

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

MIHA KASTELIC

Mentor: docent dr. MIRO HAČEK

PREFERENČNO GLASOVANJE IN VOLITVE V
EVROPSKI PARLAMENT

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

Za usmerjanje in pomoč pri izdelavi diplomskega dela se zahvaljujem mentorju, docentu dr. Miru Hačku, svoji družini za podporo v času študija ter vsem, ki so na kakršenkoli način pripomogli k nastanku diplomskega dela.

KAZALO

1.	UVOD	6
1.1	OPREDELITEV PROBLEMA RAZISKOVANJA	7
1.2	CILJ DIPLOMSKEGA DELA	8
1.3	HIPOTEZI.....	8
1.4	METODOLOŠKI PRISTOP.....	9
1.5	STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA	9
2.	OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	11
2.1	VOLITVE	11
2.2	VOLILNI SISTEM.....	13
2.2.1	Načela volilnega sistema.....	14
2.2.1.1	<i>Splošna volilna pravica</i>	15
2.2.1.2	<i>Enaka volilna pravica</i>	16
2.2.1.3	<i>Neposredna in posredna volilna pravica</i>	16
2.2.1.4	<i>Svobodna volilna pravica in tajnost glasovanja</i>	17
2.3	KLASIFIKACIJE VOLILNEGA SISTEMA	17
2.3.1	Volilne formule.....	18
2.3.1.1	<i>Večinski volilni sistem</i>	19
2.3.1.2	<i>Sistem sorazmernega predstavnštva</i>	20
2.3.1.3	<i>Polproporcionalni sistemi</i>	22
2.3.2	Volilne enote.....	22
2.3.3	Volilni prag.....	23
2.3.4	Struktura glasovanja.....	24
3.	NASTANEK IN SISTEM PREFERENČNEGA GLASOVANJA	26
3.1	PREFERENČNO GLASOVANJE IN NJEGOVE OBLIKE	27
3.1.1	Sistem dodatnega glasu.....	29
3.1.2	Alternativno glasovanje	29

3.1.3	Sistem enega prenosljivega glasu	30
3.1.4	Sistem enega neprenosljivega glasu.....	31
4.	PREFERENČNO GLASOVANJE IN PERSONALIZACIJA VOLITEV	32
4.1	KANDIDIRANJE	33
4.2	GLASOVANJE.....	35
5.	PRIMERJAVA VOLILNIH SISTEMOV V DRŽAVAH EU	37
5.1	PRAVNA PODLAGA VOLITEV IN VOLILNE PRAVICE v EP	37
5.1.1	Volitve poslancev v Evropski parlament iz Slovenije	39
5.2	PRIMERJAVA VOLILNIH SISTEMOV	42
5.2.1	Volilna formula.....	42
5.2.2	Volilne enote	43
5.2.3	Volilni prag	44
5.2.4	Struktura glasovanja.....	44
5.3	PRIMERJAVA VOLILNE PRAVICE	46
5.3.1	Splošna volilna pravica	46
5.3.2	Enaka volilna pravica.....	50
6.	SKLEPNE MISLI	52
7.	SEZNAM LITERATURE.....	54

1. UVOD

„Prišel bo dan, ko se bodo vsi narodi naše celine, ne da bi se morali odpovedati svojim enkratnim posebnostim in veličastni edinstvenosti, zlili v višjo entiteto in skovali bratstvo evropskih narodov. Prišel bo dan, ko bodo polja krešočih se idej edina bojna polja. Prišel bo dan, ko bodo namesto krogel in bomb odločali volilni glasovi“

Preroške besede je leta 1849 izrekel Viktor Hugo (v Fontaine, 2003: 69) in potrebno je bilo dobro stoletje, da se je ta utopična napoved začela uresničevati v obliki Evropskega parlamenta (v nadaljevanju EP¹). Gre za institucijo, ki edina neposredno in zares predstavlja tiste, zaradi katerih je Unija ustanovljena, torej državljane. Že od prvih neposrednih volitev leta 1979 si države članice prizadevajo, da bi bil volilni sistem čim bolj enoten, kar pa je glede na geometrijsko, geografsko in geopolitično raznolikost držav članic, pa tudi glede na različne ustavne tradicije zelo težko izvedljivo.

Ker so bili sprva člani Skupščine delegati nacionalnih parlamentov, zanje ni bilo treba predpisati volilnih pravil, in edini dokument, ki je urejal njihov položaj, je bil leta 1965 sprejeti Protokol o privilegijih in imunitetah. Junija 1979 so v tedanjih državah članicah potekale prve neposredne volitve v EP. Čeprav je bil to pomemben korak v intenzivnosti integracije, pa ta še ni bila na tako visoki ravni, da bi lahko predpisala veliko skupnih pravil za volitve v EP. Tedanji optimisti so neposredne volitve predvideli s prepričanjem, da bo Skupnost določila tudi enotni volilni sistem za evropske volitve, kar pa se ni zgodilo. Edini dokument, o katerem so dosegli soglasje, je bil leta 1976 sprejeti Akt o neposrednih volitvah predstavnikov v Skupščino (Bruseljski akt), ki je določil, da so volitve neposredne, ni pa predpisal enotnega volilnega sistema (Pondelek, 2005: 50). Veliko pomembnih elementov volitev je prepustil notranji zakonodaji držav članic. Po sprejemu tega akta so še vedno računali, da bo enotni volilni sistem sprejet kmalu, to pa se ni zgodilo. Do prvih resnih premikov je bilo treba počakati do leta 1992, ko je

¹ Evropski parlament je dobil uradno ime šele leta 1986 z Enotno evropsko listino, čeprav so ga tako imenovali že od leta 1962. Prvič je zasedal 10. septembra 1952 pod nazivom Skupna skupščina ESPJ in je imel 78 članov, ki so jih imenovali parlamenti držav članic (Ješovnik, 2000: 71).

Maastrichtska pogodba kot podlago volilne pravice opustila načelo državljanstva in namesto njega uvedla načelo prebivališča. V pogodbi je bilo tudi določeno, da mora biti najkasneje do konca leta 1993 sprejeti akt, ki bo natančneje razčlenjeval volilno pravico državljanov Unije. Leta 1993 je Svet EU je sprejel direktivo (Direktiva Sveta 93/109/ES z dne 6. 12. 1993), s katero je bilo natančno določeno izvrševanje aktivne in pasivne volilne pravice državljanov Unije, ki niso hkrati državljani države, v kateri prebivajo (Corbett in drugi, 2000: 15).

Vsa ta leta so potekala tipanja v smeri enotnega volilnega sistema, a brez kakšnega večjega uspeha. Tako lahko rečemo, da je bila Amsterdamska pogodba leta 1997 skoraj korak nazaj. Določila je, da ni potrebno, da so volilni sistemi držav popolnoma enotni, temveč zadostuje, da so v skladu z načeli, ki so skupna vsem državam članicam. EP je leta 1998 sprejel resolucijo o osnutku volilnega sistema, ki je vsebovala le skupna načela za volitve članov EP. Poslance naj bi volili po sistemu, ki bi temeljil na listah, in v skladu z načelom sorazmernega predstavnštva. Države pa bi še naprej same določale ureditev volilnega praga, preferenčnega glasovanja in drugih vprašanj volilnega sistema.

Vse do uveljavitve enotnega volilnega sistema so torej države članice proste pri izbiri načina volitev. Čeprav resolucija EP ni bila zavezujoč dokument, pa so se države vsaj v grobem v praksi dokaj poenotile.

1.1 OPREDELITEV PROBLEMA RAZISKOVANJA

Evropska unija, gledano iz zgodovinskega vidika, je nekaj povsem novega in enkratnega. Je več kot zgolj konfederacija držav, ni pa federativna država. V skladu s tem se je tudi politični sistem Unije v zadnjih petdesetih letih neprestano razvijal, temeljil pa je na različnih pogodbah. V skladu s temi pogodbami so države članice Unije prenesle del svojih nacionalnih pristojnosti na skupne institucije, ki pa ne predstavljajo zgolj njihovih interesov, temveč tudi interese, ki so skupne vsem državam.

Med vsemi institucijami je EP vsekakor eden najpomembnejših, ki opravlja zakonodajno funkcijo znotraj institucionalne organizacije EU. Je izraz demokratične legitimnosti organizacije in delovanja EU, saj ga predstavljajo predstavniki ljudstev držav članic EU (Vončina, 2004: 5). Ti so od leta 1976 voljeni na neposrednih volitvah, od leta 2002 dalje pa je za volitve predpisan tudi poenoten volilni sistem. Kljub temu pa so glede posameznih pravil volilnega sistema in uresničevanja volilne pravice med članicami še vedno posamezne razlike, ki bodo v pričujoči diplomski nalogi zasedale osrednje mesto preučevanja.

1.2 CILJ DIPLOMSKEGA DELA

Cilj diplomskega dela je na podlagi relevantne zakonodaje Skupnosti ter nacionalne zakonodaje držav članic opraviti podrobno analizo volilnega sistema pri volitvah v EP. Pri tem bo ključno vlogo igrala primerjava temeljnih elementov volilnega sistema in sodobnih demokratičnih načel volilne pravice v posameznih članicah, posebna pozornost pa bo namenjena tudi preferenčnemu glasovanju, ki glede na strankarsko orientiranost evropskih volitev omogoča tudi izbiro posameznih kandidatov.

1.3 HIPOTEZI

Glede na opredeljeni cilj diplomskega dela predstavljam dve delovni hipotezi :

H₁: Preferenčno glasovanje pomeni personalizacijo volitev.

Na podlagi zastavljene hipoteze je mogoče razbrati, da se bom v diplomski nalogi osredotočil na preferenčno glasovanje, ki kot tako omogoča volivcu izražanje določenih preferenc. Tako se postavlja vprašanje ali preferenčno glasovanje dejansko pomeni personalizacijo volitev.

H₂: Volitve v Evropski parlament se izvajajo po neenotnem volilnem sistemu.

Z drugo hipotezo želim preveriti resničnost trditve neenotnega volilnega sistema. Glede na to, da enotna volilna zakonodaja Skupnosti ne ureja vseh vidikov izvedbe volitev v EP in pri tem v določeni meri prepušča urejanje tehničnih in proceduralnih vprašanj posameznim državam članicam, se poraja dvom v enakost volilnega sistema.

1.4 METODOLOŠKI PRISTOP

V diplomski nalogi bom za ugotavljanje veljavnosti postavljenih hipotez in opisu izbrane problematike uporabil različne raziskovalne metode, in sicer:

- **opisna (deskriptivna) metoda:** za opisovanje in razlago relevantnih pojmov, ki bodo služili kot okvir in podlaga za nadaljnjo delo. Ti se nanašajo na opredelitev volilnega sistema, volilne pravice, kot tudi različnih oblik sistema preferenčnega glasovanja pri volitvah v Evropski parlament,
- **analiza in interpretacija primarnih virov:** (ustava, zakon, dokumenti ipd. Skupnosti, kot tudi posameznih držav članic EU) pri pregledu pravne podlage na področju volitev in volilne pravice v EP,
- **analiza in interpretacija sekundarnih virov:** (knjige, strokovni članki, pregled in uporaba podatkov, ki so bili že zbrani v različnih raziskavah) s področja volitev in volilne pravice v Evropski parlament. Metoda analize sekundarnih virov bo služila kot opora pri izvedbi primerjalne raziskave,
- **mednarodna primerjalna analiza:** za primerjavo osnovnih elementov volilnih sistemov in volilne pravice med posameznimi državami članicami EU.

1.5 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Diplomsko delo je sestavljeno iz sedmih poglavij in podpoglavij. Vsebinsko pa je možno celotno delo razdeliti na tri sklope. Prvi sklop diplomskega dela je uvodni sklop, kjer je predstavljena tema diplomske naloge, hkrati pa je tu mogoče najti tudi opredelitev problema raziskovanja, cilj diplomskega dela, obe hipotezi ter metodološki pristop. Temu sledi drugi vsebinski sklop diplomskega dela, ki vsebuje potrebno teoretično podlago. Glede na to je v drugem poglavju predvidena opredelitev relevantnih pojmov kot sta

volilni sistem, volitve, natančneje pa je predstavljen tudi pojem preferenčnega glasovanja in različne oblike le-tega. Nadaljnja poglavja diplomskega dela lahko vključimo v tretji vsebinski sklop in sicer v sklop analize. Tako se četrto poglavje ukvarja s pojmom personalizacije volitev, medtem ko je v petem poglavju obsežna primerjava volitev in volilne pravice držav članic v EP. V zadnjem, šestem poglavju, so povzeti izsledki in zaključki diplomskega dela, dokončno pa sta tudi potrjeni oziroma zavrnjeni v začetku diplomske naloge zastavljeni hipotezi.

2. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

2.1 VOLITVE

Izraz volitve so v strokovni literaturi največkrat opredeljene kot demokratična metoda vzpostavljanja oblasti. Vendar je tako razumevanje zavajajoče, ker se volitve odvijajo tudi v nedemokratičnih družbah. Pri uporabi pojma volitev je tako potrebna previdnost, saj volitve same po sebi nimajo demokratične vsebine, ampak so zgolj tehnika vzpostavljanja organov oblasti in nič več.

Volitve tako lahko opredelimo kot formalno izražanje volje, preferenc, želja ali izbire volivca za ali proti kateremukoli ukrepu ali zakonu oziroma kot sredstvo agregacije individualnih preferenc v kolektivno odločitev (Internet 1). Ne glede na različne opredelitve pojma volitev pa je njihova vsebina v tem, da predstavljajo nujni pogoj za oblikovanje najpomembnejših državnih organov, zlasti predstavniškega telesa (Grad, 2004).

Kot oblika sodelovanja državljanov pri oblikovanju organov oblasti, so se volitve pojavljale že v demokratičnih političnih sistemih preteklih zgodovinskih obdobj, višek pa so dosegle v času buržoazne predstavniške demokracije, temelječ na ideji o suverenosti ljudstva, ki izbira oblast (Grad, 1992: 19-20). Ker volitve omogočajo volivcem neposreden vpliv na sestavo parlamenta, s tem pa tudi na vpliv na odločitve, ki jih ta sprejema, so v sodobnih političnih sistemih volitve splošno sprejeta demokratična osnova in značilna oblika konstituiranja političnega predstavništva (Grad, 1996: 14). Volitve s pravnega vidika dajejo članom predstavniškega telesa legalnost in legitimnost pri izvajanju oblasti nad državljani, s političnega vidika pa so volitve aktivno sodelovanje ljudstva pri oblasti. Volitve so pravzaprav temeljna in edina vez med predstavniškim telesom in instrument, s katerim državljani vplivajo na politične odločitve. Ker volitve tako predstavljajo edini legitimni način, s katerim je mogoče priti na oblast, so v sodobnih družbah osrednji politični dogodek okoli katerega se odvija boj za oblast, pri čemer igrajo igralci političnih strank najpomembnejšo vlogo. Cilj politične stranke je, da

preko državnega mehanizma uresniči svoj politični program. Da bi dosegla to, pa mora osvojiti oblast, kar ji praviloma uspe z volitvami (Grad, 2004).

