

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ernesta Mlakar

Mentor: red. prof. dr. Janko Prunk

Somentor: izr. prof. dr. Drago Zajc

Volilni sistemi na Slovenskem

Diplomsko delo

Ljubljana, 2002

Kazalo

1 Uvod	4
2 Splošno o volilnem sistemu	6
2. 1 Načela volilnega sistema	6
2. 1. 1 Splošna volilna pravica	7
2. 1. 2 Enaka volilna pravica	10
2. 1. 3 Neposredna volilna pravica	10
2. 1. 4 Svobodna volilna pravica in tajnost glasovanja	11
2. 2 Volilni sistem (v ožjem smislu) – razdelitev mandatov	12
2. 2. 1 Večinski sistem	13
2. 2. 2 Sistem sorazmernega predstavnštva	14
2. 2. 2. 1 Sistemi največjega števila (povprečja)	15
2. 2. 2. 2 Sistem volilnih količnikov	16
2. 2. 3 Sistem enega prenosljivega glasu, polproporcionalni ali manjšinski in kombinirani sistemi	18
2. 3 Volilne enote	19
2. 4 Kandidiranje	20
2. 5 Način glasovanja	21
3 Volilni sistem v Avstriji	22
3. 1 Državni zbor	24
3. 1. 1 Volilna pravica	26
3. 1. 1. 1 Občinska volilna pravica	26
3. 1. 1. 2 Ženska volilna pravica	27
3. 1. 2 Državnozborna volilna pravica	27
3. 1. 3 Neposredne volitve za državni zbor	29
3. 1. 4 Svobodna volilna pravica in tajno (javno) glasovanje	30
3. 1. 5 Volilne enote	31
3. 1. 6 Volilni sistem	32
3. 2 Deželni zbori	33
3. 2. 1 Volilna pravica in način glasovanja	34
3. 2. 2 Nadaljnje spremembe po deželah	34
3. 2. 3 Volilne enote	40
4. Volilni sistem v Kraljevini SHS in Kraljevini Jugoslaviji	41
4. 1 Volilni sistem v Kraljevini SHS	42
4. 1. 1 Volilna pravica	42
4. 1. 1. 1 Pasivna volilna pravica	43
4. 1. 2 Volilne enote	44
4. 1. 3 Volilni sistem	45
4. 1. 4 Kandidiranje	46
4. 1. 5 Način glasovanja	46
4. 2 Spremembe volilnega zakona v Kraljevini SHS	47
4. 3 Volilni sistem v Kraljevini Jugoslaviji	49
4. 3. 1 Volilni zakon iz leta 1931 in spremembe leta 1933	49
4. 3. 1. 1 Volitve senatorjev	51
5 Volilni sistem v Jugoslaviji po drugi svetovni vojni	52
6 Volilni sistem v Republiki Sloveniji	55
6. 1 Volilna pravica	56
6. 2 Volilne enote	58
6. 3 Kandidiranje	58

6. 4 Volilni sistem	59
6. 4. 1 Razdelitev mandatov do leta 2000	59
6. 4. 2 Spremembe leta 2000	60
6. 5. Volilni sistem za volitve slovenskih poslancev v Evropski parlament	63
Sklep	67
Literatura in drugi viri	69

1 Uvod

Danes se načelo ljudske suverenosti skoraj v celoti uresničuje preko ustanov političnega predstavništva oz. predstavniške vladavine. Klasična teorija o splošnem političnem predstavništvu temelji na formalno pravni enakosti državljanov in na načelu o enotni in nedeljivi suverenosti ljudstva, ki izvršuje svojo suverenost po svojih izvoljenih predstavnikih, ki predstavljajo ljudstvo kot celoto. Volitve so zato v sodobnem pojmovanju eden najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in nujni pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših državnih organov, zlasti predstavniškega telesa. (Grad, 2000)

O sodobnem parlamentarizmu na Slovenskem lahko nedvomno govorimo šele v kontekstu samostojne slovenske države. Pa vendar to ne pomeni, da smo Slovenci brez vsakršnih tovrstnih izkušenj iz preteklosti. Tako sem v pričujočem diplomskem delu poskušala kar najbolje predstaviti sedanji in dosedanje volilne sisteme, ki so bili v veljavi na Slovenskem (seveda je bilo treba te volilne sisteme nujno obravnavati v kontekstu volilnih sistemov držav, katerih del je bilo slovensko ozemlje), in pri tem ugotoviti, v kakšni meri in zakaj je ta razvoj odstopal od razvoja v zahodnih demokracijah.

Začetni, teoretični del diplomskega dela govori o splošnih značilnostih in pojmih volilnega sistema. Tako so predstavljena glavna načela volilnega sistema, predvsem splošna, enaka, neposredna, tajna in svobodna volilna pravica, različne oblike razdelitve mandatov, volilne enote in način glasovanja. Za kasnejšo primerjavo volilnih sistemov na Slovenskem pa bo na kratko predstavljen tudi razvoj teh načel in ostalih elementov volilnega sistema v (zahodno) evropskih državah.

Slovenci so se z volitvami v modernem smislu prvič srečali v Avstrijski oz. Avstro-Ogrski monarhiji, in sicer že leta 1848, vendar pa so bila takrat izvoljena telesa zaradi ponovne uvedbe absolutizma kmalu razpuščena. Parlamentarno življenje je bilo obnovljeno leta 1861, zato je v pričujočem delu začetek analize in primerjave volilnih sistemov na Slovenskem postavljen prav s tem mejnikom. V nadaljevanju so torej na podlagi analize posameznih volilnih zakonov in druge relevantne literature predstavljene glavne značilnosti volilnih sistemov držav, katerih del je bilo slovensko ozemlje pred samostojnostjo, torej Avstrijske oz. Avstro-Ogrske monarhije, Kraljevine SHS oz. Kraljevine Jugoslavije in SFRJ, čeprav je slednjemu

zaradi specifičnega političnega in s tem volilnega sistema namenjeno le malo pozornosti.

Seveda pa je opisan tudi veljavni volilni sistem v Sloveniji, z upoštevanjem dosedanjih sprememb, predvsem spremembe načina razdelitve mandatov, in pa tudi aktualnih prizadevanj za njegovo spremembo, npr. predlagana ustavna sprememba, ki bi znižala starostno mejo za pridobitev volilne pravice v Sloveniji. Ker pa bodo za slovenske volilce kmalu aktualne tudi volitve v Evropski parlament, je v delo vključena tudi analiza nedavno sprejetega zakona, ki bo urejal volitve slovenskih poslancev v ta parlament.

2 Splošno o volilnem sistemu

Volitve so v sodobnem pojmovanju demokracije eden najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in nujni pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših državnih organov, zlasti predstavniškega telesa. Predstavniško telo je šele takrat postalo nosilec suverenosti ljudstva, ko se je začelo oblikovati z volitvami, ki so najpomembnejši akt, s katerim ljudstvo uresničuje svojo suverenost. Zato so v sodobnih političnih sistemih volitve splošno sprejeta demokratična osnova in značilna oblika konstituiranja političnega predstavništva. (Grad, 1999: 263)

Volilni sistem lahko v najširšem smislu opredelimo kot skup volilnih načel ter sredstev za njihovo uresničevanje, ki so pravno urejena, bolj podrobno pa kot vsoto vseh pravic in obveznosti ter ukrepov in postopkov, ki so določeni s predpisi posamezne države, ki se nanašajo na volitve. Obsega predpise o volilni pravici, organizaciji volitev, postopku in tehniki volitev, o načinu razdelitve mandatov itd. Ko govorimo o volilnem sistemu, ne moremo mimo njegovega najpomembnejšega elementa, to je volilna pravica, ki je v sodobnih ustavnih ureditvah določena v ustavi kot ena temeljnih političnih pravic državljana. Od uresničevanja te pravice je v veliki meri odvisen tudi značaj volilnega sistema in političnega sistema nasploh. (Grad, 1992: 25)

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 so nujen pogoj za demokratično vsebino volitev in jih lahko štejemo za splošne civilizacijske pridobitve, med nje pa štejemo predvsem splošno in enako volilno pravico, neposredno volilno pravico, svobodno volilno pravico in tajnost glasovanja. Predstavniško telo lahko predstavlja ljudsko voljo le, če ga izvolijo vsi za to sposobni državljani in če imajo pri volitvah vsi možnost enakega vpliva na sestavo tega telesa, zato je uresničevanje naštetih načel bistvenega pomena. (Grad, 1992: 27 in Nohlen, 1992: 25)

V nadaljevanju bodo podrobneje predstavljena omenjena načela in pa tudi njihov zgodovinski razvoj.

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 biti pravico izvoljen (pasivna volilna pravica). Med aktivno in pasivno volilno pravico v nekaterih državah obstajajo razlike, predvsem se za slednjo zahteva višja starost, ob tem pa se lahko zahtevajo tudi nekateri dodatni pogoji. Seveda pa aktivne volilne pravice nimajo prav vsi državljani. Nekateri so od volilne pravice izključenih zaradi osebne nesposobnosti, kar se v glavnem prekriva s poslovno nesposobnostjo, največ državljanov pa je od volilne pravice izključeno zaradi mladoletnosti. (Grad, 1992: 28)

Naslednja tabela nam prikazuje starostno mejo za pridobitev volilne pravice v zahodno evropskih državah, pri čemer je v prvem stolpcu stanje iz začetka 20. stoletja, v drugem pa stanje v devetdesetih letih 20. stoletja.

