



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

SLUŽBA ZA TRANSPARENTNOST,
INTEGRITETO IN POLITIČNI SISTEM

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 87 11

F: 01 478 86 51

E: gp.mju@gov.si

www.mju.gov.si

URAD VLADE ZA KOMUNICIRANJE

Gp.ukom@gov.si

Številka: 040-13/2019/2

Datum: 28. 5. 2019

ZADEVA: Predlagam.vladi.si predlog 10062-133: Prenehanje mandata poslanca, ki zamenja stranko med mandatom – odgovor Ministrstva za javno upravo

Spoštovani!

v mnenje smo prejeli predlog državljana o prenehanju mandata poslanca, ki zamenja stranko med mandatom. Predlagatelj predlaga, da se poslancu, ki je zapustil stranko v času mandata, prepove delovanje v državnem zboru kot nepovezani poslanec, ker kot samostojni poslanec ni dobil dovolj glasov na volitvah, postavila pa ga je njegova stranka. Ko odide, naj skladno s predlogom dobi mandat naslednji kandidat na kandidatni listi. Če se je odpovedal stranki, se je po mnenju predlagatelja odpovedal tudi poslanski plači in vsem ostalim ugodnosti, ki mu sledijo kot poslancu.

Ministrstvo za javno upravo je pristojno za pripravo predlogov in neobveznih pravnih mnenj glede uporabe določb zakonov s področja volilne zakonodaje na državni in lokalni ravni ter zakonov, ki urejajo položaj funkcionarjev, med drugim tudi Zakona o poslancih, zato v nadaljevanju podajamo odgovor.

Iz Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustava) izhaja, da državni zbor sestavljajo poslanci državljanov Slovenije in šteje 90 poslancev. Poslanci se volijo s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem. Volilni sistem ureja Zakon o volitvah v državni zbor (v nadaljevanju: ZVDZ) in poslanci se volijo po načelu sorazmernega predstavnštva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v Državni zbor.

V Sloveniji je uveljavljen proporcionalni volilni sistem. Skladno z veljavno zakonodajo volitve potekajo v 8 volilnih enotah in vsaka volilna enota je razdeljena na 11 volilnih okrajev. Iz vsake od 8 enot je izvoljenih 11 poslancev. Dejansko se glasovi, ki jih dobivajo kandidati na volitvah seštevajo v korist liste kandidatov na ravni celotne volilne enote

Proporcionalni sistem v največji možni meri poskuša izenačiti število stankarskih sedežev in volilni rezultat. Pomembno pa je tudi dejstvo, da v proporcionalnem sistemu volivec dejansko ne odloča o posameznih kandidatih pač pa o strankarskih listah. Posledično je težko doseči personalizacijo, saj je potrebno deleže glasov, ki jih dobi posamezni kandidat, prevesti v mandate. Mandatov dejansko v praksi ne dobivajo kandidati neposredno, ampak liste kandidatov. Večjo personalizacijo bi omogočili z uvedbo preferenčnega glasu, kar je v odločbi št. U-I-32/15-56, z dne 8.11.2018, ugotovilo tudi Ustavno sodišče. V tem času poteka strokovna in politična razprava o spremembah volilnega sistema v smeri večje personalizacije volitev in

uskladitve zakonodaje z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustava) v delu, ki določa območja volilnih okraje.

Ne glede na navedeno pa se je v zvezi z vprašanjem glede možnosti odpoklica poslanca oziroma prenehanja mandata zaradi zamenjave stranke oziroma prehoda v drugo poslansko skupino, potrebno osredotočiti na samo vsebino poslanskega mandata, kot je določena z ustavo.

Prvi odstavek 82. člena ustave določa, da so »poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila«. Iz navedenega izhaja, da je mandat poslanca reprezentativni (predstavniški). Reprezentativni (svobodni ali nevezani) mandat pomeni, da izvoljeni predstavnik v državnem zboru predstavlja posameznih volivcev, ki so ga izvolili, niti volilne enote, v kateri je bil izvoljen, pač pa ljudstvo kot celoto. Enako velja tudi za oba poslanca narodnih skupnosti, ki sta izvoljena le od predstavnikov narodnih skupnosti. Tovrstni predstavniški mandat je značilen za moderne demokracije. Samostojnost poslanca izhaja tudi iz 2. člena Zakona o poslancih, ki pravi, da so »poslanci predstavniki vsega ljudstva in pri izvrševanju poslanskega mandata niso vezani na kakršnakoli navodila. Poslanski mandat izvršujejo v skladu z ustavo, zakonom in poslovníkom državnega zbora«. Iz navedenega jasno izhaja, da so poslanci pri odločanju samostojni, vendar niso nad ustavo. Dejansko pa jih v času mandata ni mogoče odpoklicati.

Je pa poslanec vsekakor politično »odvisen«. Dejansko je vezan na politično stranko, ki ji pripada in na kateri listi je kandidiral in bil izvoljen na volitvah. Ker gre dejansko za politično vezanost, so v praksi tudi sankcije praviloma politične (npr. se ga ne uvrsti na listo kandidatov). Sankcija za poslančevu učinkovito ali neučinkovito delo je lahko politična in se kaže zlasti v tem, da bo na novih volitvah izvoljen ali ne. Podobno velja za poslance narodnih skupnosti.

Drugače je pri t.i. imperativnem mandatu poslanca, ki je bil v preteklosti značilen za stanovsko državo, v kateri so bili odposlanci v stanovskem zboru strogo vezani na navodila volilnega telesa. V času mandata jih je bilo mogoče odpoklicati. Sodobne demokracije imperativnega mandata danes ne poznajo. Poslanca torej ni mogoče odpoklicati zaradi njegovih političnih stališč, saj bi s tem posegli tudi v ustavno varovano pravico do političnega združevanja, v svobodo govora in vesti.

Sklepno ugotavljamo, da bi vsaj delno lahko pritrdili ugotovitvi predlagatelja, da gre za vprašanje legitimnosti prestopa poslanca v povezavi z dejstvom, da se volivec odloča na podlagi programa stranke, ker je jasno, da v praksi ni neposrednega vpliva volivca na izbiro kandidata. Kakršenkoli odpoklic ali »prenehanja mandata« zaradi »prestopa« poslanca (oziroma določitev tovrstne materije v zakonu) pa po našem stališču ne bi bil skladen z določili 82. člena ustave. Reprezentativni (svobodni ali nevezani) mandat poslanca namreč pomeni, da izvoljeni predstavnik v parlamentu ne predstavlja posameznih volivcev, ki so ga izvolili, niti ne volilne enote, v kateri je bil izvoljen, pač pa ljudstvo kot celoto.

Glede na navedeno menimo, da za predlog ni primeren za nadaljnjo obravnavo.

Lep pozdrav,

mag. Mateja Prešern
vodja službe

Pripravila:
Polona Kobal, sekretarka