Kot smo že omenili, volivci z volitvami podelijo članom parlamenta mandat, pooblastilo za to, da odločajo v njihovem imenu o najpomembnejših družbenih vprašanjih. Pri tem se postavi vprašanje, ali je poslanec vezan na stališča in navodila svojih volivcev, ali pa ga ta navodila ne zavezujejo in je v celoti neodvisen. Glede na pravno naravo mandata sta poznani predvsem dve vrsti, in sicer imperativni mandat ter reprezentativni mandat. **Imperativni** ali vezani mandat pomeni, da je izvoljeni predstavnik v parlamentu samo pooblaščen zastopnik volilnega telesa in se mora ravnati v skladu z njihovimi željami. V nasprotju z njim pa **reprezentativni mandat**² ne predstavlja posameznih volivcev, ki so jih izvolili, temveč predstavlja ljudstvo kot celoto (Grad, 2004: 18)

Volitve imajo eno najpomembnejših funkcij v političnem sistemu. Z vidika razmerja med državljani in državno oblastjo je pomembna funkcija volitev, da omogočajo državljanom neposredni vpliv na oblikovanje in izvrševanje državne oblasti. Z volitvami državljani izbirajo osebe, ki bodo izvrševale oblast prek zakonodajnega telesa. Obenem so volitve praviloma tudi edini institucionalni kanal vpliva in nadzorstva družbe nad izvrševanjem oblasti. V parlamentarnem sistemu pa prek svojih izvoljenih predstavnikov skrbijo državljani tudi za nadzorstvo nad delom vlade. Poleg opisane funkcije za delovanje državne oblasti, je zlasti pomembna integrativna funkcija volitev. Volitve namreč neposredno uvajajo posameznika v politični sistem in proces izvrševanja oblasti (Grad, 2004: 22-29).

² Reprezentativni mandat poslancu omogoča, da ravna v skladu s svojo vestjo in prepričanjem, prav tako pa je pravno neodvisen od političnih strank in drugih zunajparlamentarnih združenj in posameznikov (Grad, 2004: 18-20).

2.2 VOLILNI SISTEM

Opredeletve volilnega sistema oziroma volilnega reda³ so dokaj različne. Vsebinsko ga je mogoče opisati kot skupek pravno urejenih volilnih načel ter sredstev za njihovo uresničevanje. S pravnega vidika pa bi lahko volilni sistem opredelili tudi kot vsoto vseh pravic in obveznosti ter ukrepov in postopkov, določenih z volilnimi predpisi neke države. Znotraj tega je mogoče volilni sistem še podrobneje opredeliti kot predpise o volilni pravici in o načinu volitev (Grad, 2004: 31).

Na podlagi povedanega lahko volilni sistem opredelimo tako v širšem kot tudi ožjem pomenu. V širšem pomenu razumemo volilni sistem kot zbir vseh pravic in postopkov, ki se nanašajo na volilno pravico, organizacijo volitev, določanje volilnih enot in volilnih organov, na kandidiranje in glasovanje ter ugotavljanje volilnih izidov (Rupnik v Toplak, 2000: 14). Volilni sistem v ožjem pomenu pa predstavlja samo način transformiranja glasov v predstavniške sedeže, torej le sistem razdelitve mandatov (Toplak, 2001: 25).

Ko govorimo o volilnem sistemu, ne moremo mimo njegovega najpomembnejšega elementa, to je volilne pravice, ki je v sodobnih ustavnih ureditvah določena v ustavi kot ena temeljnih političnih pravic državljana. Predpisi o volilni pravici določajo krog oseb, ki imajo pravico voliti v predstavniška telesa, in krog oseb, ki imajo pravico, da so izvoljeni za člane teh teles (Kaučič in Grad, 1999: 225). Od uresničevanja volilne pravice je v veliki meri odvisen tudi značaj volilnega sistema in političnega sistema nasploh.

Nadaljnji element volilnega sistema tvorijo določbe o organizaciji volitev, volilnem postopku in volilni tehniki. Njihov pomen je v tem, da se z njimi uresničujejo volilna načela, ki določajo vsebino volilnega sistema. Načela volilnega sistema, ki predstavljajo sredstvo in pogoj za uresničevanje volilne pravice, pa tudi drugih političnih pravic

³ Nazivu volilni sistem vsebinsko ustreza izraz volilni red. Vendar naziv »volilni sistem« pove, da gre za vrsto prvin oziroma delov, ki so med seboj povezani in odvisni, tako da le skupaj tvorijo celoto. Izraz »volilni red« pa pojasnjuje, da je volilni sistem predmet pravnega urejanja, torej da ga tvori vrsta predpisov (Grad, 2004: 31).

državljana, so: splošna, enaka in neposredna volilna pravica ter tajnost glasovanja. (Grad, 1992: 25-26). Od uresničevanja teh načel je odvisna tudi stopnja demokratičnosti volitev, zato so praviloma določena že v ustavi⁴.

Volilni sistem v ožjem pomenu, torej kot sistem razdelitve mandatov, se včasih imenuje tudi volilna formula. V svetu sta uveljavljena predvsem dva osnovna sistema in sicer večinski sistem in sistem sorazmernega predstavništva (Grad, 1992: 26). Med večinski in proporcionalni sistem je mogoče uvrstiti tudi volilne sisteme, ki nimajo tipičnih lastnosti niti enega niti drugega sistema. Ti sistemi se običajno imenujejo polproporcionalni ali manjšinski sistemi (Grad, 2004: 59). Vprašanje razdelitve mandatov je pomembna zlasti zato, ker je od načina razdelitve mandatov odvisna zastopanost strank v predstavniskem telesu (Grad, 2004: 32).

2.2.1 Načela volilnega sistema

Za sodobne volilne sisteme so značilna nekatera načela, ki določajo vsebino volilnega sistema in so v sodobnih pravnih sistemih povzdignjena na raven ustavnih načel. Ta načela dajejo vsebino in pravno veljavo volilni pravici, na kateri temelji predstavniška demokracija, zato jih lahko štejemo za splošne civilizacijske pridobitve (Grad, 1992: 27).

Mednje štejemo predvsem:

- **splošno volilno pravico,**
- **enako volilno pravico,**
- **neposredno volilno pravico,**
- **svobodno volilno pravico ter tajnost glasovanja.**

Ker predstavniško telo predstavlja ljudsko voljo le v primeru, ko ga izvolijo vsi za to sposobni državljani, in ki imajo pri volitvah možnost enakega vplivanja na sestavo tega telesa, je uresničevanje naštetih načel bistvenega pomena (Grad, 1992: 27-28).

⁴ Ustava Republike Slovenije v 43.členu opredeljuje volilno pravico kot splošno in enako, medtem ko 80.člen ustave določa volitev poslancev s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem (Uradni list RS, št. 33/1991).

V nadaljevanju so podrobneje predstavljena prej omenjena načela volilnega sistema.

2.2.1.1 Splošna volilna pravica

Splošna volilna pravica je pravica vsakega državljana, da voli (aktivna volilna pravica) ne glede na razredno, narodnostno, rasno, ekonomsko ali drugo pripadnost, obenem pa ima tudi pravico biti izvoljen (pasivna volilna pravica). Večina volilnih sistemov pozna določene razlike med aktivno in pasivno volilno pravico. Predvsem za slednjo so večkrat predpisani posebni ali strožji pogoji kot npr: višja starost, izobrazba, določen čas bivanja v državi in podobno (Grad, 2004: 38-39). V takem primeru ima seveda pasivno volilno pravico samo del tistih državljanov, ki ima sicer aktivno volilno pravico. Te pogoje, kot navaja Grad, navadno opravičujejo z interesom družbe, da postanejo člani predstavniških teles sposobni in zreli ljudje (2004: 38).

Kljub splošni volilni pravici, določen krog oseb le-te nima zaradi osebne nesposobnosti ali neprimernosti, ki se prekriva s poslovno nesposobnostjo. Od izvrševanja volilne pravice so izključene tudi duševno bolne osebe in druge, ki nimajo poslovne sposobnosti, bodisi da je sploh niso pridobile bodisi da jim je bila odvzeta. Poleg tega so izključene osebe na prestajanju kazni ali osebe, ki so storile določene volilne prestopke. Praviloma pa taka izključitev ne pomeni trajnega odvzema volilne pravice, temveč samo začasno prepoved njenega izvrševanja (Grad, 2004: 40). Največji krog oseb pa je izključen zaradi mladostnosti. Starostni pogoj za doseg volilne pravice se praviloma veže na polnoletnost, torej starostno mejo, pri kateri pravni red dovoljuje osebi sklepanje vseh pravnih poslov. Ta meja je v različnih državah precej različna in se giblje v glavnem med 18 in 21 leti (Grad, 2004: 39). Pri tem se postavlja pomembno vprašanje, in sicer kdaj mora biti dosežena starostna meja, da lahko oseba voli. Pravila o tem so različna. Ponekod je treba starostno mejo doseči določen čas pred volitvami, drugje je dovolj, da je ta pogoj izpolnjen v letu, v katerem so volitve. Grad pri starostnem pogoj za doseg volilne pravice opazuje še eno značilnost, in sicer da so novo nastale države in države s socialistično ureditvijo pri zniževanju starostne meje za doseganje volilne pravice dosti bolj velikodušne, kot države z dolgim demokratičnim razvojem (2004: 40).

2.2.1.2 Enaka volilna pravica

Načelo enake volilne pravice pomeni, da ima glas vsakega volivca enako vrednost, da ima pri volitvah v isto predstavniško telo vsak volivec samo en glas in da njegov glas nima nobene prednosti pred glasovi drugih volivcev. Enaka volilna pravica je torej odraz načela enakosti državljanov v pravicah in dolžnostih ter njihove enakosti pred zakonom (Kaučič in Grad 1999: 231). Nasprotje⁵ enake volilne pravice je večkratna volilna pravica, ki pomeni, da imajo določene osebe več glasov glede na svoj premoženje, izobrazbo in podobno. Volilna pravica ni enaka tudi tedaj, ko je vnaprej določeno, da ima specifičen krog ljudi zagotovljen določeno število mest v predstavniškem telesu, ne glede na dejansko število volilnih glasov ter v primeru volilnih kurij⁶ (Grad, 1992: 34). Enaka volilna pravica je nadalje kršena tudi v primeru oblikovanja volilnih enot tako, da volilni rezultati ne ustrezajo številu, dejanski volji in razpoloženju volivcev (Grad, 1992: 35).

2.2.1.3 Neposredna in posredna volilna pravica

Volitve so lahko neposredne ali posredne, na podlagi te ločitve pa razlikujemo tudi med neposredno in posredno volilno pravico. Volitve so neposredne, kadar volivci sami brez posrednika glasujejo za člane predstavniškega telesa. Pri posrednih volitvah pa volivci izberejo posebne elektorje ali posebno volilno telo (kolegij), ki potem izvoli člane predstavniškega telesa. V začetku volilnega oblikovanja predstavniških teles so prevladovale posredne volitve, v novejšem času pa smo priča popolni prevladi neposrednih volitev. Za slednje velja, da so bolj demokratične od posrednih, saj omogočajo volivcu neposredno izbiro svojih predstavnikov v parlament in s tem ustvarjajo tudi večjo odgovornost izvoljenih do volivcev (Grad, 1992: 37-38).

⁵ Poseben način kršitve načela enake volilne pravice je uporaba večinskega volilnega sistema, saj vplivajo na izvolitev samo glasovi, ki so bili oddani za zmagovitega kandidata, glasovi ostalih volilcev pa niso upoštevani (Grad, 2004: 43).

⁶ Volitve po kurijah so bile značilne za srednjeveške stanovske volitve, pri katerih so bili volivci glede na stanovsko pripadnost razdeljeni v kurije, ki so imele glede na družbeno pomembnost določeno število glasov (Grad, 2004: 42).

2.2.1.4 Svobodna volilna pravica in tajnost glasovanja

O svobodni⁷ volilni pravici govorimo, kadar lahko volivci na volitvah resnično svobodno izbirajo med kandidati, pri tem pa jih nihče ne sme ovirati ali kako drugače vplivati na njihovo odločitev. Svobodna volitev pa obsega tudi pravico vsakega volivca, da uveljavi svojo volilno pravico ali pa ne (Kaučič in Grad, 1999: 231-232). V primeru, ko nekdo svobodno in po svoji presoji uveljavlja svojo volilno pravico, se ta pravica šteje za osebno pravico. V nasprotnem primeru pa lahko govorimo o volilni dolžnosti. Po tem nazoru je volilna pravica družbena funkcija, neke vrsta javna služba, ne pa volilna pravica (Kaučič in Grad, 1999: 232). To kaže na to, da ima pravica v resnici dvojno naravo: na eni strani je osebna pravica na drugi pa se izvršuje v javnem interesu. Volilna dolžnost je ponekod celo pravno sankcionirana⁸.

Načelo svobodne volilne pravice je tesno povezano z načelom tajnosti⁹ glasovanja, ki je eden temeljnih pogojev za uresničevanje svobodnih volitev in kot tak nepogrešljiv element politične demokracije. Tajnost glasovanje prevladuje nad javnim glasovanjem, ker omogoča volivcu svobodno izbiro, saj tako nihče ne more nanj izvajati pritiska, za koga naj glasuje, niti ga ne more klicati na odgovornost (Grad, 1992: 40).

2.3 KLASIFIKACIJE VOLILNEGA SISTEMA

Lijphart v svojem delu, *Electoral Systems and party systems* (1994), skozi obravnavo različnih demokracij, našteje kar sedemdeset različnih volilnih sistemov. Ob vsej tej

⁷ Načelo svobodne volilne pravice je v praksi lahko pogosto ogroženo in zato uživa v večini volilnih sistemov posebno pravno varstvo.

⁸ Aktivna volilna pravica v Belgiji ni svobodna. Udeležba na volitvah v EP je obvezna in predstavlja državljansko dolžnost. Kršitev te dolžnosti je prekršek, za katerega je predvidena tudi sankcija (Dovžan, 2004: 14).