Tabela 2.1: Starostna meja za pridobitev volilne pravice v zahodno evropskih državah

Država	Zač. 20. stol.	90-ta leta 20. stol.
Avstrija	24	18
Belgija	25	18
Danska	30	18
Finska	24	18
Francija	21	18
Grčija	21	18
Islandija	25	18
Irska	21	18
Italija	21	18
Luksemburg	25	18
Nemčija	25	18
Nizozemska	25	18
Norveška	25	18
Portugalska	21	18
Španija	23	18
Švedska	24	18
Švica	20	20
Velika Britanija	21	18

Vir: (Flora, Kraus, Rothenbacher, 2000: 57)

Kot vidimo, se je na začetku 20. stoletja starostna meja v teh državah v glavnem gibala od 21 do 25 let, do danes pa se je povsod, z izjemo Švice, znižala na 18 let. V večini držav velja, da državljani pridobijo volilno pravico, če so na dan volitev dopolnili 18 let, v nekaterih državah pa je potrebno starostni pogoj doseči tudi prej,

npr. v Avstriji zakon določa, da lahko volijo tisti državljani, ki so pred 1. januarjem v letu volitev dopolnili 18 let. (Zvezni zakon o volitvah v državni zbor, 21. člen, v: Zbornik Volilna zakonodaja, 1996: 25)

Včasih pa splošna volilna pravica seveda ni bila nekaj samoumevnega, saj je bila dolgo omejena predvsem z izključevanjem določenih skupin prebivalstva, z davčnimi oz. premoženjskimi cenzusi in pa z izobrazbenimi cenzusi.

Največji del prebivalstva pa je bil od volilne pravice izključen, ker volilne pravice niso imele ženske. Naslednja tabela prikazuje, kdaj so ženske dobile volilno pravico v evropskih državah.

Tabela 2. 2: Uvedba ženske volilne pravice

Finska	1906	Švedska	1919	Makedonija	1946
Norveška	1913	Ukrajina	1919	Slovenija	1946
Danska	1915	Albanija	1920	Malta	1947
Islandija	1915	Češka	1920	BIH	1949
Avstrija	1918	Slovaška	1920	Grčija	1952
Estonija	1918	Litva	1921	Madžarska	1953
Irska	1918	Romunija	1929	San Marino	1959
Latvija	1918	Turčija	1930	Ciper	1960
Nemčija	1918	Portugalska	1931	Monako	1962
Poljska	1918	Španija	1931	Andora	1970
Ruska federacija	1918	Bolgarija	1944	Švica	1971
Velika Britanija	1918	Francija	1944	Moldova	1978
Belgija	1919	Italija	1945	Lihtenstein	1984
Luksemburg	1919	Hrvaška	1946		
Nizozemska	1919	Jugoslavija	1946		

Vir: Women in Parliaments 1945–1995, A World Statistical Survey, Inter – Parliamentary Union, objavljeno na <http://www.uem-rs.si/slo/statistika/int.html>;

Prva država, ki je podelila ženskam volilno pravico, je bila leta 1893 Nova Zelandija, v evropskem prostoru pa jo do konca prve svetovne vojne dobijo samo ženske v štirih državah. Neposredno po prvi svetovni vojni, v letih od 1918–1921, jo dobijo v 13 evropskih državah, do začetka tridesetih let dvajsetega stoletja pa še v štirih. Ostale evropske države pa so ženskam podelile volilno pravico šele po 2. svetovni vojni, nekatere šele v sedemdesetih in osemdesetih letih 20. stoletja.

Kot že rečeno, pa so volilno pravico moških državljanov v preteklosti nadalje omejevali s premoženjskimi in davčnimi cenzusi, tako so lahko volili samo tisti, ki so imeli določeno premoženje oz. so plačevali predpisano kvoto v glavnem direktnih davkov, kar je bilo utemeljeno s tem, da imajo te osebe pomembnejši

položaj v družbi in obenem v družbo tudi prispevajo. Tekom 19. stoletja sta se omenjena cenzusa postopno zmanjševala, dokler ni bila uvedena splošna, običajno najprej moška, volilna pravica. Pogosto je bila volilna pravica omejena tudi z izobrazbenimi cenzusi, kar je pomenilo, da so morali volilci imeti določeno stopnjo izobrazbe, da jim je bila volilna pravica priznana.

Spodnja tabela prikazuje, kdaj je bila v nekaterih evropskih državah uvedena splošna volilna pravica. Podatki glede tega pa se v nekaterih primerih zelo razlikujejo, zato je v oklepaju podan še podatek iz drugega vira.

Tabela 2.3: Uvedba splošne (moške) volilne pravice

	Uvedba splošne (moške) volilne pravice
Grčija	1844 (1877)
Francija	1848
Švica	1848
Nemčija	1848 (1869/1871)
Španija	1869 (1869/1979)
Belgija	1894 (1919)
Avstrija ¹	1897 (1907)
Norveška	1900
Finska	1907
Portugalska	1911
Švedska	1911 (1921)
Italija	1913 (1912/1918)
Islandija	1916
Danska	1918
Irska	1918 (1918/1922)
Nizozemska	1918
Velika Britanija	1918
Luksemburg	1919

Vir: Flora, Kraus, Rothenbacher, 2000: 53 (navedeno je leto prvih volitev po uvedbi splošne volilne pravice), v oklepaju pa je povzeto po Nohlen, 1992: 27

¹ Leta 1897 so potekale prve volitve po uvedbi splošne kurije, kjer je veljala splošna volilna pravica, leta 1907 pa so bile vse kurije odpravljene in je bila uvedena splošna in enaka volilna pravica.

2. 1. 2 Enaka volilna pravica

Načelo enake volilne pravice pomeni, da ima glas vsakega volilca enako vrednost, da ima pri volitvah v isto predstavniško telo vsak volilec samo en glas in njegov glas nima nobene prednosti pred glasovi drugih volilcev. (Grad, 1992: 34)

Nasprotna enaki volilni pravici je *večkratna volilna pravica*, kar pomeni, da imajo določene osebe več glasov glede na svoje premoženje, izobrazbo in podobno. Volilna pravica pa ni enaka tudi v primeru, ko je vnaprej določeno, da ima določen krog ljudi zagotovljeno določeno število mest v predstavniškem telesu, in sicer ne glede na dejansko število volilnih glasov ter v primeru volilnih kurij, v katere so bili volilci razdeljeni glede na stanovsko pripadnost in so imele določeno število glasov glede na družbeno pomembnost. (Grad, 1992: 35).

Zelo pomemben element enake volilne pravice je tudi enakomerna razdelitev volilnih okrajev glede na število volilnih upravičencev, da lahko volilni rezultati dejansko izražajo voljo volilcev. O tem pa nekaj več v poglavju o volilnih enotah.

2. 1. 3 Neposredna volilna pravica

Volitve so lahko neposredne ali posredne, glede na to pa ločujemo neposredno in posredno volilno pravico.

Volitve so neposredne, kadar volilci sami brez posrednika glasujejo za člane predstavniškega telesa, posredne pa, če izberejo samo volilne može oz. elektorje, ki potem izvolijo člane predstavniškega telesa.

Na začetku volilnega oblikovanja predstavniških teles so prevladovale posredne volitve, v novejšem času pa so popolnoma prevladale neposredne volitve. Na splošno velja, da so bolj demokratične od posrednih, saj volilcu omogočajo vpliv na izbiro njegovih predstavnikov v parlamentu in s tem ustvarjajo večjo odgovornost izvoljenih do volilcev kot pri posrednih volitvah. (Grad, 1992: 37)

Tabela 2. 4: Uvedba neposrednih volitev v nekaterih evropskih državah

Avstrija	1907
Belgija	1847
Danska	1849

Finska	1907
Francija	1793 (1831)
Grčija	1844
Islandija	1874
Italija	1848
Luksemburg	1841 (1860)
Nemčija	1871
Nizozemska	1849
Norveška	1906
Portugalska	1822 (1838)
Španija	1834 (1873)
Švedska	1911
Švica	1848

Vir: Flora, Kraus, Rothenbacher, 2000: 58, navedeno je leto prvih neposrednih volitev, v oklepaju pa je leto njihove ponovne uvedbe po prekinitvi

2. 1. 4 Svobodna volilna pravica in tajnost glasovanja

O svobodni volilni pravici govorimo takrat, kadar se lahko volilci resnično svobodno opredeljujejo pri glasovanju in ga pri tem ne more nihče ovirati ali kako drugače vplivati na njegovo odločitev.

Svoboda volitev pa obsega tudi pravico vsakega volilca, da uveljavi svojo volilno pravico ali pa ne. Če torej vsakdo uveljavlja svojo volilno pravico, se ta volilna pravica šteje za osebno pravico, ki jo lahko vsakdo svobodno uveljavlja po svoji presoji in pomeni enega temeljnih vidikov svobode osebnosti. Možno pa je na to gledati tudi s stališča, da je volilna pravica družbena funkcija, neke vrste javna služba in kot taka obvezna, v tem primeru govorimo o volilni dolžnosti. Ponekod, kjer so jo uvajali, so za razlog navajali predvsem potrebo po zmanjševanju volilne abstinence, vendar se je izkazalo, da volilna dolžnost ne prispeva bistveno k zmanjševanju volilne abstinence. (Grad, 1992: 40)

Danes v večini volilnih sistemov po svetu prevladuje stališče, da je volilna pravica osebna pravica državljanov, nekatere države pa so volilno dolžnost iz preteklosti ohranile vse do danes, npr. Belgija (od leta 1894), Luksemburg (od leta 1919) in Grčija (od leta 1929). (Flora, Kraus, Rothenbacher, 2000: 63)

Načelo svobodne volilne pravice pa je tesno povezano z načelom tajnosti glasovanja, ki je eden temeljnih pogojev za uresničevanje svobode volitev in kot

tak skoraj nepogrešljiv element politične demokracije. Tajno glasovanje ima prednost pred javnim predvsem zato, ker omogoča volilcu svobodno izbiro, saj tako nihče ne more nanj izvajati pritiska, za koga naj glasuje, niti ga ne more klicati na odgovornost. (Grad, 1992: 40)

Včasih je bilo javno glasovanje (z dvigom rok, s klicanjem ali z vpisom volilčeve izbire v volilni imenik) dokaj razširjeno, kot bomo videli tudi na Slovenskem, kasneje je povsod prevladalo tajno glasovanje. Tajno glasovanje se lahko izvaja na več načinov. V preteklosti so uporabljali, poleg danes najbolj razširjenega glasovanja z glasovnicami, tudi glasovanje z volilnimi kroglicami, lahko pa se glasuje tudi s pomočjo posebnih volilnih aparatov.

2. 2 Volilni sistem (v ožjem smislu) – razdelitev mandatov

Razdelitev mandatov se šteje za volilni sistem v ožjem smislu in je gotovo eden najpomembnejših elementov volilnega sistema. V sodobnem strankarskem sistemu je vprašanje večine, ki je potrebna za izvolitev, pomembno predvsem zaradi načina razdelitve poslanskih mest med kandidati posameznih političnih strank. Glede na to sta se razvila in uveljavila zlasti dva temeljna sistema razdelitve mandatov, večinski sistem in sistem sorazmernega predstavništva. Oba pa predstavljata dva skrajna pola, med njima pa obstaja vrsta različnih rešitev, ki se približujejo enemu ali drugemu sistemu. (Grad, 1992: 41–42)

Na začetku se je pri volitvah v predstavniško telo o kandidatih na volitvah odločalo po večinskem načelu. Tako je bil npr. v Veliki Britaniji sistem relativne večine, v Nemčiji, Franciji in tudi v Avstriji ter s tem v slovenskih deželah sistem absolutne večine. Vendar so že v drugi polovici 19. stoletja večinski sistem začeli kritizirati. Oblikovanje različnih volilnih sistemov pa je sovpadalo z demokratizacijo volilne pravice. Pojavljati so se začele zahteve po varstvu manjšine pred večino, kasneje pa predvsem zahteve po takem volilnem sistemu, ki bi vsem političnim strankam v sorazmerju z njihovimi volilnimi rezultati omogočila zastopanost v parlamentu. Gibanje za sorazmerno predstavništvo ima svoje začetke sicer že v 18. stoletju, vendar začetek njegove vztrajne širitve pomenijo šele objave Thomasa Harea in Johna S. Milla v Angliji, kasneje pa je svoj sistem sorazmernega predstavništva strank izoblikoval še Victor d'Hondt. (Gaber, 1996: 27)

Prva država, ki je sprejela d'Hondtov sistem sorazmernega predstavništva, je bila Belgija, in sicer leta 1899, prva država nasploh, ki je uvedla sistem sorazmernega predstavništva, pa je bila Srbija leta 1888. Večina zahodno evropskih držav je sorazmerno predstavništvo sprejela do leta 1920.

Večinski volilni sistem pa danes prevladuje v t. i. anglosaških deželah, najbolj dosledno v Veliki Britaniji in v ZDA. (Grad, 1999: 270)

Tabela 2. 6: Uvedba sorazmernega predstavništva v nekaterih evropskih državah

Država	Leto prvih volitev po uvedbi sorazmernega predstavništva	Metoda
Avstrija	1919	D'Hondt
Belgija	1900	D'Hondt
Danska	1920	D'Hondt
Finska	1907	D'Hondt
Francija	1945	Hagenbach-Bischoff
Grčija	1926	Hagenbach-Bischoff
Islandija	1959	D'Hondt
Italija	1919	D'Hondt
Luksemburg	1919	Hagenbach-Bischoff
Nemčija	1919	D'Hondt
Nizozemska	1919	Hare
Norveška	1921	D'Hondt
Portugalska	1975	D'Hondt
Španija	1976	D'Hondt
Švedska	1911	D'Hondt
Švica	1919	Hagenbach-Bischoff
Irski	1922	Sistem enega prenosljivega glasu

Vir: Flora, Kraus, Rothenbacher, 2000: 60

2. 2. 1 Večinski sistem

Za večinski sistem je značilno, da se o kandidatih na volitvah odloča z večino, pri čemer poznamo dva osnovna načina večinskega sistema.

Prvi je sistem relativne večine, pri katerem je med vsemi kandidati (oz. kandidatnimi listami), ki kandidirajo v volilni enoti, izvoljen tisti kandidat (oz. kandidatna lista), ki je dobil največ glasov v volilni enoti, pri čemer ni pomembno,

kolikšna je ta večina. Torej lahko kandidat (oz. kandidatna lista) zmaga že z minimalno večjim številom glasov od drugih. Tako se lahko zgodi, da zmaga kandidat (oz. kandidatna lista), ki ima podporo samo manjšega dela volilcev. (Grad, 1992:44) Ta sistem uporabljajo npr. Veliki Britaniji, poleg tega pa še v Novi Zelandiji, Kanadi in v ZDA. (Lijphart v: Zbornik Volilni sistemi 1996: 69)

Pri sistemu absolutne večine pa mora kandidat (oz. kandidatna lista) za zmago dobiti absolutno večino, za kar ga mora podpreti večina volilcev v volilni enoti. Ker se le redko zgodi v prvem krogu glasovanja, je lahko v drugem krogu izbira omejena na dva najbolj uspešna kandidata (oz. kandidatni listi) v prvem krogu, če pa je kandidatov več (število kandidatov je lahko omejeno), zadostuje že relativna večina. Mnogo bolj kot za volitve predstavniških teles so te volitve primerne za volitve nosilcev individualnih funkcij, npr. šefa države. (Grad, 1999: 45–46)

Poleg tega pa sem prištevamo tudi t. i. alternativno glasovanje, ki ga uporabljajo v Avstraliji. Pri tem volilci označijo kandidate po njihovi prvi, drugi ... preferenci. Kandidat je izvoljen, če dobi absolutno večino prvih preferenc. Če take večine ni, pa kandidata z najnižjim številom prvih preferenc izločijo, njegove glasovnice s prvimi preferencami pa se prenesejo na druge preference. Ta postopek ponavljajo, dokler ne dobijo zmagovalca z absolutno večino. (Lijphart v: Zbornik Volilni sistemi 1996: 68)

2. 2. 2 Sistem sorazmernega predstavništva

Ta sistem izhaja iz načela, da morajo dodeljeni predstavniški mandati ustrezati dobljenim glasovom na volitvah. Mandati pa morajo biti razdeljeni med kandidate oz. liste kandidatov tako, da so sorazmerni s podporo, ki jim jo dajo volilci na volitvah. Načini delitve mandatov pa so zelo različni, skupno jim je to, da se delijo po bolj ali manj zapletenih postopkih preračunavanja. (Grad, 1992: 46)

Te postopke lahko uvrstimo v dve temeljni skupini, da se mandati delijo po sistemu volilnih količnikov ali pa po sistemu največjega števila (povprečja). (Nohlen, 1992: 63)

2. 2. 2. 1 Sistemi največjega števila (povprečja)

Zanje je značilno, da se število glasov posamezne liste deli s pomočjo niza deliteljev, mandati pa se delijo glede na največja števila oz. koeficiente. (Nohlen, 1992: 64)

Najbolj poznana metoda je t. i. d'Hondtova, imenovana po belgijskem profesorju matematike Victorju d'Hondtu, ki je to metodo izdelal leta 1882. Pri tej metodi se najprej izračuna število vseh glasov za vsako listo posebej v posamezni volilni enoti. Nato pa se število glasov posamezne liste deli najprej z ena, dve, ... do števila mandatov volilne enote, potem pa se izmed vseh tako dobljenih kvocientov izbere toliko najvišjih, kolikor mandatov pripada volilni enoti, pri čemer lista dobi toliko mandatov, kolikor je teh kvocientov njenih.

Primer za d'Hondtovo metodo v volilni enoti s petimi mandati

1. lista		2. lista		3. lista		4. lista		5. lista						
5800	1	5800	3900	1	3900	2600	1	2600	1600	1	1600	1100	1	1100
	2	2900		2	1950		2	1300		2	800		2	550
	3	1933		3	1300		3	867		3	533		3	367
	4	1450		4	975		4	650		4	400		4	275
	5	1160		5	780		5	520		5	320		5	220

Število glasov vsake izmed petih list posebej (z odebeljenim tiskom je napisano število glasov posamezne liste) delimo z 1, 2, 3, 4 in 5. Rezultati deljenja so prikazani v tretjem stolpcu za vsako listo posebej. Nato izberemo pet največjih koeficientov, ki smo jih dobili pri deljenju, to so, po vrsti, 5800, 3900, 2600, 2900 in 1950 (prikazani so s poševnim tiskom). Na ta način bi 1. in 2. lista dobila dva mandata, 3. lista en mandat, ostali dve listi pa nobenega.

Prednost tega sistema je v tem, da lahko v enem koraku razdelimo vse mandate, vendar pa nekoliko favorizira večje stranke.