⁹ Kljub pravnemu varstvu svobodne volilne pravice tega načela v praksi ni mogoče izvajati, če ni zagotovljena tajnost glasovanja. To je tako občutljivo vprašanje, da po svetu posebej skrbijo za to, da volivec ni opazovan ali moten pri glasovanju (Grad, 2004: 45).

različnosti pa ugotavlja tudi bistvene skupne elemente, ki določajo posamičnega med njimi.

Kot osnovne elemente volilnih sistemov Lijphart (1994: 1) izpostavi:

- **volilno formulo** (sistem relativne večine, različne oblike sorazmernega predstavništva itd),
- **velikost volilne enote** (število predstavnikov, izvoljenih v posamični enoti),
- **volilni prag** (minimalni delež glasov, ki jih mora stranka dobiti, da bi zasedla mesto v parlamentu).

Poleg zgoraj že navedenih, Douglas W.Rae (v Gaber: 1996: 72) izpostavi še zadnjo skupno razsežnost volilnih sistemom, ki jo imenuje **struktura glasovanja**. Na podlagi strukture glasovanja je le-to kategorično ali vrstilno, pri čemer kategorično glasovanje zahteva od volivca, da svoj mandat dodeli eni stranki, medtem ko vrstilno glasovanje omogoča dodelitev mandata med stranke ali celo med kandidate različnih strank.

Podrobnejši opis bistvenih lastnosti in elementov, na podlagi katerih lahko razločujemo med volilnimi sistemi, sledi v nadaljevanju.

2.3.1 Volilne formule

Razdelitev mandatov, ki se šteje za volilni sistem v ožjem smislu, imenujemo tudi volilna formula. Volilna formula predstavlja ključni dejavnik prevajanja glasov volivcev v poslanske sedeže. Funkcija volilne formule je v tem, da interpretira številčne podatke kot podlago za legitimno razdelitev parlamentarnih sedežev med tekmujoče stranke. Gre torej za vprašanje, koliko glasov vzpostavlja legitimno pravico do posamičnega sedeža v parlamentu (glej Gaber, 1996: 45).

Volilne formule lahko razvrstimo v tri glavne kategorije (Lijphart v Gaber, 1996: 68):

- **večinski sistem** (sistem absolutne večine, sistem relativne večine in alternativno glasovanje),

- **sistem sorazmernega predstavnštva** ali proporcionalni sistem (sistem list in sistem enega prenosljivega glas),
- **polproporcionalni ali manjšinski sistem** (sistem pomnoženega glasovanja in sistem omejenega glasovanja). V manjšinski sistem Grad (2004: 59) uvršča tudi sistem enega neprenosljivega glas.

2.3.1.1 Večinski volilni sistem¹⁰

Za večinski sistem razdelitve mandatov je značilno, da se o kandidatih na volitvah odloča z večino, ki je lahko **absolutna**, t.j. nadpolovična, ali pa **relativna večina**. V prvem primeru je izvoljen tisti kandidat, ki je dobil več kot polovico glasov volilcev, v drugem primeru pa tisti kandidat, ki je dobil več glasov od drugih kandidatov. Ker se v praksi glasovi volilcev navadno v večji ali manjši meri razdelijo med kandidate, se le redko zgodi, da je v sistemu absolutne večine izvoljen kateri od kandidatov. Zato je potrebno ponovno glasovanje, na katerem nastopi manjše število kandidatov, največkrat samo dva, najbolj uspešna po prvem glasovanju (Internet 2). Med večinske sisteme uvrščamo tudi **alternativno glasovanje**. Pri tem volivci označijo kandidate po njihovi prvi, drugi, tretji...preferenci. Kandidat je izvoljen, če dobi absolutno večino prvih preferenc (Lijphart v Gaber, 1996: 68).

¹⁰ Prednosti večinskega volilnega sistema so: je enostaven, pregleden in omogoča izbiro med osebnostmi kandidatov. Med drugim je treba omeniti tudi večjo stabilnost vlade. Vlade, izvoljene na podlagi večinskega sistema so praviloma trdne in dolgotrajne prav tako pa je omogočena jasnejša razmejitev odgovornosti za določanje in izvrševanje vladne politike. Temeljna pomanjkljivost večinskega volilnega sistema je ta, da ne odraža razmerja politične moči v državi, saj favorizira stranko, ki dobi največ glasov po volilnih enotah (Ribičič, 2000: 14-17).

2.3.1.2 Sistem sorazmernega predstavništva¹¹

Za razliko od večinskega sistema izhaja proporcionalni sistem iz načela, da morajo dodeljeni predstavniki mandati ustrezati dobljenim glasovom na volitvah. Mandati morajo torej biti razdeljeni med kandidate oziroma liste kandidatov tako, da so sorazmerni s podporo, ki jim jo dajo posamezne skupine volilcev na volitvah, kar naj bi zagotavljalo tudi, da so različni politični interesi oziroma stranke, ki jih predstavljajo, ustrezno predstavljeni v parlamentu (Internet 3). Načini delitve mandatov so zelo različni, skupno jim je to, da se delijo po bolj ali manj zapletenih postopkih preračunavanja.

Ena od najbolj enostavnih oblik proporcionalnega sistema je delitev mandatov po sistemu volilnega količnika, ki se po njegovem utemeljitelju imenuje tudi **Harejev količnik**¹². Izračuna se tako, da se vsota vseh oddanih glasov v volilni enoti deli s številom poslancev, ki se volijo v volilni enoti. Vsaki listi kandidatov oziroma politični stranki se dodeli toliko mandatov, kolikokrat je volilni količnik vsebovan v številu glasov v volilni enoti. Pri tem sistemu je nujna raba dodatnega pravila. Običajno je to pravilo največjega ostanka, po katerem se mandati dodelijo listam, ki so imele pri delitvi po volilnem količniku največje ostanke. To seveda zmanjšuje proporcionalnost pri delitvi mandatov¹³ (Gazdič in Krašovec, 2000: 261)

¹¹ Prednosti proporcionalnega sistema: omogoča čim bolj sorazmerno razdelitev mandatov med subjekte, ki so nastopali na volitvah, v skladu z njihovimi volilnimi rezultati, omogoča ustrezno zastopnost političnih manjšin. Pomanjkljivosti proporcionalnega sistema: sistem je bolj zapleten kot večinski, sistem povzroča nestabilne koalicijske vlade in s tem slabi položaj parlamenta, največja pomanjkljivost pa je v tem, da (v čisti obliki) onemogoča volivcu glasovanje o posameznih kandidatih (Ribičič, 2000: 19-21).

¹² V praksi po tem sistemu ni mogoče razdeliti vseh mandatov. Vse liste skupaj namreč ne dosežejo toliko količnikov, kolikor je sedežev v volilni enoti (Gazdič in Krašovec, 2000: 260).

¹³ Zaradi pomanjkljivosti sta se oblikovala dva t.i. korekturna faktorja, ki naj bi zagotovila nekoliko sorazmernejšo delitev mandatov: Droopov količnik in količnik Imperiali (Gazdič in Krašovec, 2000: 261).

Večjo stopnjo sorazmernosti delitve mandatov zagotavlja **d'Hondtov**¹⁴ sistem (pravilo največjega povprečja). Po tem sistemu se najprej izračuna absolutno število glasov, ki so jih dobile liste kandidatov v volilni enoti. Število glasov se najprej deli z ena, nato z dva, tri itd. do števila mandatov, ki se delijo v volilni enoti. Zatem se izloči toliko največjih števil, kolikor je treba razdeliti mandate. Števila se razdelijo po velikosti in mandati dodelijo listam, ki vsebujejo najvišja števila po vrstnem redu (Gazdič in Krašovec, 2000: 262)

D'Hondtovemu izračunu je podobna **Sainte-Laguëjeva formula**. po tej se glasovi delijo z ena, tri, pet sedem, itd. Namesto delitelja ena se uporablja 1,4. Ta sistem velja za nekoliko bolj proporcionalnega od d'Hondtejevega. Pogosto je v praksi uporabljena kombinacija obeh sistemov delitve mandatov (Internet 4).

Posebna oblika delitve mandatov je personaliziran proporcionalni volilni sistem ali **Hare-Niemeyerjeva** metoda, pri katerem se polovica voli neposredno v volilnih okrajih po sistemu relativne večine, druga polovica pa na podlagi deželnih strankarskih list po čistem proporcionalnem sistemu (Grad, 2004: 78).

Poleg naštetih načinov delitve mandatov, poznamo še Droopovo metodo, znano tudi pod imenom **Hagenbach-Bischoff**. Droopov količnik se izračuna tako, da se vsota glasov deli s številom mandatov, ki jih je treba razdeliti plus ena (Internet 5).

Posebno obliko sorazmernega predstavništva predstavlja **sistem enega prenosljivega glasu**, ki se praviloma uporablja pri glasovanju o posameznih kandidatih, lahko pa tudi pri glasovanju o listah kandidatov v volilnih enotah z več poslanskimi sedeži (Reilly, 2001: 217). Volivci glasujejo tako, da označijo prednostni vrstni red kandidatov, pri čemer je nujno, da razvrstijo vse kandidate.

¹⁴ Ta sistem ni popolnoma proporcionalen, ker daje prednost večjim strankam (Gazdič in Krašovec, 2000: 261)

2.3.1.3 Polproporcionalni sistemi

Polproporcionalni sistemi se imenujejo tudi manjšinski sistemi, saj težijo k varstvu politične manjšine. Kljub temu le delno zagovarjajo sorazmernost pri delitvi sedežev. Sem uvrščamo **sistem omejenega glasovanja**¹⁵, ki se uporablja v volilnih enotah, kjer se voli več poslancev. Po tem sistemu sme volivec glasovati le za določeno število kandidatov, ki je manjše od števila kandidatov, ki se volijo v volilni enoti. Podobno temu sistemu je glasovanje po **sistemu enega neprenosljivega glasu**, pri katerem smejo volivci v volilni enoti z več mandati glasovati samo o enem kandidatu. Izvoljeni so kandidati, ki dobijo največ glasov. Kot zadnja oblika je predstavljeno **pomnoženo glasovanje**, pri katerem ima volivec toliko glasov, kolikor se v volilni enoti voli poslancev, vendar pa ni dolžan glasovati o kandidatih, niti glasovati samo o določenem številu kandidatov (Grad, 2004: 59-60).

2.3.2 Volilne enote¹⁶

Rupnik (v Toplak, 2000: 37) volilne enote opredeljuje kot manjša območja ali teritorij, na katere se razdeli celotno državno ozemlje zaradi izvedbe volitev. Posledica oblikovanja volilnih enot je, da se celotno volilno telo, ki voli člane predstavniškega telesa, razdeli v manjše, teritorialno omejene dele. Volilne enote se določijo s planom¹⁷ volilnih enot, katerega sprejme v obliki zakona zakonodajalno telo države. Gre za spisek volilnih enot, pri vsaki od njih pa je natančno določeno, katera naselja, lokalne politične enote ali ulice obsega.

¹⁵ Pozitivna lastnost sistema omejenega glasovanja je v tem, da večina ne dobi vseh sedežev ter da tudi manjšina lahko dobi mandat. Slaba stran je ne zagotavljanje sorazmernosti delitve mandatov, poleg tega se delitev mandatov ne prilagaja doseženim volilnim rezultatom ampak je bolj ali manj že vnaprej določena (Grad, 2004: 59).

¹⁶ Čeprav je pravično in enakomerno predstavništvo zagotovljeno z mnogimi ustavnimi določbami, so volilne enote lahko izrisane tako, da diskriminirajo določeno rasno, etnično, socialno, politično ali ekonomsko skupino volivcev. Takšno oblikovanje volilnih enot imenujemo volilna geometrija (Toplak, 2000: 39).

¹⁷ Ponekod se plan volilnih enot sprejme tudi v obliki zemljevida (Toplak (2000: 37)).

Za volitve se volilne enote oblikujejo po pravilu, da se vsaki zagotovi približno enako število mandatov na določeno število prebivalcev, kar zahteva načelo enake volilne pravice. Pri tem pa so možna tudi odstopanja, saj se volilne enote praviloma določajo po obstoječi upravno teritorialni razdelitvi. Izjeme od tega pravila so navadno načelne narave in izhajajo iz potrebe po enakomerni predstavljenosti posameznih delov družbe, območij in družbenih skupin (Grad, 2004: 47). Pri oblikovanju volilni enot sta torej možna dva načina. Po enem se volilne enote oblikujejo glede na število poslancev v parlamentu, po drugem, ki se redkeje uporablja, pa se določi število prebivalcev, ki jim pripada mandat (Grad, 2004:48).

Glede na število mandatov, ki pripadajo volilni enoti, razlikujemo volilne enote kjer se voli po en poslanec (uninominalne volilne enote) ali pa po več poslancev (pluronominalne volilne enote). V prvih, torej uninominalnih volilnih enotah, lahko volitve potekajo samo po večinskem sistemu, medtem ko je pri pluronominalnih mogoče uporabiti tako večinski kot tudi proporcionalni sistem. Uporaba enega ali drugega sistema pa ima v volilnih enotah navadno nasprotno učinke. Večinski sistem lahko povzroči, da ena stranka dobi vse mandate, medtem ko proporcionalni zagotavlja večjo ali manjšo stopnjo sorazmerne delitve mandatov (Grad, 1992: 64-65).

2.3.3 Volilni prag

V proporcionalnem sistemu običajno dobi mesto v parlamentu večje število političnih strank. Zato je ponekod proporcionalni sistem korigiran tako, da ne dopusti dodelitve mandatov tistim listam, ki ne dosežejo določenega pogoja. Le-ta se imenuje prohibitivna klavzula oziroma prag za vstop v parlament (Internet 6). Volilni prag se torej lahko razume kot formalna omejitev pri dodeljevanju mandatov, lahko pa tudi kot dejanski učinek volilnega sistema, ki formalno ni določen (Grad, 2004: 66).

Ker večinski sistem sam po sebi postavlja visok volilni prag, ga ni treba posebej določiti. V sistemu absolutne večine je prag določen s tem, da je za izvolitev potrebna absolutna večina, medtem ko je v sistemu relativne večine izvolitev odvisna od števila kandidatov,

ki nastopajo na volitvah. V proporcionalnem sistemu pa je formalna določitev praga potrebna zaradi nizkega dejanskega praga.

Volilni prag se tako lahko določa na različne način: kot število glasov volivcev, ki ga mora doseči stranka, da lahko sodeluje pri delitvi mandatov, lahko je v obliki prvega oziroma temeljnega mandata, ki ga stranka dobi že v volilni enoti na podlagi volilnega količnika, lahko pa tudi tako, da mora stranka doseči mandat v določeni volilni enoti ali v določeni regiji (Grad, 2004:65). Ne glede na način oblikovanja volilnega praga pa je zanj značilno, da višje ko je postavljen prag, bolj zahtevni so pogoji za dodelitev mandata. Pri tem so favorizirane večje stranke na škodo manjših. To pomeni da imajo manjše politične stranke pri visokem volilnem pragu zelo majhne možnosti, da pridejo v parlament. Na postavitev samega volilnega praga pa vpliva tudi velikost volilne enote. Manjša je volilna enota, večje število glasov je potrebnih za pridobitev poslanskega mandata, medtem ko večja enota zmanjšuje prag, saj je število glasov, potrebnih za izvolitev, manjše (Grad, 2004: 65-66).

2.3.4 Struktura glasovanja

Glasovanje je način oziroma oblika izražanja volje volivca glede tega, katere osebe bodo izvoljene za člane predstavniškega telesa oziroma katere stranke naj bodo zastopane v tem telesu. Pri tem pa je lahko struktura glasovanja kategorična ali vrstilna.

Kategorično glasovanje zahteva od volivca, da svoj mandat dodeli eni stranki, enemu kandidatu ali več kandidatom te stranke (Lijphart v Gaber, 1996: 72). Kategorično glasovanje torej zahteva od volivca, da se odloči, katera stranka mu je ljubša od vseh drugih. Pri tem se ne more izražati dvoumno, saj ga glasovanje sili v izjavo, da mu je neka stranka ljubša od vseh drugih (Rae v Gaber, 1996: 40). V kategorično glasovanje Rae in Lijphart (glej Gaber, 1996) uvrščata glasovaje za enega kandidata, sistem enega neprenosljivega glasu ter preprosto glasovanje za strankino listo, ki ne omogoča porazdelitve mandata posameznega volivca med različne stranke. Ne glede na to ali

glasovanje o listah omogoča izbiro med kandidati ali ne, je bistvo to, da mora volivec svoj mandat dodeliti samo eni stranki.

Nasprotje kategoričnega glasovanja je **vrstilno glasovanje**, ki dopušča volivcu, da porazdeli svoj mandat med stranke ali med kandidate različnih strank (Lijphart v Gaber, 1996: 72). Volivcu omogoča, da z razvrščanjem strank izrazi kompleksnejšo, dvoumnejšo naklonjenost. Tako lahko volivec reče, da mu je najljubša stranka A, nato stranka B, in tako naprej. Volivcu se torej ni treba odločit v prid katerega koli posameznega tekmeca, temveč lahko svoj mandat porazdeli med številne tekmujoče stranke (Rae v Gaber, 1996: 40-41). Primer vrstilnega glasovanja je glasovanje o alternativnih kandidatih, glasovanje s kumulativno strankarsko listo, panaširanje in sistem enega prenosljivega glasu

Temeljna razlika med dvema vrstama glasovanja je v tem, da kategorično glasovanje zahteva od volivca podelitev mandata izključno eni stranki oziroma enemu kandidatu, medtem ko vrstilno glasovanje dopušča volivcu, da porazdeli svoj mandat med različne stranke ali med kandidate različnih strank.

3. NASTANEK IN SISTEM PREFERENČNEGA GLASOVANJA

Vse od nastanka angleškega parlamenta v trinajstem stoletju se je o kandidatih na volitvah odločalo po večinskem načelu (Toplak, 2003: 15). Večinski volilni sistem se je skupaj z idejo o parlamentarni demokraciji postopoma razširil v severno Ameriko in celinsko Evropo, kar je omogočilo idejno podlago za nastanek sistema preferenčnega glasovanja. Le-ta naj bi se razvil iz dvokrožnega večinskega sistema nekje v drugi polovici 18. stoletja. Za začetnika štejemo francoskega matematika Charlesa de Borda, ki je leta 1770 predlagal možnost razvrstitve oziroma rangiranja kandidatov pri volitvah za takratno Akademijo znanosti v Parizu. Marquis de Condorcet, v tistem času vodilna oseba na področju volilne teorije, pa je temu predlogu nasprotoval ter istočasno predlagal, da se namesto Bordovega sistema naredi izčrpna primerjava po parih med vsemi kandidati (Reilly, 2001). Tako je razprava o preferenčnem sistemu za nekaj časa zamrla, vse dokler se ni iz zahtev o nujnem zastopanju vseh političnih opcij v parlamentu razvila zamisel o volilnih sistemih sorazmernega predstavništva.

Razprava o prednostih Harovega sistema, t.i. sistema enega prenosljivega glasu, obravnavana na mednarodni konferenci združenja za napredek družbenih znanosti v Amsterdamu leta 1864, je označila vzpon splošnega gibanja v prid sorazmernega predstavništva, ki naj bi nadomestil večinske sisteme, ki so v nekaterih državah proizvedli izvolitev parlamentov, ki niso ustrezno predstavljali volje volivcev. V zahodni Evropi so bili sistemi sorazmernega predstavništva za volitve v parlament uvedene med leti 1899 in 1920. Pred tem je v različnih državah obstajalo precejšnje število različnih sistemov (Gaber, 1996: 26-28).

Sistemi sorazmernega predstavništva ali proporcionalni sistemi pa so kmalu pokazali tudi svoje slabosti. S tem, ko so pri proporcionalnem sistemu volivci odločali o strankah in ne o kandidatih, so volitve postale neosebne in že tako slab stik med volivci in njihovimi predstavniki je začel postajati še šibkejši (Toplak, 2003: 15). Kot dobra korekcija čistega proporcionalnega sistema se je pokazala uvedba preferenčnega glasovanja. Ta korekcija pomeni poskus personalizacije volitev, torej povečanja vpliva osebnosti kandidatov na

volilni izid, ne da bi to ogrozilo sorazmerno zastopanost političnih programov (Ribičič, 2000: 22).

3.1 PREFERENČNO GLASOVANJE IN NJEGOVE OBLIKE

Preferenčni oziroma prednostni glas lahko opredelimo kot možnost volivca, da glasuje ne le za strankino listo, ki mu je najbližje, ampak tudi kot možnost izbire med posameznimi kandidati te stranke (Ribičič, 2000: 22). Bistvo sistema preferenčnega glasovanja je torej razvrščanje kandidatov glede na našo preferenco, kar pomeni večji vpliv osebnosti kandidatov na volilni izid. Danes obstaja več oblik preferenčnega glasovanja in njihovih kombinacij je celo toliko, da praktično v svetu ni dveh držav, kjer bi uporabljali enako ureditev preferenčnega glasovanja (Toplak, 2003: 23).

Sistemi preferenčnega glasovanja se razlikujejo glede na to ali se glasuje o listi ali pa o posameznih kandidatih na listi. Pri glasovanju za listo se glas, ne glede na to ali je bil primarno mišljen za posameznega kandidata ali ne, avtomatično prišteje k skupnemu številu glasov oddanih za listo. V nasprotnem primeru, pri glasovanju za posameznega kandidata, volivec odda svoj glas izključno posameznemu kandidatu. To je t.i. osebno glasovanje (Internet 7).

Najsplošnejša delitev je delitev na sisteme z enim preferenčnim glasom in sisteme, kjer lahko volivec odda več preferenčnih glasov. Pri sistemih z več preferenčnimi glasovi ločimo predvsem sisteme, kjer ima volivec toliko preferenčnih glasov, kolikor predstavnikov se voli ter sisteme, kjer je število preferenčnih glasov omejeno na npr. tri ali štiri (Toplak, 2003: 23).

Toplak (2003: 24) ločuje tudi sisteme obveznega preferenčnega glasovanja in sisteme fakultativnega preferenčnega glasovanja. Pri prvem sistemu volivec mora poleg oddaje glasu za listo označiti tudi kandidata oziroma kandidate, katere preferira. Pri sistemih fakultativnega preferenčnega glasovanja pa je obvezna le izbira liste, oddaja preferenčnega glasu pa je dodatna možnost, ki jo volivci po želji lahko izkoristijo.

Ponekod se preferenca izrazi tako, da se obkroži ali obkljuka ime in priimek izbranega kandidata na glasovnici. Drugod pa imena kandidatov sploh niso natisnjena na glasovnici, pač pa mora volivec ime in priimek ali zaporedno številko kandidata vpisati v posebno mesto na glasovnici. Obstajajo tudi sistemi, pri katerih lahko volivci poleg preferenčnih glasov izražajo tudi negativne preference. Medtem ko volivci najljubše kandidate obkrožijo, lahko kandidate, katere zavračajo, prečrtajo (Toplak, 2003: 25).

Med sisteme preferenčnega glasovanja Katz (1996: 110) šteje tudi sisteme, pri katerih volivci razvrščajo kandidate glede na preferenco od najljubšega pa do najmanj zaželenega. Na grobo delimo te sisteme na dve skupini. V prvi so volilni sistemi, pri katerih volivec oddaja le en glas, se pa ta lahko prenese na naslednjega na lestvici priljubljenosti če prvi kandidat tega glasu ne potrebuje ali če nima možnosti za izvolitev¹⁸. V drugi skupini pa so sistemi, kjer volivec s tem, ko razvrsti kandidate po priljubljenosti, med njih razdeli določeno število točk.

Pri sistemih, kjer se odda preferenčni glas za kandidata posebej od glasu za listo je pomembno tudi vprašanje, ali se lahko glas odda za eno listo, preferenčni glas pa za kandidata z druge liste. Možni pa so tudi sistemi, ki dovoljujejo oddajo preferenčnega glasu kandidatu z druge liste. Sistem preferenčnega glasu, kjer lahko volivec odda preferenčne glasove kandidatom različnih list, imenujemo panaširanje. Sistem, kjer je mogoče enemu kandidatu oddati več kot en glas, pa imenujemo kumuliranje. Pri teh sistemih ima volivec pogosto na voljo določeno število točk, ki jih lahko poljubno razdeli med kandidate (glej Toplak, 2003).

Zaradi različnih kombinacij sistemov preferenčnega glasovanja, ki se uporabljajo tako pri volitvah individualnih organov, kot je predsednik ali župan, kot tudi pri volitvah kolektivnih organov, ter glede na to, da najdemo preferenčno glasovanje v večinskih kot tudi v proporcionalnih sistemih, je težko narediti neko sistematično klasifikacijo različnih

¹⁸ Taka oblika preferenčnega glasovanja je sistem enega prenosljivega glasu (STV), ki se ga uporablja tudi pri volitvah v Evropski parlament (Grad, 2004)

oblik preferenčnega glasovanja (Brezovšek in Haček, 2005: 100). Ne glede na razlike med posameznimi oblikami preferenčnega glasovanja, pa je skupna točka vseh v tem, da ima volivec možnost ne le izbire ene politične opcije, liste ali stranke, pač pa ima tudi vpliv na izbiro posameznikov znotraj te liste ali stranke.

Kljub temu pa številni avtorji (Katz, 1996; Toplak, 2003; Reilly, 2004 in drugi) razlikujejo predvsem med naslednjimi oblikami preferenčnega glasovanja:

- sistem dodatnega glasu,
- alternativno glasovanje,
- sistem enega prenosljivega glasu,
- sistem enega neprenosljivega glasu.

3.1.1 Sistem dodatnega glasu

Sistem dodatnega glasu imamo za prehodni sistem med dvokrožnim sistemom in alternativnim glasovanjem. V samem procesu volitev volivec kandidate razvršča po svojem izboru. Če nihče od kandidatov ne dobi absolutne večine, se v navidezni drugi krog uvrstita prvo in drugo uvrščena kandidata, v tem krogu pa je postopek porazdelitve glasov takšen, da se porazdelijo glasovnice drugih kandidatov med kandidata glede na njuno mesto na teh glasovnicah. Ta sistem se večinoma uporablja pri volitvah v poddržavnih strukturah. Edini primer volitev na državnem nivoju so bile predsedniške volitve v Šrilanki (Reilly, 2001).

3.1.2 Alternativno glasovanje

Alternativno glasovanje¹⁹ (AV) temelji na načelu absolutne večine in se uporablja za volitve, kjer se v volilni enoti voli samo po enega predstavnika. Po tem sistemu volivci kandidate razvrstijo glede na preferenco od najljubšega pa do najmanj zaželenega ter jih

¹⁹ Alternativno glasovanje se zaradi svoje zapletenosti in zahtevnosti za volivce v praksi skoraj ne uporablja, razen za parlamentarne volitve v Avstraliji (Grad, 2004: 58).

temu primerno tudi označijo in sicer z zaporedno številko '1' v primeru njihovega najljubšega kandidata, z zaporedno številko '2' v primeru druge izbire in tako dalje. Izvoljen je torej kandidat, ki je dobil absolutno večino vseh glasov (Reilly, 2004: 255). Če v prvem krogu nihče od kandidatov ne dobi absolutne večine, se glasovi zadnjega porazdelijo med druge, glede na mesto, ki ga dosegajo. To se ponavlja, vse dokler nekdo od kandidatov ne dobi potrebne večine (Reilly, 2001: 217). Prednost takega načina glasovanja je, da kljub absolutni večini ni potrebno večkratno glasovanje. Volivec se namreč ne odloča samo za enega kandidata, temveč poleg izbranega označi še kandidata (ali več kandidatov), ki bi ga volil v drugem krogu, v primeru neizvolitve prvotnega kandidata (Grad, 1992: 46).

3.1.3 Sistem enega prenosljivega glasu

Sistem enega prenosljivega glasu²⁰ (STV) se praviloma uporablja pri glasovanju o posameznih kandidatih, lahko pa tudi pri glasovanju o listah kandidatov v volilnih enotah z več poslanskimi sedeži (Reilly, 2001: 217). Volivci glasujejo tako, da označijo prednostni vrstni red kandidatov, pri čemer je nujno, da razvrstijo vse kandidate. Bistvo tega sistema je, da se neuporabljeni glasovi izvoljenega kandidata dodelijo drugim kandidatom po vrstnem redu dobljenih glasov. Izvoljeni so najprej kandidati, ki dosežejo volilni količnik, to je število prvih glasov, ki je potreben za izvolitev. Presežni glasovi že izvoljenih kandidatov se tako dodelijo naslednjim kandidatom, vse dokler ni izvoljenih toliko kandidatov, kolikor se jih voli v volilni enoti (Grad, 2004: 65). V teoriji je STV zelo cenjen, ker natančno izraža voljo volivcev in ne pozna izgubljenih glasov, poleg tega pa tudi zmanjšuje vpliv političnih strank na volitve, saj lahko volivec glasuje za kandidate različnih strank. Primere takih volitev najdemo v Republiki Irski, Severni Irski ter na Malti (Grad, 1992: 53).