Iz podobnih izhodišč izhaja tudi Sainte-Laguejev sistem, pri katerem pa se število glasov posamezne liste deli z 1, 3, 5 itd., ima pa ta učinek, da zmanjšuje prednost večjih strank pri d'Hondtovem sistemu. Uporabljajo ga predvsem v nekaterih skandinavskih državah. (Grad, 1992: 49)

2. 2. 2. 2 Sistem volilnih količnikov

Harejev sistem je ena izmed najbolj enostavnih oblik proporcionalnega sistema po sistemu volilnih količnikov. Volilni količnik, to je število glasov, ki je potrebno za izvolitev enega poslanca v volilni enoti, dobimo tako, da se število vseh oddanih glasov v volilni enoti deli s številom poslancev, ki jih voli ta volilna enota. (Grad, 1992: 47) Vsaka lista kandidatov pa dobi toliko mandator, kolikorkrat gre volilni količnik v število glasov posamezne liste. Vendar pa na ta način ni mogoče razdeliti vseh mandator. Tako se največkrat preostali mandati razdelijo pa pravilu največjega ostanka, kar pomeni, da se preostali mandati razdelijo tistim listam, ki imajo pri deljenju z volilnim količnikom največji ostanek. Možni pa so še drugi načini, npr. po metodi najmanjšega ostanka, po metodi delitve ostankov (deljenje ostankov z 1, 2, 3, itd. kot v d'Hondtovi metodi), po metodi največjega povprečja (deljenje preostalih glasov z številom že dobljenih mandator povečano za enega), lahko pa se preostale mandate razdeli tudi drugi ravni, npr. na državni. (Nohlen, 1992: 67)

Primer za Harejev sistem

Lista	št. glasov liste	št. mandator glede na volilni količnik	ostanek pri deljenju z volilnim količnikom	Število mandator glede na ostanek
1	5800	1	1800	1
2	3900	1	900	0
3	2600	0	2600	1
4	1600	0	1600	1
5	1100	0	1100	0
Skupno št. glasov	15000	2		3
št. mandator v volilni enoti	5			
volilni količnik	3000			

Uporabljen je isti številčni primer. Volilni količnik dobimo z deljenjem s številom vseh glasov (15000) s številom mandator v volilni enoti (5) in znaša 3000. Število glasov vsake liste delimo s tem volilnim količnikom, količnik in s tem mandat pa sta dosegli dve listi, in sicer prva in druga. Če se preostali mandati delijo glede na največji ostanek, bi tretji mandat dobila prva lista, četrtega tretja in petega četrta lista.

Imenovalec, to je število mandatov v volilni enoti, pa je lahko tudi večji. Če je povečan za enega, govorimo o Hagenbach-Bischovem oz. Droopovem količniku, lahko pa je povečan tudi za dva in celo za tri, v slednjem primeru govorimo o količniku Imperiali. (Grad, 1992: 48) Če je imenovalec večji, je volilni količnik seveda manjši, to pa pomeni, da ga lahko doseže večje število list.

Primer (povzet po Nohlen, 1992: 67)

lista	volilni količnik	A	B	C	D	E	preostali mandati
št. glasov		350	90	180	220	160	
1000/5	200	1			1		3
1000/5+1	166	2		1	1		1
1000/5+2	142	2		1	1	1	0

V prvem primeru je število glasov deljeno s Harejevim količnikom, razdeljena sta bila dva mandata; v drugem je število glasov deljeno z Droopovim količnikom (število mandatov povečano za enega), pri tem so bili razdeljeni trije mandati, v zadnjem primeru pa je število mandatov deljeno s številom mandatov povečanim za dva, razdeljenih pa je bilo vseh pet mandatov.

Harejev in d'Hondtov sistem je možno tudi kombinirati. Lahko se mandati delijo po drugem, ampak samo med tiste liste kandidatov, ki so v volilnih enotah dosegle Harejev količnik, kar pomeni zelo močan element večinske razdelitve mandatov. Pogosta pa je tudi že omenjena delitev na več ravneh, npr. na ravni volilne enote in na ravni cele države, pri čemer se mandati v volilni enoti navadno delijo s pomočjo Harejevega ali podobnega volilnega količnika, na ta način nerazdeljeni mandati pa se razdelijo na ravni države po npr. d'Hondtovem sistemu. (Grad, 1992: 49)

Ker v parlament po proporcionalnem sistemu pride večje število političnih strank, kar pogosto pripelje do nestabilnosti, je ponekod uveden prag za vstop v parlament. Določeno je absolutno ali relativno število, ki ga mora doseči posamezna politična stranka, da lahko sodeluje pri delitvi mandatov, lahko pa tudi v obliki t. i. prvega oz. temeljnega mandata, tj. mandata, ki ga stranka dobi že v volilni enoti na podlagi volilnega količnika. (Grad, 1992: 50)

2. 2. 3 Sistem enega prenosljivega glasu, polproporcionalni ali manjšinski sistemi in kombinirani sistemi

Zgoraj omenjene sisteme je možno uporabljati samo pri glasovanju o listah kandidatov, na podlagi glasovanja po sistemu enega prenosljivega glasu pa je mogoče doseči proporcionalne učinke tudi pri glasovanju po posameznih kandidatih, lahko pa se uporablja samo v plurinominalnih volilnih enotah. Volilci s prednostnim vrstnim redom glasujejo za več kandidatov. Najprej je izvoljen tisti, ki doseže volilni količnik, ostanki glasov tega kandidata pa se prištejejo ostalim kandidatom po vrstnem redu dobljenih glasov vse dokler ni izvoljeno predvideno število kandidatov. Ta sistem je, kljub temu da natančno izraža voljo volilcev, zaradi zapletenosti v praksi malo uporabljen, za državne volitve ga uporabljajo samo na Irskem in na Malti. (Grad, 1992: 52–53)

Med večinski in proporcionalni sistem pa je mogoče uvrstiti še nekaj volilnih sistemov, ki nimajo tipičnih značilnosti ne enega ne drugega sistema, imenujejo se polproporcionalni ali manjšinski sistemi.

Eden od teh je sistem omejenega glasovanja, ki se uporablja v volilnih enotah, v katerih se voli več poslancev. Volilec pa glasuje za določeno število kandidatov, ki je manjše od števila poslancev, ki se volijo v volilni enoti. Prednost tega sistema (v primerjavi s sistemom relativne večine) je v tem, da ima tudi manjšina možnost, da dobi kakšen mandat v volilni enoti, na splošno pa ta sistem ne zagotavlja sorazmerne delitve mandatov oz. je delitev mandatov bolj ali manj že vnaprej določena.

Podobno velja za sistem enega neprenosljivega glasu, ki ga uporabljajo na Japonskem. Pri tem sistemu lahko volilci v volilni enoti z več mandati glasujejo le o enem kandidatu, izvoljeni pa so tisti, ki so dobili največ glasov. Ta sistem ima več pomanjkljivosti, saj volilcu omejuje njegovo izbiro, za politične stranke pa je neugoden zaradi negotovega izida, saj ne vedo koliko kandidatov naj kandidirajo. Sem prištevamo tudi pomnoženo ali kumulirano glasovanje, kjer ima volilec sicer toliko glasov, kolikor se voli poslancev v posamezni volilni enoti, vendar pa je stvar odločitve volilca, ali bo glasoval o vsakem posameznem kandidatu v volilni enoti ali le o delu kandidatov ali pa celo samo za enega. Ta sistem je prav zaradi tega zelo negotov in nepredvidljiv, poleg tega pa ne zagotavlja sorazmerne razdelitve mandatov med politično večino in manjšino. (Grad, 1992: 53–54)

Poleg teh pa poznamo še t. i. kombinirane sisteme oz. paralelne sisteme, kjer poskušajo združiti pozitivne lastnosti večinskega in proporcionalnega sistema in minimalizirati njune negativne lastnosti s tehnično kombinacijo obeh, kjer se polovica predstavnškega telesa voli po večinskem, druga po proporcionalnem sistemu. Tudi kombinirani sistemi pa se med seboj lahko precej razlikujejo.

Spodnja tabela prikazuje, kakšen volilni sistem imajo trenutno v veljavi evropske države.

Tabela 2. 7: Volilni sistem v evropskih državah

Volilni sistem (v ožjem smislu) v državah EU		Volilni sistem (v ožjem smislu) v ostalih evropskih državah	
Avstrija	proporcionalni	Bolgarija	proporcionalni
Belgija	proporcionalni	Češka republika	proporcionalni
Danska	proporcionalni	Hrvaška	kombinirani
Finska	proporcionalni	Madžarska	kombinirani
Francija	večinski (absolutna večina)	Latvija	večinski
Grčija	proporcionalni	Litva	kombinirani
Irska	proporcionalni (sistem enega prenosljivga glasu)	Poljska	proporcionalni
Italija	kombinirani	Romunija	proporcionalni
Luksemburg	proporcionalni	Ruska federacija	kombinirani
Nemčija	kombinirani	Slovaška republika	proporcionalni
Nizozemska	proporcionalni	Ukrajina	kombinirani
Portugalska	proporcionalni		
Španija	proporcionalni		
Švedska	proporcionalni		
Velika Britanija	večinski (relativna večina)		

Vir: Žagar, 1999: 263–266

2. 3 Volilne enote

Zelo pomembno vlogo v volilnem sistemu ima razdelitev območja, na katerem se izvedejo volitve, na volilne enote, ki naj bi bile razdeljene tako, da se v vsaki voli približno enako število mandatov glede na število prebivalcev, redkeje pa tudi glede na število volilnih upravičencev (kot npr. na Portugalskem od leta 1976). (Nohlen, 1992: 49)

V praksi so sprejemljiva odstopanja, ker so volilne enote praviloma določene na podlagi upravno teritorialne razdelitve. Volilne enote se oblikujejo glede na določeno število poslancev, redkeje pa se določi, na koliko število prebivalcev se voli en mandat, saj se v tem primeru število poslancev lahko spreminja. (Grad, 1992: 64) Razdelitev volilnih enot pa ne more biti dokončna, saj je vseskozi potrebno spremljati migracijske in demografske spremembe. V preteklosti je bilo značilno, da volilnih enot niso prilagajali tem spremembam, zaradi česar je bila na slabšem predvsem socialdemokracija.