²⁰ Sistem enega prenosljivega glasu se po svojem predlagatelju imenuje tudi Harejev sistem. Njegova slabost je v tem, da je preveč zahteven, še posebej za volivce same, zato ga za državne volitve v praksi le redko zasledimo (Grad, 1992: 52).

3.1.4 Sistem enega neprenosljivega glasu

Sistem enega neprenosljivega glasu²¹ (SNTV) je sistem relativne večine, pri katerem je iz volilne enote izvoljenih več kandidatov, čeprav ima volivec pravico glasovati le o enem kandidatu. Izvoljeni so torej kandidati, ki so dobili največ glasov (Katz, 1996: 111). SNTV se v praksi, zaradi svojih pomanjkljivosti, zelo redko uporablja. Volivcu namreč omejuje izbiro, saj lahko ta izrazi svojo voljo le o enem izmed več kandidatov za več poslanskih mest, za politične stranke pa je problematičen, ker so njegovi izidi izredno negotovi (Grad, 2004: 59).

²¹ Sistem enega neprenosljivega glasu je uporabljala Japonska vse do leta 1996 (Toplak, 2003: 27).

4. PREFERENČNO GLASOVANJE IN PERSONALIZACIJA VOLITEV

Pojem personalizacija volitev se pogosto omenja v sodobnih razpravah o volitvah in volilnem sistemu, saj je prav razosebljenje ali depersonalizacija volitev, kot načina oblikovanja predstavnškega telesa, eno najbolj spornih vprašanj sodobnih volitev in s tem v središču pozornosti razprav o spreminjanju volilnih sistemov (Grad, 2004: 66).

Pri depersonalizaciji volitev gre za zmanjšan vpliv volivcev na volitve v celoti, v ožjem pomenu pa še posebej na izbiro med različnimi kandidati pri glasovanju. Depersonalizacija volitev je razširjen in splošen pojav pri sodobnih volitvah, povezan predvsem z delovanjem političnih strank, v končni posledici pa je odvisen predvsem od volilnega sistema. Za razliko od teh pogledov na volitve, ki postavljajo v ospredje volitev političnih strank, pa si zamisel personalizacije volitev prizadeva ravno nasprotno. Na vrednosti naj bi pridobil volivec, ki naj bi bil tudi sicer načelno ključni subjekt volilnega procesa (Grad, 2004: 66-67).

Personalizacijo volitev je mogoče razumeti na različne načine, vendar je v vsakem primer njena vsebina v tem, da omogoča volivcu vpliv na izbiro oseb, ki bodo tvorile predstavnško telo (Grad, 2004: 66). Personalizacija volitev v širšem pomenu obsega vsako možnost volivca, da vpliva na izbiro članov predstavnškega telesa. To pomeni ne samo možnosti glasovanja o osebah, temveč tudi vpliv volivca na druge vidike volilnega procesa, zlasti na postavljanje kandidatov na volitvah. Znotraj tega je mogoče iskati tudi ožji pomen personalizacije, ki je v tem, da volivec na volitvah, torej pri samem glasovanju, glasuje o osebah in ne samo o strankarskih listah (Grad in drugi, 2003: 36).

Personalizacija volitev je še posebej pomembna na lokalni ravni, saj je narava lokalnih volitev v marsičem drugačna od državnih in evropskih volitev. V lokalni skupnosti so družbeni odnosi praviloma tesnejši, medsebojna povezanosti in soodvisnost njenih prebivalcev večja in pomembnejša kot na ravni države oziroma na ravni EU. Zato so volitve v lokalni skupnosti tudi bolj pristne in manj oddaljene od volilcev, kot je to pri državnih volitvah in volitvah v EP. S tega vidika bi lahko rekli, da je personalizacija celo

nujen element lokalnih volitev (Grad in drugi, 2003: 36). Večinoma je tako tudi v praksi, kar se navadno kaže že pri kandidiranju, kjer bistveno pomembnejša vloga volilcev v primerjavi s političnimi strankami kot pa na državni ravni. Na lokalnih volitvah navadno nastopa mnogo večje število strankarsko neodvisnih kandidatov ter kandidatov, ki jih podpirajo razna lokalna združenja. Neodvisni kandidati so navadno tudi dokaj uspešni na lokalnih volitvah.

Vprašanje personalizacije volitev se kaže predvsem v dveh elementih volilnega sistema in sicer pri kandidiranju in pri glasovanju.

4.1 KANDIDIRANJE

Pravica postavljanje kandidate na volitvah je izredno pomemben element volilne pravice in volilnega sistema, politično gledano pa je kandidiranje celo najvažnejši del volitev (Grad, 1992: 68). Pri kandidiranju gre namreč za to, da se med vsemi državljani, ki imajo pasivno²² volilno pravico, izbere razmeroma ozek krog tistih, med katerimi bodo končno izbirali volivci. Ker tu že prihaja do izbire, ki v določeni meri vpliva na končno odločitev, govorimo o predhodnem volilnem odločanju. Zato je za naravo volilnega sistema bistvenega pomena, kdo postavlja kandidate (Grad, 1992: 69). Zaradi tega so navadno za kandidiranje določeni tudi različni pogoji. Ponekod imajo pravico postavljanje kandidate samo politične stranke, drugje mora biti kandidatura podprta s podpisi določenega števila volilcev ali poslancev ali pa mora kandidat predložiti določeno kavcijo. Ponekod lahko predlagajo kandidate tudi sami volivci (Kaučič in Grad, 1999: 236).

Način kandidiranja pa je nekoliko različen pri večinskih in pri proporcionalnih volitvah. Glavna razlika je seveda v tem, da se pri večinskih volitvah predlagajo posamezne kandidature, pri proporcionalnih pa liste kandidatov. Od načina kandidiranja je odvisna tudi oblika in tehnika kandidature. Glede na to je lahko kandidiranje posamično ali pa skupinsko, odvisno od tega, ali se voli v volilni enoti en predstavnik ali večje število

²² Pasivna volilna pravica pomeni pravico biti izvoljen (Grad 2004: 38).

predstavnikov. To pa je neposredno odvisno od volilnega sistema (Kaučič in Grad, 1999: 236). Pri večinskem sistemu v volilnih enotah, v katerih se lahko voli samo en poslanec, so lahko kandidature samo posamične. Skupinske pa so kandidature v volilnih enotah, v katerih se voli več poslancev, kar je značilno zlasti za proporcionalni sistem (Grad, 1992: 70-71). Pri skupinskih kandidaturah se glasuje bodisi na podlagi svobodne ali nevezane liste bodisi na podlagi obvezne liste ali pa na podlagi delno obvezne liste. Pri prvi tvorijo listo različni kandidati, ki jih razvrščajo sami volivci po lastni izbiri, s tem, da glasujejo za posamične kandidate. Obvezno listo tvorijo kandidati, ki jih v obliki liste vnaprej predložijo določeni predlagatelji (praviloma politične stranke), pri čemer ni mogoče spreminjati vrstnega reda kandidatov na listi. Delno obvezna pa je tista lista, ki se od prejšnje razlikuje po tem, da je mogoče vrstni red kandidatov spreminjati s preferenčnim glasovanjem (Grad, 2004: 50-51).

Ker takšen način kandidiranja pomeni, sicer tehnično nujno, omejitev volilcev pri izvrševanju njihove volilne pravice, se zlasti postavlja vprašanje, kolikšna je sploh možnost, da volivci sodelujejo pri postavljanju kandidatov, kadar pa kandidate postavljajo stranke same, pa za možnost, da pri tem sodelujejo tudi člani stranke in ne samo strankarski vrhovi (Grad, 2004: 49).

V sodobnih političnih sistemih imajo torej določanje kandidatov na volitvah večinoma v zakupu politične stranke, tako da neodvisni kandidati nimajo prave možnosti v volilnem boju. Zaradi tega volivci nimajo resnične možnosti odločati o tem, kdo bo kandidat oziroma kdo bo uvrščen na kandidatno listo, temveč praviloma lahko izbirajo le med različnimi kandidatnimi listami oziroma kandidati, ki so jih določile politične stranke. V samih strankah pa praviloma določajo kandidate strankarski vrhovi, kar jemlje tudi samim članom strank možnost vpliva na določanje kandidatov in s tem zelo oži demokratično osnovo kandidiranja. To seveda velja v največji meri pri glasovanju o kandidatnih listah, pa tudi pri glasovanju o posameznih kandidatih dejansko ne gre toliko za izbiro med samimi kandidati, temveč med strankami, ki so jih predlagale.

Ker se prevladi strank pri kandidiranju v praksi torej ni mogoče izogniti, je za večjo

demokratizacijo kandidiranja pomembno zagotoviti čim večji vpliv članov stranke na določanje kandidatov znotraj stranke, po možnosti pa zahtevati tudi, da imajo strankarski kandidati podporo volivcev. Pri glasovanju o listah kandidatov pa je mogoče omiliti vpliv političnih strank na izbiro poslancev s tem, da se omogoči volivcem izbira med predlaganimi kandidati na samem glasovanju z uporabo preferenčnega glasu.

4.2 GLASOVANJE

Najbolj neposredno pride vprašanje personalizacije volitev do izraza pri glasovanju volivcev. Glasovanje lahko opredelimo kot dejanje, s katerim volivec izjavi svojo voljo tako, da da svoj glas v korist kandidata oziroma kandidatne liste, za katerega želi, da bo izvoljen (Kaučič in Grad, 1999: 242). Glasovanje je torej način oziroma oblika izražanja volje volivca glede tega, katere osebe bodo izvoljene za člane predstavniškega telesa. Z glasovanjem volivec uresničuje aktivno²³ volilno pravico.

Način glasovanja je v največji meri odvisen od volilnega sistema, zlasti od načina delitve mandatov in z njim povezanega načina glasovanja. Volivec lahko voli posamezne osebe ali pa vse kandidate neke stranke. Pri tem ima lahko toliko glasov, kolikor poslancev se voli v volilni enoti, lahko ima več glasov (pri kumuliranemu glasovanju) ali manj glasov (pri limitiranemu glasovanju), lahko pa ima samo en glas (pri glasovanju o listah kandidatov ter pri glasovanju z enim glasom – sistem enega prenosljivega glasu). (Grad, 2004: 51). Pri samem glasovanju gre torej za enostavno vprašanje ali volivci glasujejo o osebah ali pa o kandidatnih listah. Teoretično je sicer možno različno glasovanje v različnih volilnih sistemih, vendar pa je za večinski sistem značilno glasovanje o osebah, za proporcionalni pa glasovanje o listah kandidatov, kar v praksi pomeni glasovanje o političnih strankah (Grad in drugi, 2003: 36).

Depersonalizacija volitev je splošen pojav v vseh volilnih sistemih, vendar je bolj izrazit v proporcionalnem sistemu glasovanja, kot v drugih volilnih sistemih. (Grad, 2004: 68).

²³ Aktivna volilna pravica pomeni pravico voliti (Grad, 2004: 38).

Večinski volilni sistem namreč omogoča izbiro med osebnostmi kandidatov. Glasovanje o posameznikih, ki zmagajo, če dobijo največ glasov, tako zmanjšuje pomen pripadnosti kandidata politični stranki in omogoča enakopravno konkuriranje kandidatov (Ribičič, 2000: 14). Kljub temu, da po večinskem sistemu volivci glasujejo o osebah, v praksi za kandidati skoraj vedno stojijo politične stranke. Vseeno pa imajo volivci pred očmi osebo, ne pa zgolj listo kandidatov, ki se navadno identificira s stranko. Na drugi strani pa proporcionalni volilni sistem, v čisti, skrajni izpeljavi, omogoča volivcem izbiranje med listami strank, ne pa med kandidati in na podlagi njihovih osebnih kvalit. Izbiranje med listami, pravzaprav med političnimi strankami, ki se bojujejo za osvojitve izvršne oblasti, v bistvenem pomeni depersonalizacijo volitev (Ribičič, 2000: 20-22).

Ker proporcionalni sistem glasovanja po listah kandidatov najbolj depersonalizira volitve, se pogosto iščejo različne rešitve, ki bi to slabost odpravile. Ena od njih je preferenčno glasovanje, ki predstavlja možnost volivcu, da glasuje ne le za strankino listo, ampak da izbira tudi med posameznimi kandidati te stranke. Ta korekcija pomeni večjo personalizacijo volitev, torej povečanja vpliva osebnosti kandidatov na volilni izid. Vendar pa Sartori (v Grad, 2004: 68) opozarja, da zaradi močnega vpliva političnih strank tudi tu v praksi praviloma prevladuje strankarska pripadnost kandidata in ne izbira glede na njegovo osebnost.

5. PRIMERJAVA VOLILNIH SISTEMOV V DRŽAVAH EU

Sledeče poglavje, kot lahko razberemo iz naslova, je primerjava temeljnih elementov volilnih sistemov in volilne pravice med posameznimi državami članicami EU²⁴. Namen primerjave je raziskati oziroma poiskati možnost obstoja osnovnih razlik med njimi, ki bi se kljub skupni zakonodaji Skupnosti, lahko kazale v enotnem oziroma neenotnem volilnem sistem pri volitvah v EP.

Pred samo primerjavo pa je smiselno opredeliti tudi pravno podlago volitev v EP, ki bo med drugim služila tudi kot okvir za nadaljnjo delo.

5.1 PRAVNA PODLAGA VOLITEV IN VOLILNE PRAVICE v EP

Pravno podlago volitev in volilne pravice na volitvah v EP predstavljajo relevantne določbe primarnega in sekundarnega prava²⁵ Skupnosti ter volilna zakonodaja posameznih držav članic EU.

V primarnem pravu Skupnosti²⁶ so ključne določbe drugega odstavka člena 19 **Pogodbe o Evropski skupnosti** (v nadaljevanju PES), ki državljanom Unije, ne glede na to, v kateri članici stalno prebivajo, zagotavljajo aktivno in pasivno volilno pravico na volitvah v EP. Nadalje je pomemben člen 190 PES, ki določa, da EP sestavljajo predstavniki

²⁴ V Sloveniji je bil izraz »Evropska Unija« enotno dogovorjen ob podpisu Evropskega pridružitvenega sporazuma leta 1996 (Čebular, 2005: 12).

²⁵ Pravne vire Evropske skupnosti predstavljata primarna in sekundarna zakonodaja. Primarna zakonodaja so ustanovitvene pogodbe in njihove dopolnitve. Sekundarno zakonodajo pa sestavljajo splošni in individualni pravni akti, ki jih sprejemajo organi Evropske unije na podlagi določb primarnega prava: uredba, direktiva, odločba, priporočila, mnenja in resolucije (Internet 8).

²⁶ Evropska unija je predvsem cilj, ki ga zasleduje Maastrichtski sporazum, ki počiva na treh stebrih, pri čemer je Evropska skupnost kot enotni trg le prvi od teh stebrov. Evropska unija za razliko od skupnosti tudi ni samostojen pravni subjekt, zato se praviloma uporablja termin Evropska Skupnost (Internet 9).

ljudev držav članic, ki so izvoljeni na splošnih in neposrednih volitvah. V primarno pravo sodi tudi **Akt o uvedbi splošnih in neposrednih volitev članov Evropskega parlamenta** (Bruseljski akt) iz leta 1976. Ta akt med drugim določa, da je funkcija evropskega poslanca združljiva s funkcijo poslanca v nacionalnem parlamentu, državam članicam pa omogoča, da vprašanje nezdržljivosti funkcij samostojno uredijo. Zadnja sprememba tega akta iz leta 2002 je določila temeljna načela volilnega sistema. Prvi člen določa, da so člani EP izvoljeni na volitvah, kot volilni sistem pa določa proporcionalni sistem na podlagi liste ali enotnega prenosljivega glasu. V drugem odstavku prvega člena je tudi določeno, da se lahko države članice odločijo za možnost preferenčnega glasovanja in uredijo podrobnosti. V tretjem odstavku pa so obvezne značilnosti vseh modernih volilnih sistemov: načelo univerzalnosti, neposrednosti, svobode in tajnosti.

Sekundarno pravo Skupnosti vsebuje **Direktivo 93/109/ES** o volitvah v Evropski parlament, ki podrobneje ureja postopek za izvedbo evropskih volitev in pravila za izvrševanje volilne pravice. Direktiva, ki je sicer neobvezujoča, denimo v členih 3 in 4 določa, da volivci ne morejo voliti v državi, iz katere prihajajo, in v državi, v kateri stalno prebivajo, da kandidati za evropske poslance lahko kandidirajo le v eni državi in da vsaka država članica samostojno ureja volilno pravico svojih državljanov, ki ne prebivajo na njenem volilnem območju. Določa tudi, da v primeru, da je udeležba na volitvah v državi stalnega prebivališča obvezna, ta obveznost velja tudi za državljane Unije, ki niso državljani te države, če so izrazili željo po udeležbi na evropskih volitvah.

Izvrševanje volilne pravice in izvedbo volitev v EP v vsaki državi članici EU nadalje ureja tudi **nacionalna volilna zakonodaja**. V Sloveniji je Državni zbor to materijo uredil v Zakonu o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (Ur. l. RS, št. 96/02). Ta zakon omogoča, da v Sloveniji na evropskih volitvah lahko sodelujejo državljani vseh držav članic EU s stalnim prebivališčem na ozemlju RS, pod pogojem, da so stari več kot 18 let, da jim v državi, katere državljani so, ni bila odvzeta volilna pravica in da so vpisani v evidenco volilne pravice za volitve v EU. Na volitvah lahko sodelujejo tudi državljani RS, ki nimajo stalnega prebivališča v Sloveniji, če imajo pravico voliti in biti izvoljen za poslanca državnega zbora.

Ker predpisi EU torej urejajo samo nekatera vprašanja o volitvah v EP, mora vsaka država članica sama urediti način volitev. Pri tem seveda nima popolnoma svobodne izbire, saj mora upoštevati skupne temelje EU in lastno ustavno ureditev. Predpisi EU namreč ne urejajo organizacijskih, tehničnih in proceduralnih vprašanj, ki so pomembna za izvedbo volitev v EP, temveč jih v celoti prepuščajo pravni ureditvi v članicah EU (Grad, 2004: 88).

Podrobnejša analiza o Zakona o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament sledi v naslednjem poglavju.

5.1.1 Volitve poslancev v Evropski parlament iz Slovenije

Večji del urejanja pravne podlage za volitve v Evropski parlament je, če ponovimo, prepuščen članicam EU. Zato je bilo za izvedbo evropskih parlamentarnih volitev nujno sprejeti poseben zakon tudi v Sloveniji, saj je le-ta na pravni ravni zagotovil možnost, da tudi Slovenija preko volitev v EP začne sodelovati pri delu in odločanju institucij Evropske unije. Podobno so storile tudi druge države v EU.

Volitve poslancev iz Slovenije v EP ureja Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (Uradni list RS, 96/02), ki je bil sprejet že leta 2002, kasneje pa je bil tudi noveliran (Spremembe in dopolnitve Zakona o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament, Uradni list RS, št.40/2004). Ureditev volitev v EP je dokaj zapletena, saj mora upoštevati dejstvo, da se volitve odvijajo po vseh državah članicah EU, vendar pa usklajeno med njimi, kar postavlja nove in večje zahteve glede volilne organizacije in tehnike. V zakonu je bilo treba posebej urediti vprašanja, ki jih evropski predpisi ne urejajo enotno, temveč dopuščajo različno ureditev po državah članicah, pri čemer pa velja splošno pravilo, po katerem država ne sme predpisovati različnih pogojev za svoje državljane in za državljane drugih držav članic EU. Zato zakon ureja vprašanja, ki so specifična za volitve v EP in omenjene predpise prilagajajo našim potrebam v okviru našega pravnega sistema. Gre predvsem za vprašanja (aktivne in pasivne) volilne pravice, nezdružljivost funkcij in sistem delitve

poslanskih mandatov. Zakon torej predvsem ureja volilno pravico pri volitvah v EP, volilni sistem, kandidiranje in glasovanje ter ugotavljanje izida volitev. Poleg te osnovne zakonske materije ureja tudi nekatera vprašanja položaja poslanca EP iz Republike Slovenije (glej Predpisi o volitvah v evropski parlament).

Zakon v splošnih določbah ureja nekatera načela ureditve volitev poslancev v EP, ki izhajajo tako iz pravne ureditve EU kot tudi iz slovenske ustavne ureditve. Tako v 1.členu določa, da se poslanci iz Republike Slovenije v EP volijo neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice s tajnim glasovanjem za dobo petih let. Nadalje je v 2.členu zakona določeno načelo nezdržljivosti funkcije poslanca v EP s funkcijo poslanca v Državnem zboru Republike Slovenije in s funkcijo člana izvršilnega organa oziroma individualnega izvršilnega organa lokalne skupnosti. Poslanec tudi ne sme opravljati funkcij in dejavnosti, kijih ne sme opravljati poslanec v Državnem zboru. V splošnih določbah je urejen tudi razpis volitev v Evropski parlament, ki jih razpiše predsednik republike, in sicer se v skladu s 3.členom volitve razpišejo najprej 135 dni in najkasneje 75 dni pred dnevom glasovanja.

Eno najpomembnejših vprašanj volitev je volilna pravica, ki jo zakon v drugem poglavju ureja tako, da upošteva na eni strani ureditev v EU, na drugi strani pa našo ustavno ureditev volilne pravice. V skladu s pravno ureditvijo EU torej zakon ureja volitve v EP tako, da pod enakimi pogoji omogoča volitve tako domačim državljanom kot tudi državljanom držav članic EU. Volilno pravico imajo tako na podlagi 10.člena vsi slovenski državljani, ki imajo volilno pravico pri volitvah v Državni zbor, kar pomeni pravico voliti in biti izvoljen. V skladu z evropskimi predpisi pa imajo volilno pravico pod enakimi pogoji kot slovenski državljani tudi državljani držav članic EU, ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji. Seveda pa te volilne pravice pri nas ne morejo izvrševati, če so jo izgubili v lastni državi. Zato zakon določa, da imajo državljani EU volilno pravico pod pogojem, da jim ni bila odvzeta. Seveda pa velja tudi za te tuje državljane splošni pogoj, da so vpisani v volilno evidenco.

Volilni sistem, opredeljen v tretjem poglavju zakona, je v večini članic v skladu s prevladujočimi standardi v EU proporcionalen s preferenčnim glasovanjem. Tako je določeno tudi za volitve poslancev v EP iz Slovenije (člen 11). To je tudi v skladu z našo tradicijo in ureditvijo, saj je volilni sistem tudi pri državnih volitvah proporcionalen, s posebno obliko preferenčnega glasovanja (člen 12). Ustavna sprememba iz leta 2000 je načelo proporcionalnih volitev povzdignila celo na ustavno raven. Podoben sistem pa velja tudi na lokalni ravni. Prav tako je v našem volilnem sistemu uveljavljeno načelo personalizacije volitev, torej načelo, po katerem morajo imeti volivci možnost, da vplivajo na izbiro kandidatov, ne samo na izbiro političnih strank (glej Predpisi o volitvah v evropski parlament). Glede na majhno število poslancev, ki jih je treba izvoliti, je za volitve vsa država ena volilna enota, pri katerem volivec lahko glasuje samo za eno listo kandidatov. Na glasovnici lahko označi tudi kandidata, ki mu daje prednost pred drugimi na listi (preferenčno glasovanje). V skladu s 13.členom zakona, se delitev poslanskih mest med liste kandidatov opravi na ravni vse države. Poslanska mesta se dodelijo listam kandidatov po zaporedju najvišjih količnikov (d'Hondtov sistem). Izvoljeni so kandidati, ki so dobili največje število preferenčnih glasov. Ti se upoštevajo, če števil preferenčnih glasov posameznega kandidata presega količnik, izračunan tako, da se število vseh glasov, oddanih za listo, deli z dvakratnikom števila kandidatov na listi. Če po tem pravilu ni izvoljenih toliko kandidatov, kolikor poslanskih mest pripada posamezni listi, so na preostala poslanska mesta na tej listi izvoljeni kandidati po vrstnem redu na listi kandidatov.

Zakon o volitvah v Evropski parlament ureja vse potrebno za izvedbo parlamentarnih volitev, torej vse elemente volilnega sistema (v ožjem in širšem pomenu) ter volilni postopek.

5.2 PRIMERJAVA VOLILNIH SISTEMOV

5.2.1 Volilna formula

Na temeljih primarne in sekundarne zakonodaje Skupnosti, največja skupina držav sicer uporablja proporcionalni volilni sistem, vendar kljub delnemu, navideznemu poenotenju le-tega, lahko iz preglednice (glej preglednico 5.1) ugotovimo, da so posamezna pravila in značilnosti volilnega sistema med državami dokaj različni. Te posebnosti se kažejo že v **volilni formuli**, ki predstavlja ključni dejavnik prevajanja glasov volivcev v poslanske sedeže. Čeprav so vse države posvojile enega izmed dveh oblik sorazmernega predstavništva, bodisi sistem enega prenosljivega glasu bodisi glasovanje o listah, kar je v skladu z 1.členom Bruseljskega akta, so bile na volitvah v EP uporabljene različne oblike slednjega.

Preglednica 5.1: Primerjava volilnih sistemov v državah EU

države	volilni sistem	delitev glasov	volilne enote	volilni prag
Avstrija	proporcionalni	Hare-Niemeyer in d'Hondt	nacionalna	4 %
Belgija	proporcionalni	d'Hondt	regionalna (4)	-
Ciper	proporcionalni	oblika strankarskih list	nacionalna	-
Češka	proporcionalni	d'Hondt	nacionalna	5 %
Danska	proporcionalni	d'Hondt	nacionalna	5 %
Estonija	proporcionalni	d'Hondt	nacionalna	-
Finska	proporcionalni	d'Hondt	nacionalna	-
Francija	proporcionalni	d'Hondt	regionalna (8)	5 %
Grčija	proporcionalni	Hagenbach-Bischoff	nacionalna	3 %
Irska	kvaziproporcionalni	STV	nacionalna	-
Italija	proporcionalni	Hare-Niemeyer	regionalna (5)	-
Latvija	proporcionalni	Sainte-Laguë	nacionalna	5 %
Litva	proporcionalni	oblika strankarskih list	nacionalna	5 %
Luksemburg	proporcionalni	Hagenbach-Bischoff	nacionalna	-
Madžarska	proporcionalni	d'Hondt	nacionalna	5 %
Malta	proporcionalni	STV	nacionalna	-
Nemčija	proporcionalni	Hare-Niemeyer	nacionalna & regionalna (16)	5 %
Nizozemska	proporcionalni	Hare-Niemeyer in d'Hondt	nacionalna	-

Poljska	proporcionalni	Hare-Niemeyer in d'Hondt	nacionalna & regionalna (13)	5 %
Portugalska	proporcionalni	d'Hondt	nacionalna	-
Slovaška	proporcionalni	Hagenbach-Bischoff	nacionalna	5 %
Slovenija	proporcionalni	d'Hondt	nacionalna	-
Španija	proporcionalni	d'Hondt	nacionalna	-
Švedska	proporcionalni	modificiran Sainte-Laguë	nacionalna	4 %
V.Britanija	proporcionalni	d'Hondt in STV	regionalna (11)	-

Vir: povzeto po Mather, D.James 2005. European parliamentary electoral law and the 2004 elections ter domače strani vlad držav članic.

Irska (Severna Irska) in Malta uporabljata posebno obliko sorazmernega predstavništva imenovano sistem enega prenosljivega glasu (STV), medtem ko preostalih 23 uporablja sistem list, ki temelji bodisi na d'Hondtovi metodi delitve mandatov (Belgija, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Madžarska, Portugalska, Slovenja, Španija in Velika Britanija), Hare-Niemeyeru (Nemčija, in Italija), Hagenbach-Bischoffu (Grčija, Luksemburg in Slovaška) ali Saint-Laguëjevi metodi (Latvija, Švedska). Avstrija, Nizozemska in Poljska uporabljajo kombinacijo d'Hondta in Hare-Niemeyerja, medtem ko Ciper in Litva uporabljata svoj specifični način glasovanja o listah za preračunavanje in distribucijo poslanskih sedežev.