Zavestno oblikovanje volilne enote tako, da vnaprej daje prednost eni stranki oz. kandidatu pa imenujemo volilna geometrija (gerrymandering).

Glede na število mandatov, ki pripadajo volilni enoti, razlikujemo volilne enote z enim mandatom (uninominalne volilne enote) in volilne enote z več mandati (plurinominalne volilne enote). V prvih lahko potekajo le volitve po večinskem volilnem sistemu, v drugih pa po večinskem in po proporcionalnem volilnem sistemu. Pri večinskem lahko eni stranki pripadejo vsi mandati, pri proporcionalnem pa je zagotovljena sorazmerna razdelitev mandatov, stopnja le-te pa je odvisna predvsem od tega, koliko mandatov pripada posamezni volilni enoti. Glede na to razlikujemo *majhne volilne enote* (2–5 mandatov), *srednje velike volilne enote* (6–10 mandatov) in *velike volilne enote* (nad 10 mandatov). Stopnja sorazmernosti je manjša, če so volilne enote majhne, saj imajo manjše stranke tako manj možnosti, oz. obratno. (Nohlen, 1992: 52–53)

2. 4 Kandidiranje

Kandidate postavljajo glede na organiziran in vnaprej določen način, volilcem pa je prepuščeno, da izmed teh kandidatov izberejo svoje predstavnike v predstavniškem telesu. Kandidate lahko postavljajo politične stranke, nekje morajo biti kandidature podprte s podpisi zahtevanega števila poslancev ali volilcev ali pa mora kandidat predložiti določeno kavcijo. Najbolj pogosto kandidate, še posebej pri glasovanju o kandidatnih listah, določajo politične stranke, največkrat zgolj strankarski vrhovi, tako da volilci sami nimajo dejanske možnosti odločanja, kdo bo kandidat oz. kdo bo uvrščen na kandidatno listo, ponekod pa volilci lahko izbirajo med kandidati na samem glasovanju. Glede na to, koliko mandatov

pripada volilni enoti, ločimo posamične kandidature v volilnih enotah z enim mandatom in skupinske v volilnih enotah z več mandati, slednja pa je nujna tudi kadar je celotno volilno telo ena volilna enota. Pri skupinskih kandidaturah pa ločimo: svobodne liste, ki jo lahko sestavijo volilci, ki kandidate z glasovanjem razvrščajo po lastni izbiri, obvezne liste, ki jo sestavijo praviloma politične stranke, pri čemer pa vrstnega reda ni mogoče spreminjati in delno obvezne liste, pri katerem se vrstni red kandidatov lahko spreminja s preferenčnim glasovanjem. (Grad, 1992: 68–70)

2. 5 Način glasovanja

O javnem oz. tajnem glasovanju je že bilo govora pri načelih volilnega sistema, zato na tem mestu nekaj več o samem postopku glasovanja.

Vse načine glasovanja lahko delimo na dve skupini. Pri prvi se mora volilec odločiti za enega kandidata oz. kandidatno listo, pri alternativnem glasovanju pa lahko z razvrščanjem nekaterim kandidatom da večjo prednost kot drugim.

Volilec ima lahko en glas in sicer pri *glasovanju o listah kandidatov* in *pri sistemu glasovanja z enim glasom* (npr. sistem enega prenosljivega glasu), lahko pa ima tudi več glasov, in sicer toliko, kolikor poslancev se voli v volilni enoti, nadalje pri *kumuliranem glasovanju*, kjer lahko volilec da enemu kandidatu več glasov in pri *limitiranem glasovanju*, kjer ima volilec manj glasov, kot se voli poslancev v volilni enoti.

Znotraj glasovanja o listah kandidatov obstaja več načinov glasovanja, saj volilec lahko glasuje zgolj *o listi kandidatov*, poleg tega pa je možno *preferenčno glasovanje*, ko volilec da glas enemu kandidatu na listi, ki mu daje prednost, in *panaširanje*, kjer lahko volilec da svoje glasove tudi kandidatom z različnih list. (Nohlen, 1992: 60 in Grad, 1992: 76–77)

3 Volilni sistem v Avstriji 1861–1918

Slovenem je prve volitve v modernem smislu prinesla revolucija leta 1848, ko so v zelo kratkem času kar trikrat odšli na volišča. Potekale so namreč volitve v frankfurtski in dunajski parlament ter v deželne zbornice. Ti zbori pa so bili kmalu razpuščeni, kajti v monarhiji je bil za dobro desetletje obnovljen absolutizem.

Po ponovnem zlomu absolutizma je v Avstriji po oktobrski diplomi leta 1860, ki ni bila uveljavljena, leta 1861 izšel t. i. februarški patent, ki je v svojih prilogah prinesel osnovni zakon o državnem zastopstvu, novem državnem parlamentu ter deželne rede in deželnozbornice volilne rede. S tem patentom je Avstrija vstopila v ustavno obdobje, volilni sistem, imenovan po svojem glavnem tvorcu notranjemu ministru Schmerlingu, pa se je v mnogih potezah ohranil vse do propada monarhije leta 1918. Njegova bistvena značilnost je bil sistem kurij in neenakomerna razdelitev poslancev po posameznih deželah z namenom dati nemškemu elementu čim močnejši položaj. (Gestrin–Melik, 1966: 135)

V vsakem deželnem zboru je bilo pet skupin članov, in sicer virilisti, poslanci trgovsko-obrtnih zbornic, poslanci veleposestva ter mestne in kmečke kurije. Privilegirane skupine, virilisti in poslanci veleposestva ter trgovsko obrtnih zbornic, so imeli povprečno eno tretjino poslancev, čeprav po številu svojih volilcev niso predstavljali niti ene tisočine prebivalstva. Kot virilisti so v deželne zbornice prišli škofje in rektorji univerz. Na slovenskem ozemlju je bilo v času 1861–1918 osem škofij in ena univerza, toliko je bilo tudi virilistov. Trgovsko-obrtnice so bile ustanovljene za zastopanje interesov trgovine in obrti. Na slovenskem ozemlju jih je bilo sedem, od tega je bila v slovenskih rokah le kranjska s sedežem v Ljubljani, in je v deželni zbor od leta 1866, z izjemo obdobja 1877–1883, ko so izgubili slovensko večino v kranjskem deželnem zboru, volila slovenske poslance.

Od privilegiranih skupin je bilo najmočnejše veleposestvo, ki je imelo povprečno okrog 23 %, od naših dežel Istra 17 %, Štajerska 19 %, Kranjska, Koroška in Goriška pa po 27 %. Ker bo v nadaljevanju glede volilne pravice poudarek na volilni pravici v mestni, kmečki in splošni kuriji, naj že sedaj orišem volilno pravico v veleposestniški kuriji. V glavnem je bil veleposestniški volilni razred vezan na

tiste, ki so plačevali gotov znesek realnih davkov, niso pa bili upoštevani osebni davki. Cenzus je bil po deželah različen, od 50 do 250 goldinarjev. Za slovenske dežele je sprva povsod veljal znesek 100 goldinarjev realnih davkov (na Goriškem od 1866–1918 za slovensko veleposestvo 50 goldinarjev), enako je veljalo tudi za državnozborske volitve od leta 1873. Za te so leta 1882 sprejeli določbo, da mora biti od tega zneska vsaj štiri petine zemljiškega davka, to določbo sta leta 1884 za deželnozborske volitve sprejeli tudi Koroška in Kranjska, leta 1908 pa pod drugačnimi pogoji še Istra. Veleposestvo je tvorilo en volilni okraj in eno volilno telo z voliščem praviloma v deželni glavni mestu. Tako je z nekaj spremembami ostalo vse do razpada monarhije. V tem se v primerjavi z drugimi volilnimi razredi ni zahtevalo osebnega glasovanja, lahko so glasovali tudi po pooblaščenju, ki pa je moral biti tudi upravičenec v tem volilnem razredu. Tudi ženske so v tem razredu imele volilno pravico, tudi potem, ko so jo v drugih razredih izgubile z določbo, po kateri je volilna pravica pripadala samo osebam moškega spola. Do prvih reform so lahko glasovale osebno, potem pa po pooblaščenju. Ostali pogoji v tem razredu so bili avstrijsko državljanstvo, polnoletnost, kasneje tudi samopravnost. (Melik, 1965: 42–47)

Približno eno četrtno poslancev (26 %) so volili volilci mestne kurije, ki so predstavljali slabo petino vsega prebivalstva, od naših dežel Štajerska 30 %, Istra 27 %, Koroška 24 %, Goriška 23 % in Kranjska 22 %. Volilci kmečke kurije pa so, kljub temu da so predstavljali nad štiri petine prebivalstva, v deželne zbornice pošiljali le 40% poslancev, od tega naše Kranjska 43 %, Istra 40 %, Koroška 38 %, Štajerska 37 % in Goriška 36 %. (Melik, 1965: 13)

Mestna kurija je bila glede števila mandatov favorizirana v primerjavi s kmečko, seveda z namenom povečevanja mandatov liberalnega tabora, poleg tega pa je bil namen tudi okrepiti nemške pozicije v državnem in deželnih zborih.