5.2.2 Volilne enote

Poleg razlik v volilni formuli, so le-te opazne tudi v velikosti in oblikovanju volilnih enot ter volilnega praga (glej preglednico 5.1). Pri vprašanju **volilnih enot** Bruseljski akt določa, da lahko vsaka država članica, v skladu s svojimi posebnimi nacionalnimi razmerami, oblikuje volilne enote za volitve v Evropski parlament ali na drugačen način razdeli svoje volilno območje, ne da bi pri tem vplivala na proporcionalno naravo volilnega sistema. Večina držav članic (18) je na nacionalnem ozemlju ustvarila eno volilno enoto, ki obsega celoten teritorij države. Od tega pravila odstopa sedem držav članic, med katerimi v Italiji in na Poljskem razdelitev mandatov temelji na regionalnih volilnih enotah, medtem ko se v Nemčiji liste kandidatov vlagajo bodisi na ravni federacije bodisi na ravni zveznih držav. Irska ima tako 4 volilne enote, Italija 5, Francija

8, Velika Britanija 11, Poljska 13 ter največ med vsemi Nemčija, ki ima 16 volilnih enot. Med vsemi državami članicami izstopa Belgija, ki ima 4 volilna enote, združene v tri volilne kolegije – francoskega, nizozemskega in nemško govorečega.

5.2.3 Volilni prag

Kar se tiče **volilnega praga**, ki ga razumemo kot formalna omejitev pri dodeljevanju mandatov, lahko države članice, v skladu z 2a.členom Bruseljskega akta, določijo najnižji prag za dodelitev poslanskih mest, pri čemer pa na ravni države ta prag ne sme presegati 5 odstotkov oddanih glasov. Iz preglednice (glej preglednico 5.1) je razvidno, da je le dvanajst od petindvajsetih držav članic vsililo volilne pragove med 3 in 5 odstotkov. Na primer tiste, ki v Nemčiji, na Danskem, v Franciji (na ravni vsakega okraja), na Madžarskem, v Latviji, Litvi, na Poljskem, v Republiki Češki in na Slovaškem, niso prejele 5 odstotkov glasov, ne dobijo sedežev v Evropski parlament. Volilni prag je v Avstriji in na Švedskem določen s 4 odstotki in v Grčiji s 3 odstotki. Večina držav članic torej ni določila minimalnega praga procenta glasov, ki ga morajo doseči stranke z vsako uradno izdano volilno listo.

5.2.4 Struktura glasovanja

Nadalje odstopanje od enotnega volilnega sistema pri volitvah v EP, je moč opaziti pri sami **strukturi glasovanja**. Na podlagi tega države članice uporabljajo različne oblike glasovanja, bodisi vrstilno bodisi kategorično, pri čemer, če povzamemo, je temeljna razlika v tem, da kategorično glasovanje zahteva od volivca podelitev mandata izključno eni stranki oziroma enemu kandidatu, medtem ko vrstilno glasovanje dopušča volivcu, da porazdeli svoj mandat med različne stranke ali med kandidate različnih strank (glej poglavje 2.3.4).

Preglednica 5.2: Struktura glasovanja po državah EU

države	struktura glasovanja	preferenčni glas
Avstrija	kategorično	√
Belgija	vrstilno	√
Ciper	vrstilno	√
Češka	vrstilno	√
Danska	kategorično	√
Estonija	kategorično	-
Finska	kategorično	√
Francija	kategorično	-
Grčija	kategorično	-
Irska	vrstilno	√
Italija	vrstilno	√
Latvija	vrstilno	√
Litva	kategorično	√
Luksemburg	vrstilno	√
Madžarska	kategorično	-
Malta	vrstilno	√
Nemčija	kategorično	-
Nizozemska	kategorično	√
Poljska	kategorično	√
Portugalska	kategorično	-
Slovaška	kategorično	√
Slovenija	kategorično	√
Španija	kategorično	-
Švedska	kategorično	√
V.Britanija	kategorično	√

Vir: povzeto po Mather, D.James 2005. European parliamentary electoral law and the 2004 elections

Ker države članice, na podlagi 1.člena Bruseljskega akta, dovolijo glasovanje na podlagi sistema preferenčnih list v skladu s postopkom, ki ga same sprejmejo, so poleg razlik v volilni formuli, opazne tudi v uporabi **preferenčnega glas** (glej preglednico 5.2). Sedemnajst držav članic dovoljujejo glasovanje za kandidate različnih strank ali pa preferenčne glasove za enega ali več kandidatov (Avstrija, Belgija, Danska, Finska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Republika Češka, Slovaška, Slovenija, Švedska), medtem ko druge uporabljajo sistem zaprtih kandidatnih list. Na Irskem, Malti ter v Severni Irski, se delitev sedežev izvaja po posebnem proporcionalnem volilnem sistemu t.j. sistemu enega prenosljivega glas, v katerem vsak volivec odda svoj glas 'glavnemu' kandidatu, poleg tega pa nakaže še glas za preferenčnega kandidata, ki mu gre glas, če prvotni kandidat že doseže prag ali zbere premajhno število glasov in ni izvoljen.

5.3 PRIMERJAVA VOLILNE PRAVICE

Ko govorimo o volilnem sistemu ne moremo mimo njegovega najpomembnejšega elementa, to je volilne pravice, saj je od uresničevanja le-te, odvisen tudi značaj volilnega sistema. Zato je primerjava splošne in enake volilne pravice v državah članicah EU, ki ju zagotavlja že PES, nujni in sestavni del tega poglavja.

5.3.1 Splošna volilna pravica

Splošno volilno pravico na volitvah v EP načelno zagotavlja člen 190 PES. Kljub temu zagotovilu pa zaradi različnih pogojev, ki v posameznih članicah EU veljajo za pridobitev volilne pravice, ta na evropskih volitvah ni povsem splošna. Vse do volitev leta 1994 je tako za **aktivno** kot tudi za **pasivno volilno pravico** pri volitvah v EP veljalo načelo državljanstva, po katerem so volilno pravico v vsaki državi članici EU imeli samo njeni državljani. V to ureditev je z 19.členom posegla Maastrichtska pogodba, ki je za volilno pravico opustila načelo državljanstva in namesto tega uvedla načelo prebivališča. Leta 1993 je Svet Evropske Unije sprejel Direktivo 93/109 EC, s katero je bilo v 3.členu natančno določeno izvrševanje volilne pravice državljanov Unije, ki niso hkrati državljani države, v kateri prebivajo. Kljub temu pa direktiva v ničemer ni posegla v predpise držav o aktivni in pasivni volilni pravici njenih državljanov, ki živijo v tujini, vendar želijo volilno pravico izkoristiti v svoji državi. Iz preglednice (glej preglednico 5.3) je jasno razvidno, da ima vsak državljan EU pravico izvajati svojo volilno pravico v državi stalnega bivališča, pa čeprav ni državljan te države, pri tem pa so posameznim državam še vedno prepuščena podrobnejša določila, ki se dotikajo volilne pravice. Vsak državljan Evropske unije, prebivajoč v eni izmed držav članic, ki pa ni njegova matična, ima torej pravico do glasovanja v državi članici, kjer prebiva, in sicer pod enakimi pogoji kot njeni prebivalci.

Preglednica 5.3: Volilna pravica v državah EU

države	pravica voliti (aktivna)	pravica biti izvoljen (pasivna)
Avstrija	državljeni EU, stari 18 let in imajo polno aktivno volilno pravico	državljeni EU, ki so stari 19 let in imajo polno pasivno volilno pravico
Belgija	državljeni EU, ki so stari 18 let; prebivajo v Belgiji in imajo polno aktivno volilno pravico; glasovanje je obvezno	državljeni EU, ki so stari 19 let; zabeleženi v Belgijski volilni imenik; uživajo vse pravice civilnega prava; govorijo jezik, ki ustreza volilnemu območju kandidature
Ciper	državljeni Cipra in EU, ki so stari 18 let; stalno bivališče na Cipru že 6 mesecev	državljeni Cipra in EU, ki so stari 25 let; niso obtoženi volilne kršitve in niso psihično zaostali
Češka	državljeni Češke in EU, ki so stari 18 let in imajo polno aktivno volilno pravico	državljeni Češke in EU, stari 21 let in imajo polno pasivno volilno pravico; državljani EU morajo imeti prijavljeno stalno prebivališče 45 dni pred volitvami
Danska	državljeni Danske in EU, stari 18 let z stalnim prebivališčem in polno aktivno volilno pravico	državljeni Danske in EU, stari 18 let in imajo polno pasivno volilno pravico; državljani članic EU morajo imeti polno pasivno volilno pravico v svoji izvorni državi
Estonija	vsi državljani Estonije in EU, stari 18 let; državljani članic EU morajo imeti stalno prebivališče v Estoniji in polno aktivno pravico v svoji izvorni državi	državljeni Estonije in EU, stari 21 let; člani obrambnih sil nimajo pravice kandidirati
Finska	vsi državljani Finske, ki so stari 18 let; državljani EU s stalnim prebivališčem v Estoniji 50 dni pred volitvami, ki se registrirajo vsaj 80 dni pred volitvami; če državljani EU izgubijo volilno pravico v svoji izvorni državi, ne smejo voliti	državljeni Estonije in EU, stari 18 let in imajo polno aktivno volilno pravico
Francija	državljeni Francije in EU, stari 18 let in imajo polno aktivno volilno pravico	državljeni Francije in EU, stari 23 let; državljani EU imajo pravico kandidirati, če imajo polno pasivno pravico v svoji izvorni državi
Grčija	državljeni Grčije in EU, stari 18 let in so vpisani v volilne imenike	državljeni EU, stari 25 let
Irska	državljeni Irske in EU, stari 18 let; državljani članic EU morajo imeti polno aktivno volilno pravico v državi njihovega izvora; Irski prebivalci v tujini nimajo pravice voliti	državljeni Irske in EU, stari 21 let in imajo stalno prebivališče na Irskem; državljani članic EU morajo imeti polno pasivno volilno pravico v državi njihovega izvora
Italija	državljeni Italije in EU, ki so stari 18 let in registrirani vsaj 90 dni pred volitvami	državljeni Italije in EU, stari 25 let, ki imajo polno aktivno volilno pravico; državljani članic EU morajo imeti polno pasivno volilno pravico v državi njihovega izvora
Latvija	državljeni Latvije in EU, stari 18 let	državljeni Latvije in EU, stari 21 let, ki prebivajo v

		Latviji
Litva	državljan Litve in EU, star 18 let s stalnim prebivališčem v Litvi; registrirani v volilnem imeniku 65 dni pred volitvami; ne sme biti razglašen kot nesposobnega s strani sodišča	državljeni Litve in EU, stari 21 let, ki imajo polno aktivno volilno pravico; nima pravice kandidirati kot član vojske, zakonsko nesposoben in podvržen medicinskemu testiranju
Luksemburg	državljeni Luksemburga in EU, stari 18 let, ki imajo stalno prebivališče v Luksemburgu; državljani članic EU morajo imeti vse civilne pravice	državljeni Luksemburga in EU, stari 18 let, ki imajo stalno prebivališče v Luksemburgu in uživajo vse pravice civilnega prava
Madžarska	državljeni Madžarske in EU, stari 18 let z stalnim prebivališčem na Madžarskem; državljani članic EU morajo zaprositi za vpis v volilni imenik	državljeni Madžarske in EU, stari 18, ki imajo polno aktivno volilno pravico
Malta	državljeni Malte in EU, stari 18 let in so vpisani v volilni imenik; ne smejo služiti zaporno kazen daljšo od 6 mesecev in biti psihično nestabilni	državljeni Malte in EU, stari 18 let in vpisani v volilni imenik
Nemčija	državljeni Nemčije in EU, stari 18 let, navedeni v volilnem imeniku in imajo polno volilno pravico v državo njihovega izvora	državljeni Nemčije in EU, stari 18 let; državljani članic EU morajo imeti nemško državljanstvo vsaj 1 leto in morajo imeti polno pasivno volilno pravico v državi njihovega izvora
Nizozemska	državljeni Nizozemske in EU, stari 18 let; državljani članic EU morajo imeti polno aktivno volilno pravico v državi njihovega izvora	državljeni Nizozemske in EU, stari 18 let; državljani članic EU morajo imeti polno aktivno volilno pravico v državi njihovega izvora
Poljska	državljeni Poljske in EU, stari 18 let; državljani članic EU morajo imeti stalno prebivališče na Poljskem in morajo imeti polno aktivno volilno pravico v državi njihovega izvora	državljeni Poljske in EU, stari 21 let; državljani članic EU morajo imeti stalno prebivališče na Poljskem in morajo imeti polno pasivno volilno pravico v državi njihovega izvora
Portugalska	državljeni Portugalske in EU, stari 18 let; državljani članic EU morajo imeti polno aktivno volilno pravico v državi njihovega izvora	državljeni Portugalske in EU, stari 18 let; državljani članic EU morajo imeti polno pasivno volilno pravico v državi njihovega izvora
Slovaška	državljeni Slovaške in EU, stari 18 let in stalnim prebivališčem na Slovaškem	državljeni Slovaške in EU, stari 21 let in stalnim prebivališčem na Slovaškem
Slovenija	državljeni Slovenije in EU, stari 18 let in stalnim prebivališčem v Sloveniji	državljeni Slovenije in EU, stari 18 let in stalnim prebivališčem v Sloveniji
Španija	državljeni Španije in EU, stari 18 let; državljani članic EU morajo imeti polno aktivno volilno pravico v državi njihovega izvora	državljeni Španije in EU, stari 18 let in imajo polno aktivno volilno pravico
Švedska	državljeni Švedske in EU, stari 18 let in s stalnim	državljeni Švedske in EU, stari 18 let; morajo imeti

	prebivališčem na Švedskem	polno aktivno volilno pravico
V. Britanija	državljeni Velike Britanije in EU, stari 18 let; zabeleženi v volilnem imeniku ter morajo imeti polno aktivno volilno pravico v državi njihovega izvora	državljeni Velike Britanije in EU, stari 21 let in imajo polno aktivno volilno pravico; državljani članic EU morajo uživati vse pravice civilnega prava v državi njihovega izvora

Vir: <http://www.elections2004.eu.int/elections.html>; dostop 1. julij 2006

V Evropi "petindvajsetih držav" je najnižja starost za udeležbo na volitvah (aktivna volilna pravica) 18 let. Toda glede kraja bivanja pravila niso poenotena. Posamezna država tako lahko na primer predpiše, da morajo državljani drugih članic EU v določenem roku pred volitvami poskrbeti za vpis v volilne imenike ali da morajo pred samimi volitvami za določeno obdobje prebivati na njenem ozemlju. Za kandidiranje (pasivna volilna pravica) je torej potrebno biti državljan ene izmed držav članic in izpolnjevati pogoje glede bivanja, določene v volilnih predpisih države, v kateri kandidira. Vsak kandidat mora biti na Danskem, na Finskem, Madžarskem, v Nemčiji, na Nizozemskem, v Luksemburgu, Malti, Portugalskem, v Sloveniji, Španiji in na Švedskem star najmanj 18 let. Najnižja starost v Avstriji je 19 let, v Belgiji, na Irskem, v Estoniji, Latviji, Litvi, na Poljskem, v Republiki Češki, Združenem kraljestvu in na Slovaškem pa 21 let. V Franciji volilni predpisi določajo minimalno starost 23 let, na Cipru ter v Grčiji in Italiji pa 25 let.