V mestni kuriji so v slovenskih deželah volili poslance krajev z mestnim oziroma trškim naslovom. Izbor teh krajev je bil od dežele do dežele zelo različen. Npr. na Kranjskem je prišlo v mestno kurijo vseh štirinajst mest, od sedemnajstih trgov pa samo štirje, ostali so volili v kmečki kuriji. Z državnozborsko volilno reformo 1873 je prišlo do nekaterih sprememb na Štajerskem, Goričkem in v Istri, po katerih so nekateri kraji odslej za državni zbor volili v mestni, za deželni zbor pa v kmečki kuriji. Na Kranjskem in na Koroškem je vse ostalo nespremenjeno do

državnozborske volilne reforme 1907, ko so bile vse kurije odpravljene. Tudi takrat pa je v večini dežel ostala razlika med mestom in vasjo, saj so bili ustvarjeni posebni mestni volilni okraji, izmed slovenskih dežel pa se je to zgodilo samo na Štajerskem. (Melik, 1965: 62–68)

Za vsako kurijo je bilo v deželnih redih določeno, koliko mandatov ji pripada, poleg tega pa je bilo do uvedbe direktnih volitev za državni zbor določeno tudi, koliko poslancev voli posamezna kurija v državni zbor.

3. 1 Državni zbor

Državni zbor je bil sestavljen iz gosposke² in poslanske zbornice, v kateri je bilo sprva 343 poslancev iz vseh dežel (razen Vojne krajine) Avstrijske monarhije. Posamezne dežele pa so bile v državnem zboru zelo različno in neenakomerno zastopane predvsem z namenom, da se omogoči čim močnejši položaj ne večinskemu nemškemu prebivalstvu.

Število poslancev se je prvič spremenilo leta 1867 z uvedbo dualizma, in sicer se je število znižalo na 203 poslance. V državnem zboru na Dunaju so od tedaj imele predstavnike le dežele iz avstrijske polovice monarhije, poleg tega pa v njem ni bilo več poslancev iz Benečije, ki je leta 1866 pripadla Italiji.

Do leta 1873 so se volitve poslancev v državni zbor vršile posredno, saj so poslance volili poslanci deželnih zborov, pri čemer pa so morali upoštevati, koliko poslancev se voli iz posamezne kurije. Npr. na Kranjskem so tako do leta 1873 volili 1 poslanca med virilistom in 10 poslanci veleposestva, 2 poslanci med dvema poslancema trgovsko-obrtne zbornice in osmimi poslanci trgov in mest in 3 poslance med 16 poslanci kmečkih občin. Na ta način se je razdelitev po kurijah iz deželnih prenašala tudi v državni zbor.

Z državnozborsko volilno reformo leta 1873 so uvedli direktne volitve, obenem pa so povečali tudi število poslancev na 353, torej za 150 mandatov oziroma za tri četrtine, pri čemer so pri večini dežel te tri četrtine enostavno prišteli k prejšnjemu stanju. Sistem kurij je tako ostal tudi po tej volilni reformi, odpadla je le skupina virilistov. V tej novi sestavi državnega zbora so imeli tretjino mandatov poslanci

² V gosposko zbornico je člane imenoval cesar oz. je bil položaj deden; v nadaljevanju je za poslansko zbornico državnega zbora vseskozi uporabljen izraz državni zbor.

mestne kurije, veleposestvo 24 %, kmečke občine 37 %, trgovsko-obrtne zbornice pa 6 %. (Melik 1965: 31–35) Ostale spremembe glede sestave državnega zbora so opisane pri reformah glede volilne pravice za volitve v državni zbor, že na tem mestu pa podajam tabelo, ki prikazuje število poslancev v državnem zboru od leta 1861 do 1918 in njihovo strukturo glede na kurije.

Tabela 3. 1: Število poslancev dežele v državnem zboru na Dunaju 1861-1918 in struktura poslancev glede na kurije

Število poslancev						Struktura glede na kurije				
dežela	št.poslancev dežele v državnem zboru od 1861-1918					v	t	m	k	s
	1861	1867	1873	1896	1907	1873–1907			1896–1907	
Ogrska	85	po letu 1867 v ogrski polovici monarhije								
Transilvanija	26									
Hrvatska	9									
Benečija	20	leta 1866 je pripadla Italiji								
Bukovina	5	5	9	11	14	3	1	2	3	2
Češka	54	54	92	110	130	23	7	32	30	18
Dalmacija	5	5	9	11	11	1	0	2	6	2
Galicija	38	38	63	78	106	20	3	13	27	15
Goriška	2	2	4	5	6	1	0	1	2	1
Istra	2	2	4	5	6	1	0	1	2	1
Koroška	5	5	9	10	10	1	1	3	4	1
Kranjska	6	6	10	11	12	2	0	3	5	1
Moravska	22	22	36	43	49	9	3	13	11	7
Predarlska	2	2	3	4	4	0	0	1	2	1
Salzburška	3	3	5	6	7	1	0	2	2	1
Sp. Avstrija	18	18	37	46	64	8	2	19	8	9
Šlezija	6	6	10	12	15	3	0	4	3	2
Štajerska	13	13	23	27	30	4	2	8	9	4
Tirolska	10	10	18	21	25	5	0	5	8	3
Trst	2	2	4	5	5	0	1	3	0	1
Zg. Avstrija	10	10	17	20	22	3	1	6	7	3
skupaj	343	203	353	425	516	85	21	118	129	72

Vir: Melik, 1965: 25, 28, 32, 34 in 36 ; v – veleposestniška kurija, t – trgovsko-obrtne zbornice, m – mestna kurija, k – kmečka kurija, s – splošna kurija

V prvih letih so bili v državnem zboru na Dunaju samo trije slovenski poslanci oz. 1,48% od števila vseh poslancev. Število slovenskih poslancev se je leta 1967

povečalo na osem oz. 3,94%, poslanci pa so prihajali iz treh slovenskih dežel, in sicer iz Kranjske, Štajerske in Goriške. (Melik, 1999a: 541)

3. 1. 1 Volilna pravica

Državnozborska volilna pravica je bila od leta 1873 vezana na deželnozborsko volilno pravico in s tem na občinsko volilno pravico. V deželnozborskih volilnih redih iz leta 1861 so veljale določbe začasnega občinskega zakona iz leta 1849, leta 1862 pa je bil izdan zakon, s katerim so bile začrtane osnovne določbe za ureditev občinskega življenja. Za tem je vsaka dežela dobila svoj občinski red in občinski volilni red. (Melik 1965: 115)

3. 1. 1. 1 Občinska volilna pravica

Občinsko volilno pravico sta imeli dve skupini volilnih upravičencev.

Prva je bila t. i. davčna skupina, v kateri so imeli na začetku volilno pravico vsi tisti, ki so v občini plačevali direktne davke, koliko, je bilo odvisno od dežele do dežele. V slovenskih deželah je tako na Štajerskem in Goriškem zadostoval kakršenkoli znesek, enako tudi na Kranjskem in Koroškem, vendar ga je bilo potrebno v teh dveh deželah plačevati že vsaj eno leto. Na Goriškem pa je veljal cenzus 1 goldinar. Ob plačevanju davkov pa je bil pogoj še avstrijsko državljanstvo, nista pa bila določena ne spol ne starost.

Druga skupina volilnih upravičencev pa je imela volilno pravico ne glede na to, ali je posameznik plačeval davke ali ne. To so bili na primer duhovniki, učitelji, upokojeni oficirji, vojaški uradniki, profesorji, osebe z akademsko stopnjo ter nekateri uradniki. Kdo točno je spadal v to skupino, je bilo prav tako odvisno od dežele do dežele. Pogoj je bil le, da so v občini imeli domovinsko pravico. V tej skupini so bili tudi častni občani in častni meščani.

Volilni upravičenci v davčni skupini pa niso imeli enake volilne pravice, temveč so jih v volilni imenik razvrstili od tistega, ki je plačeval največ, do tistega, ki je plačeval najmanj davkov. Vsoto davkov so potem razdelili na dva ali tri enake dele, odvisno od tega, ali je občina imela dva ali tri volilne razrede. Tako so v prvi volilni razred prišli tisti, ki so plačevali prvo polovico oziroma tretjino davkov, v

drugega tisti, ki so plačevali drugo polovico oziroma tretjino davkov, in v tretjega tisti, ki so plačevali zadnjo tretjino davkov. (Melik 1965:116–123) Najmanj volilnih upravičencev je tako bilo v prvem volilnem razredu, v tem pa so volile tudi osebe iz inteligenčne skupine. Tako je v slovenskih deželah v glavnem ostalo do razpada monarhije, obsežnejšo občinsko volilno reformo so izvedli le na Kranjskem leta 1910.

3. 1. 1. 2 Ženska volilna pravica

Občinska volilna pravica v davčni skupini je bila vezana na davke. Kdor je torej plačeval davke, je bil volilni upravičenec, pri čemer je bil edini pogoj avstrijsko državljanstvo. Ni pa bila določena starost in, zanimivo, tudi ne spol. Tako so tudi ženske imele volilno pravico, če so seveda bile davkoplačevalke. Vendar pa na občinskih volitvah niso smele osebno glasovati, temveč je namesto poročene ženske glasoval njen mož, namesto vdove, neporočene ali ločene ženske pa njen pooblaščenec, ki pa je moral biti volilni upravičenec.

3. 1. 2 Državnozborna volilna pravica

Kot rečeno, je bila volilna pravica za državni zbor od leta 1873 vezana na občinsko volilno pravico, vendar pa v primerjavi z njo še bistveno bolj omejena. V mestni in kmečki kuriji so bili volilni upravičenci v občinah z dvema volilnima razredoma prvi dve tretjini volilnih upravičencev, v občinah s tremi volilnimi razredi v kmečki vsi iz prvega in drugega volilnega razreda, v mestni pa poleg teh še tisti iz tretjega, ki so plačevali najmanj 10 goldinarjev davka v tretjem. Volilno pravico pa so omejili na avstrijske moške državljane, ki so dopolnili 24 let, izjema je veljala le za ženske v veleposestniški kuriji.

Leta 1882 je prišlo do prve volilne reforme, ki je razširila volilno pravico. Takratna vlada se je najprej zato odločila, da bi okrepila svojo takrat šibko koalicijo. Takrat so nekateri poslanci vložili tudi predloge v smislu splošne, seveda moške, volilne pravice, vendar pa vlada na kaj takega še ni pristala. Odločili so se za znižanje

davčnega cenzusa, ki je v tretjem volilnem razredu oz. v tretji tretjini volilnih upravičencev v občinah z dvema volilnim razredoma po novem znašal 5 namesto prejšnjih 10 goldinarjev. (Cvirn, 2001: 676)

Število slovenskih poslancev se je po obeh volilnih reformah na volitvah leta 1885 povečalo na 14, kar je predstavljalo 3,97% vseh poslancev, oseh jih je bilo iz Kranjske, trije iz Štajerske in po en iz Koroške, Goriške in Trsta, to število pa je bilo doseženo tudi na naslednjih volitvah leta 1891. (Melik, 1999a: 541)

Naslednja volilna reforma je sledila šele leta 1896. Takrat že zelo močnemu gibanju za splošno volilno pravico, zahteval jo je predvsem socialnodemokratski tabor, so sicer ugodili, a na zelo svojevrsten način. Uvedli so splošno volilno pravico, kar pa ni pomenilo tudi odprave tako krivičnih kurij, ki se jim niso in niso hoteli odpovedati. Dotedanjim kurijam so namreč dodali še eno t. i. splošno kurijo, v kateri so dobili volilno pravico vsi polnoletni moški državljani, da pa so volilno pravico še dodatno omejili predvsem delavcem, so dodali še pogoj, da morajo omenjeni v svoji občini prebivati že vsaj šest mesecev. V tej kuriji pa so poleg naštetih volili tudi vsi volilni upravičenci iz dotedanjih kurij, ki so tako imeli dvojno volilno pravico.

Istega leta so ponovno znižali tudi davčni cenzus v mestni in kmečki kuriji iz 5 na 4 goldinarje. To se je zgodilo zaradi uvedbe novega zakona o direktnih davkih z namenom ohraniti volilno pravico tistim, ki bi jo zaradi tega zakona izgubilo. (Melik 1965: 130)

Število poslancev državnega zbora se je z uvedbo splošne kurije povečalo na 425, od tega jih je 72 oz. 17% pripadlo splošni kuriji, število poslancev ostalih kurij je ostalo nespremenjeno, seveda pa se je znižal njihov delež. Tako so imeli poslanci veleposestva 20%, poslanci trgovsko-obrtnih zbornic 5%, poslanci mestne kurije 28% in poslanci kmečke kurije 30% delež.

Število slovenskih poslancev se je po tej volilni reformi ponovno povečalo, in sicer na 16, kar pa je zaradi povečanega števila vseh poslancev pomenilo le 3,76%. (Melik, 1999a: 541)

Gibanje za splošno in enako volilno pravico pa se je seveda stopnjevalo. Višek je doseglo leta 1905. Cesar jo je najprej obljubil samo za ogrski del monarhije, kmalu pa je popustil in takratnemu ministrskemu predsedniku naznanil, da se je odločil

splošno in enako volilno pravico uvesti tudi v avstrijskem delu. Po dolgotrajnih usklajevanjih v odboru za volilno reformo, ki je bil ustanovljen v ta namen, so konec leta 1906 v poslanski zbornici državnega zbora končno sprejeli volilno reformo, ki je uvedla splošno in enako volilno pravico. Kasneje jo je sprejela tudi gosposka zbornica državnega zbora, temu pa je leta 1907 sledila še cesarjeva sankcija. Po novem so volilno pravico imeli vsi polnoletni moški avstrijski državljani, ki so v svoji občini prebivali vsaj šest mesecev, to pa je bilo v skladu s tedanjim evropskim razvojem glede ženske volilne pravice, saj so jo do začetka prve svetovne vojne dobile samo ženske v treh skandinavskih državah.

In kaj je ta volilna reforma konkretno pomenila za Slovence? Ker je bila za spremembo volilnega sistema v državnem zboru potrebna dvotretjinska večina, je bila sprejeta reforma verjetno največ, kar se je dalo sprejeti. Nova volilna pravica je bila res splošna, enaka pa samo načelno, med drugim je ostalo preveliko zastopstvo Nemcev in Italijanov, pa prenizko Ukrajincev in Čehov. Ne glede na vse pa je pomenila volilna reforma leta 1907 bistven korak naprej, tudi za Slovence, saj se je število slovenskih poslancev dvignilo s 15 na 24, kar je predstavljalo 4,6% od vseh poslanskih mandatov (516) in je skoraj natančno ustrezalo deležu Slovencev v monarhiji. Volilna reforma je tako okrepila slovensko zastopstvo na Kranjskem, Goriškem in Štajerskem, zagotovila slovenski mandat na Koroškem in v Trstu, ki je bil dotlej dosegljiv le v izjemnih priložnostih, in s tem potrdila slovensko navzočnost v teh deželah, ustvarila je tudi poseben slovenski mandat v Istri. (Melik, 1979: 222-226)

3. 1. 3 Neposredne volitve za državni zbor

Ko so leta 1873 uvedli direktne volitve v državni zbor, je bilo v volilnem redu zapisano, da imajo neposredno volilno pravico v obeh privilegiranih skupinah, veleposestvu in trgovsko-obrtnih zbornicah, ter v mestnem volilnem razredu. Velika večina volilnih upravičencev v kmečki kuriji pa je dolgo volila preko volilnih mož. Volilni upravičenci vsake dežele so izbrali določeno število volilnih mož, ti pa so potem volili poslance. Od leta 1873 je bilo za državnozbornske volitve določeno, da morajo pravilci voliti volilne može izmed njih samih, prej to ni bilo opredeljeno. Število volilnih mož je bilo odvisno od števila prebivalcev vsake občine, na 500

prebivalcev je odpadel en volilni mož, pravico do vsaj enega pa je imela prav vsaka občina, vsak najmanjši ostanek pa je dal pravico do še enega volilnega moža. (Melik, 1965: 157–158)

Po volilni reformi leta 1896 ob uvedbi splošne kurije je bilo določeno, da v državni zbor volijo na enak način kakor v posamezne deželne zборе. (Melik, 1965: 158) To je pomenilo, da je bil začetek neposrednega glasovanja tudi v kmečki kuriji odvisen od sprememb v deželnih volilnih redih, te pa bodo predstavljene v poglavju o volilni pravici v deželnih zborih.

Seveda je uvedba splošne in enake volilne pravice leta 1907 pomenila, da je bilo uvedena tudi neposredna volilna pravica za vse volilne upravičence.

3. 1. 4 Svobodna volilna pravica in tajno (javno) glasovanje

Volilna pravica se je v Avstriji od leta 1861 štela za osebno pravico. Tako je veljalo vse do državnozbornske volilne reforme leta 1907, ko so med drugim sprejeli tudi določbo, da lahko deželni zbori uvedejo volilno dolžnost tako za deželne kot tudi za državnozbornske volitve. (Melik 1965: 155) Od naših dežel je to storila le Kranjska, ki je leta 1910 za občinske, deželnozbornske in državnozbornske volitve uvedla volilno dolžnost.

Z reformo leta 1873 je bilo za državnozbornske volitve določeno, da veleposestniška in mestna kurija volita pisno in tajno. Za kmečko kurijo pa je bilo določeno, da voli na isti način kakor pri deželnozbornskih volitvah, a so še naprej volili javno, saj od slovenskih dežel še nobena ni uvedla pisnega glasovanja. Leta 1896 so za državnozbornske volitve za vse kurije, vključno s kmečko in novo splošno kurijo, uvedli tajno glasovanje z glasovnicami, vendar pa je to veljalo samo za poslanske volitve, za pravolitve je še vedno veljalo, da volijo kakor pri deželnozbornskih volitvah. Spremembe v tej smeri so naše dežele uvedle na začetku 20. stoletja. (Melik 1965: 169–170)

Z volilno reformo leta 1907 pa je bilo uvedeno tudi tajno glasovanje z glasovnicami.

3. 1. 5 Volilne enote

Osnovne volilne enote so bili volilni okraji. Volilni okraji so bili za državnozbornske volitve od leta 1873 narejeni posebej. Volilni okraji v mestni in kmečki kuriji so bili uninominalni. V naših deželah je bilo v mestni kuriji na Goriškem in v Istri cela dežela en volilni okraj za mesta z mestno volilno pravico, na Kranjskem, Štajerskem in Koroškem pa je bilo deželno glavno mesto volilni okraj zase (na Štajerskem celo dva), ostala mesta z mestno volilno pravico pa so bila združena po večjih ozemeljskih enotah.

Če to ponazorim s primerom Kranjske: mestni volilni okraji so bili Ljubljana, Postojna, ki je združevala gorenjska in notranjska mesta, in Novo mesto, ki je združeval dolenska mesta. Podobno je bilo pri kmečkih volilnih okrajih, le da jih je bilo nekaj več, poleg tega pa je bila pri nekaterih uporabljena volilna geometrija, da bi nemškimi liberalcem vnaprej zagotovila posamezni mandat. Tako je npr. nastal na Kranjskem kočevski volilni okraj, ki je vključeval tudi kočevski sodni okraj s pretežno nemškim prebivalstvom, nekatere slovenske sodne okraje pa so preprosto izključili.