Nadaljnji problem v zvezi s splošno volilno pravico je tudi možnost uporabe t.i. »opting-out« klavzule, ki jo predvideva Direktiva 93/109 EC, medtem ko pravno podlago klavzule predstavlja drugi odstavek 19.člena PES. Na podlagi posebnih problemov države članice je volilno pravico mogoče odpraviti, če delež državljanov drugih držav članic EU presega 20 odstotkov vseh državljanov Unije, ki prebivajo v posamezni članici. Na podlagi klavzule nemalo državljanov EU, ki prebivajo v Luksemburgu in so zaposleni v organih in institucijah Skupnosti, ne morejo izvrševati volilne pravice.

5.3.2 Enaka volilna pravica

Prav tako volilna pravica na volitvah v evropski parlament ni enaka, saj glasovi volilnih upravičencev po EU nimajo enake vrednosti. Za vse manjše države namreč velja, da so glasovi njihovih prebivalcev vredni več, kot glasovi prebivalcev večjih držav. To neenakost dobro pokaže primerjava (glej preglednico 5.4), koliko prebivalcev v posamezni članici EU odpade na enega evropskega poslanca.

Preglednica 5.4: Zastopanost v Evropskem Parlamentu

države	število poslancev	število prebivalcev	število prebivalcev na enega poslanca
Avstrija	18	8,067,289	448,183
Belgija	24	10,355,844	431,494
Ciper	6	715,137	119,186
Češka	24	10,203,269	425,136
Danska	14	5,383,507	384,536
Estonija	6	1,356,045	226,008
Finska	14	5,206,295	371,878
Francija	78	59,630,121	764,489
Grčija	24	10,554,804	439,784
Irska	13	3,963,636	304,895
Italija	78	57,844,017	741,590
Latvija	9	2,331,480	259,053
Litva	13	3,462,553	266,350
Luksemburg	6	448,300	66.667
Madžarska	24	10,142,362	422,598
Malta	5	394,641	78,928
Nemčija	99	82,536,680	831,313
Nizozemska	27	16,192,572	599,725
Poljska	54	28,218,531	522,565
Portugalska	24	10,407,465	433,644
Slovaška	14	5,379,161	384,226
Slovenija	7	1,995,033	285,005
Španija	54	40,409,330	748,321
Švedska	19	8,940,788	470,658

Velika Britanija	78	59,842,820	767,472
-------------------------	----	------------	---------

Vir: <http://www.elections2004.eu.int/elections.html>; dostop 3.julij 2006

Neenakost volilne pravice najbolje prikaže Dovžan (2005: 15) z primerjavo luksemburškega volivca z nemškim. Na evropskega poslanca, izvoljenega v Luksemburgu, odpade 66.667 državljanov EU, na poslanca, izvoljenega na nemških tleh, pa 831.313. Glas luksemburškega volivca je tako skoraj 12,5 krat več vreden od glasu nemškega volivca. Razliko v neenakosti volilne pravice Dovžan utemeljuje z dejstvom, da je prebivalstvo posameznih držav v EP zastopano v skladu z načelom degresivne proporcionalnosti. Tem večja je država, tem manj evropskih poslancev ji glede na število prebivalstva pripada (2005: 16). Pri manjših državah je ravno obratno. Tak so prebivalci večjih držav podproporcionalno zastopani, prebivalci malih držav pa nadproporcionalno. Posledica degresivne proporcionalne zastopanosti je v torej v tem, da imajo večje države manjši delež v EP, kot je delež njihovega prebivalstva v Uniji. Za male države velja ravno obratno (glej preglednico 5.4).

6. SKLEPNE MISLI

Pravno podlago volitev in volilne pravice na volitvah v EP predstavljajo določbe primarnega in sekundarnega prava Skupnosti ter volilna zakonodaja posameznih držav članic EU. Kljub poskusom poenotenja volilnega sistema in zблиževanju nacionalnih ureditev, pa so posamezna pravila volilnega sistema med posameznimi članicami dokaj različna. Predpisi EU namreč ne urejajo vseh tehničnih in proceduralnih vprašanj, ki so pomembna za izvedbo volitev v EP, zato so le-ta v celoti prepuščena pravni ureditvi v posamezni članici EU. Kljub temu, da posamezna država članica nima popolne svobode pri urejanju volilnega sistema, saj mora upoštevati splošne enotne predpise EU, je v veliki meri prepuščena sama sebi. Pri tem igra pomembno vlogo tudi dejstvo, da je večina držav članic uredila volilni sistem za volitve v EP v skladu s svojimi parlamentarnimi volitvami. Tako lahko rečemo, da posledica različne tradicije volilnih sistemov, ki se v posameznih članicah odraža v nacionalni zakonodaji, močno vpliva na neenotnost volilnega sistema pri volitvah v EP.

Neenotnost volilnega sistema je tako moč opaziti skozi primerjavo temeljnih elementov volilne pravice in volilnega sistema držav članic pri volitvah v EP. Razlike med njimi nakazuje že volilna formula, kjer so vse države, ne glede nato ali so posvojile enega izmed dveh oblik sorazmernega predstavništva t.j. sistem enega prenosljivega glasu oziroma glasovanje o listah, pri volitvah v EP, uporabile različne oblike slednjega. Pomembna razlika se kaže zlasti pri oblikovanju volilnih enot ter določanju volilnega praga. Izmed vseh držav članic EU, jih je kar osemnajst oblikovalo samo eno volilno enoto, medtem ko je bilo volilno območje ostalih razdeljeno od štiri pa tudi šestnajst volilnih enot (Nemčija). Kar se tiče volilnega praga, večina držav le-tega ni uvedla. Nadalje odstopanje od enotnega volilnega sistema pri volitvah v EP je moč opaziti tudi v uporabi preferenčnega glasu. Sedemnajst držav članic dovoljujejo glasovanje za kandidate različnih strank ali pa preferenčne glasove za enega ali več kandidatov, medtem ko druge uporabljajo sistem zaprtih kandidatnih list, pri čemer volivec ne more spreminjati vrstnega reda na listi kandidatov (Španija, Francija, Nemčija, Velika Britanija itd). Zanimivo je dejstvo, da ravno t.i. »stare demokracije Evrope« (prej naštetje države)

ne omogočajo volivcu možnost oddaje preferenčnega glasu, kar je v nasprotju z idejo personalizacije volitev. Zamisel personalizacije volitev, ki se neposredno kaže ravno pri glasovanju volilcev, si namreč prizadeva, da bi na vrednosti pridobil volivec in ne politične stranke. Sam pomen personalizacije je torej v tem, da volivec na volitvah, torej pri samem glasovanju, glasuje o osebah in ne samo o strankarskih listah, kar mu v proporcionalnem volilnem sistemu, predpisanemu za volitve v EP, v končni fazi omogoča le sistem preferenčnega glasu. V tej točki bi bilo smiselno potrditi prvo, v začetku diplomskega dela zastavljeno hipotezo, ki se glasi: **Preferenčno glasovanje pomeni personalizacijo volitev.**

Poleg glasovanja pa se neenotnost volilnega sistema kaže tudi v najpomembnejšemu elementu volilnega sistema, t.j. volilni pravici. Kljub temu, da ima vsak državljan EU pravico izvajati svojo volilno pravico v državi stalnega bivališča, pa čeprav ni državljan te države, so posameznim državam prepuščena podrobnejša določila. Država tako lahko na primer predpiše, da morajo državljani drugih članic EU v določenem roku pred volitvami poskrbeti za vpis v volilne imenike ali da morajo pred samimi volitvami za določeno obdobje prebivati na njenem ozemlju itd. Najbolj očitna razlika, ki se kot nujni pogoj kaže v pravici glasovati (aktivna volilna pravica) in kandidirati (pasivna volilna pravica) na volitvah v EP, je starost volivca. Starostni pogoj za doseg volilne pravice, ki je določena s strani EU, je osemnajst let, medtem ko so za pasivno volilno pravico, ki jo ureja vsaka država članica posebej, ponavadi predpisani strožji pogoji kot npr: višja starost kandidata (v Franciji je le-ta triindvajset let, v Grčiji in Italiji pa celo petindvajset let), stalno prebivališče na kraju kandidiranja, določen čas bivanja v državi in podobno. Med drugim pa volilna pravica pri volitvah v EP tudi ni enaka že iz golega dejstva, da je prebivalstvo posameznih držav v EP zastopano v skladu z načelom regresivne proporcionalnosti, kar preprosto pomeni, čim večja je država, tem manj evropskih poslancev ji glede na število prebivalstva pripada.

Na podlagi izsledkov teoretičnega dela in obsežne primerjalne analize temeljnih elementov volilne pravice in volilnih sistemov, lahko z veliko sigurnostjo potrdimo tudi drugo hipotezo, da se **volitve v Evropski parlament izvajajo po neenotnem volilnem sistemu.**

7. SEZNAM LITERATURE

Literatura:

1. Brezovšek, Marjan in Miro Haček (2005): Volilni sistemi in volitve v Evropski parlament. V Krašovec Alenka (ur.): Volitve v Evropski parlament: Res drugo razredne volitve, 87-105. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
2. Corbett, Richrad, Jacobs, Francis in Michael Shackelton (2000): The European Parliament (4th edition). London: John Harper publishing.
3. Čebular, Alenka (2005): Slovenija v Evropski Uniji : 169 vprašanj in odgovorov o Evropski Uniji. Ljubljana: Urad Vlade RS za informiranje.
4. Dovžan, Gašper (2004): Volilna pravica na volitvah v Evropski parlament. Evropska pravna praksa, 04, str.13-17.
5. Fontaine, Pascal (2003): Evropa v dvanajstih poglavjih. Evropska komisija, Generalni direktorat za tisk in komunikacijo
6. Gaber, Slavko (1996): Volilni sistemi – zbornik. Ljubljana: Krtina
7. Gazdič, Sašo in Tatjana Krašovec (2000): Zbornik 1999/2000. Ljubljana: Državni zbor RS.
8. Grad, Franc (1992): Novi volilni sistem z volilno zakonodajo. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni Fakulteti
9. Grad, Franc (1996): Volitve in volilni sistem. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni Fakulteti
10. Grad, Franc (2004): Volitve in volilni sistem (druga, dopolnjena izdaja). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije
11. Grad, Franc, Nerad, Sebastijan in Zagorc Saša (2003): Volilni sistem Republike Slovenije za lokalne volitve - elaborat. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni Fakulteti.
12. Ješovnik, Peter (2000): Evropska unija: zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe. Koper: Visoka šola za management.
13. Katz, Richard (1996): Preferenčno glasovanje znotraj stranke. V Slavko Gaber (ur.): Volilni sistemi, 103-124. Ljubljana: Krtina.

14. Kaučič, Igor in Franc Grad (1999): Ustavna ureditev Slovenije. Ljubljana: Gospodarski vestnik
15. Leskovic, Alenka (2002): Temeljni akti evropskih skupnosti, Amsterdamska pogodba, prečiščeni besedili Maastrichtske in rimske pogodbe. Ljubljana: Uradni list RS.
16. Lijphart, Arendt (1994): Electoral systems and party systems. London: Oxford University Press
17. Mather, D.James 2005. European parliamentary electoral law and the 2004 elections. V Lodge Juliet (2005): The 2004 Elections to the European Parliament. Leeds: Leeds University.
18. Pondelek, Urša (2005): Evropski parlament. Pravna praksa, 10-11, str.49-53.
19. Predpisi o volitvah v evropski parlament uvodnimi pojasnili Franca Grada (2004). Ljubljana: Založba Uradni list RS.
20. Reilly, Benjamin (2001): Democracy in divided societies: electoral engineering for conflict management. Cambridge: Cambridge University Press
21. Reilly, Benjamin (2004): The global spread of preferential voting: Australian institutional imperialism? Australian Journal of Political Science.
22. Ribičič, Ciril (2000): Podoba parlamentarnega desetletja. Ljubljana: Samozaložba
23. Toplak, Jurij (2000): Volilni sistemi in oblikovanje volilnih enot. Ljubljana: Nova revija
24. Toplak, Jurij (2001): Spremembe ustave Republike Slovenije. Maribor: Pravna fakulteta.
25. Toplak, Jurij (2003): Preferenčni glas in njegova uporaba v Sloveniji. Lex Localis, 1(2): 15-43.
26. Vončina, Boža (2004): Zagotavljanje resnic o institucijah EU – o Evropskem parlamentu. Pravna praksa, 25-26, str. 5-6.

Internet:

27. (Internet 1) Volitve in volilne študije
<http://www.sisplet.org/uploadi/editor/Volitve.DOC> dostopno dne 13.6.2006

28. (Internet 2) Volilni sistem
<http://www.dz-rs.si/index.php?id=111> dostopno dne 21.6.2006
29. (Internet 3) Volilni sistem
<http://www.dz-rs.si/index.php?id=111&type=98> dostopno dne 1.7.2006
30. (Internet 4) Hagenbach-Bischoff
<http://www.answers.com/topic/hagenbach-bischoff-quota> dostopno dne 1.7.2006
31. (Internet 5) Volilni sistem
<http://www.dz-rs.si/index.php?id=111#987> dostopno dne 5.7.2006
32. (Internet 6) Volilni sistem
<http://www.dz-rs.si/index.php?id=111#987> dostopno dne 5.7.2006
33. (Internet 7) Preference voting systems and their impact on the personalization of politics
<http://www.cses.org/plancom/2006Seville/Ortega2006.pdf> dostopno dne 27.5.2006.
34. (Internet 8) Primarna zakonodaja
<http://www.ius-software.si/eu/zakonodaja.asp> dostopno dne 2.7.2006
35. (Internet 9) O Evropski Uniji
<http://www.skb.si/info/evro/info-eu.html> dostopno dne 2.7.2006

Pravni viri:

36. Ustava RS, Ur. l. RS, št. 33/1991.
37. Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament, Ur. l. RS, št. 96/02.
38. Spremembe in dopolnitve Zakona o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament, Ur. l. RS, št.40/2004.