Ko je bila leta 1896 ustanovljena splošna kurija, so volilne okraje razdelili glede na število prebivalcev. Tako je prišel za splošno kurijo na Kranjskem, Goriškem, Koroškem in v Istri en volilni okraj z enim mandatom, na Štajerskem pa štiri volilne okraje s po enim mandatom, od tega je bil slovenski samo eden. (Melik, 1965: 95–99)

Ko je bila leta 1907 uvedena splošna in enaka volilna pravica, je bila sestava volilnih okrajev rezultat dolgotrajnih pogajanj med posameznimi narodnostnimi in strankami znotraj nje, zato so bili po številu prebivalcev zelo neenaki. Značilno za te volilne okraje je bilo, da so bili sestavljeni tako, da je bila v posameznem volilnem okraju pretežno zastopana ena narodnost. Poleg tega so pazili, da so bili volilni okraji sestavljeni tako, da socialdemokratom ne bi prinesli preveč poslancev, v ta namen pa so večje industrijske kraje dali v okraje z velikim številom prebivalstva. V nekaterih deželah so ostali posebni mestni volilni okraji, to pa se ni zgodilo na Kranjskem, kjer so si za to prizadevali v liberalni Narodno napredni stranki. Vendar pa je bila sestava volilnih okrajev zaupana vodstvu Slovenske ljudske stranke, kjer je to nalogo izpolnil dr. Fran Šuklje, ki je o tem v svojih

spominih zapisal: *»Izvršil sem svojo nalogo s točnostjo starega »šolmoštra« in danes se lahko sklicujem na to, da je bil moj operat ves in niti za pičico ne predrugačen sprejet v končnem zakonu!«* (Šuklje, 1995: 148) Tako je bilo na Kranjskem 11 slovenskih volilnih okrajev, tem pa je bil naknadno dodan še nemški kočevski volilni okraj. Na Štajerskem je bilo 30 volilnih okrajev, od teh samo 7 slovenskih, na Koroškem 10, od teh le 1 slovenski, na Goriškem 6, od teh 3 slovenski, v Istri 6, in sicer en slovenski, v Trstu 5, od teh 1 slovenski. (Melik, 1965: 100–102)

3. 1. 6 Volilni sistem

V Avstrijski monarhijo je bil tako za deželnozborske volitve od leta 1861 kot za državnozborske volitve po letu 1873 uveden večinski volilni sistem, in sicer sistem absolutne večine, ki je veljal vse do konca obstoja monarhije. V zadnjem desetletju pred prvo svetovno vojno so sicer nekatere dežele za posamezne kurije ali občinske zastope postopno uvajale proporcionalni sistem, vendar pa v slovenskih deželah za državno in deželnozborske volitve ni bilo sprememb.

Pri deželno in državnozborskih volitvah je bila tako potrebna absolutna večina veljavnih oddanih glasov. Če ta ni bila dosežena, se je vršilo drugo glasovanje in če še vedno ni prišlo do odločitve, se je vršilo še tretje glasovanje t. i. ožja volitev, pri kateri so izbirali med dvema kandidatoma³, ki sta prej dobila največ glasov. Leta 1873 so za državnozborske volitve omenjeni postopek skrajšali, saj sta bila potrebna največ dva kroga volitev, kar je veljalo v vseh volilnih okrajih, tako z enim kot z več mandati. Do ožjih volitev je prihajalo velikokrat, še posebno v kasnejšem obdobju in ob uvedbi splošne volilne pravice.

Sistem absolutne večine je na Slovenskem v mestni kuriji favoriziral liberalni tabor, v kmečki in splošni kuriji ter pri državnozborskih volitvah pa katoliški tabor. Na splošno je bil v močno škodo socialni demokraciji. (Melik 1965: 186–188)

³ Število kandidatov pri ožji volitvi je bilo odvisno od števila mandatov posameznega volilnega okraja, dva kandidata sta bila v primeru enega mandata, štiri v primeru dveh mandatov, itd.

3. 2 Deželni zbori

Določbe v zvezi z volitvami v deželne zборе so bile leta 1861 enako opredeljene v vseh petih slovenskih in tudi ostalih deželah avstrijske polovice monarhije oz. v vseh deželnozborskih volilnih redih. Kot je že bilo omenjeno na začetku tega poglavja, je bilo v vsakem od slovenskih deželnih zborov pet skupin članov, virilisti, poslanci trgovsko obrtnih zbornic in poslanci veleposestniške, mestne ter kmečke kurije.

V naslednji tabeli je prikazano število poslancev in sestava deželnih zborov v slovenskih deželah od leta 1861 do reform na začetku 20. stoletja

Tabela 3. 2: Število poslancev in sestava deželnih zborov v slovenskih deželah leta 1861

	Kranjska		Štajerska		Koroška		Goriška		Istra	
	št. poslancev	delež	št. poslancev	delež	št. poslancev	delež	št. poslancev	delež	št. poslancev	delež
virilisti	1	0,03	3	0,05	1	0,03	1	0,05	3	0,10
veleposestniška kurija	10	0,27	12	0,19	10	0,27	6	0,27	5	0,17
TOZ	2	0,05	6	0,10	3	0,08	2	0,09	2	0,07
mestna kurija	8	0,22	19	0,30	9	0,24	5	0,23	8	0,27
kmečka kurija	16	0,43	23	0,37	14	0,38	8	0,36	12	0,40
Skupaj	37		63		37		22		30	

Vir: Melik, 1965: 14–15

Leta 1861 je bilo v slovenske deželne zборе izvoljenih le 20 slovenskih poslancev, že na naslednjih volitvah leta 1867 pa je bil rezultat na volitvah bistveno boljši, saj je bilo izvoljenih 42 slovenskih poslancev, 25 na Kranjskem, 9 na Goriškem in 8 na Štajerskem. V sedemdesetih letih se je število ponovno zmanjšalo, pozneje pa je preseglo stanje iz leta 1867. Tako je bilo leta 1890 v deželnih zborih 47 slovenskih poslancev in sicer 25 na Kranjskem, 8 na Štajerskem, po 2 na Koroškem in v Istri in 10 na Goriškem.⁴

⁴ Povzeto po Vasilij Melik v: Enciklopedija Slovenije, 2. zvezek, Založba Mladinska knjiga, Ljubljana, 1988; geslo Deželni zbor, str. 252-254.

3. 2. 1 Volilna pravica in način glasovanja

Deželnozborska volilna pravica je bila naslonjena na občinsko volilno pravico.

Osebe v inteligenčni skupini, ki so imele občinsko volilno pravico, so imele tudi deželnozborsko volilno pravico. V davčni skupini pa je bila volilna pravica bolj omejena in je zajemala le del občinskih volilnih upravičencev. Leta 1861 so imele vse dežele volilno pravico glede davčnega cenzusa v svojih volilnih redih enako opredeljeno. Ko pa so začele po prvi državnozborski volilni reformi v te rede povzemati določbe te in tudi naslednjih reform, pa se je volilna pravica po deželah začela razlikovati, saj dežele niso uvajale enakih volilnih reform.

Volilna pravica 1861 je bila podobna, kot je opisana za državnozborske volitve po letu 1873. V mestni kuriji so bili volilni upravičenci v občinah s tremi volilnimi razredi tisti, ki so spadali v prvi in v drugi volilni razred, poleg teh pa še tisti iz tretjega volilnega razreda, ki so plačevali vsaj 10 goldinarjev davka. V občinah z dvema volilnima razredoma pa prvi dve tretjini volilnih upravičencev, enako je za take občine veljalo v kmečki kuriji, v tej pa so v občinah s tremi volilnimi razredi bili volilni upravičenci prvega in drugega volilnega razreda. (VRDeZK⁵ iz 1861, 13. in 15. člen)

Od leta 1861 pa do sprememb so bile volitve direktne v vseh kurijah razen v kmečki, v tej so volili preko volilnih mož. Ravno tako kot pri državnozborskih volitvah od leta 1873 je bilo število volilnih mož odvisno od števila prebivalstva vsake občine. Na vsakih 500 je prišel en volilni mož, vendar pa je šele ostanek nad 250 dal pravico do še enega. (VRDeZK iz 1861, 14. člen)

Za vse razrede je bilo leta 1861 določeno ustno, torej javno glasovanje, pri čemer se je moralo v volilni imenik poleg imena volilnega upravičenca vpisati, za koga je volil. (VRDeZK iz 1861, 44. člen)

3. 2. 2 Nadaljnje spremembe po deželah

Kranjska je državnozborski volilni reformi, ki je davčni cenzus znižala iz 10 na 5 goldinarjev sledila leta 1884. Poleg tega pa so takrat na Kranjskem izenačili

⁵ Volilni red deželnega zbora za Kranjsko vojvodino iz leta 1861.

občine z dvema oz. tremi volilnimi razredi, saj so bili volilni upravičenci v obeh primerih tisti, ki so plačevali dve tretjini davka. S to reformo so uvedli tudi tajno in pisno glasovanje, vendar samo za veleposestniško in mestno kurijo. Poleg tega so sprejeli tudi določbo, po kateri so že tako omejeno volilno pravico še nadalje omejili, saj je volilna pravica od takrat pripadla le avstrijskim državljanom moškega spola. (Cvirn, 2001: 682–683) Do takrat so namreč ponekod tudi ženske imele volilno pravico. To je izhajalo iz naslonjenosti na občinsko volilno pravico, kjer so imeli volilno pravico vsi, ki so plačevali ustrezno kvoto davkov. Če je torej ženska bila davkoplačevalka, je bila na občinskih volitvah volilna upravičenka, ni pa mogla glasovati osebno, temveč po pooblaščenju. Vendar pa kljub navezanosti deželnozbornske volilne pravice na občinsko to ni pomenilo, da imajo ženske volilno pravico tudi za te volitve. V deželnozbornskih volilnih redih je namreč bila tudi določba, po kateri so morali volilni upravičenci glasovati osebno (VRDeZK iz 1861, 16. člen), izjema so bili le volilci v veleposestniški kuriji, kjer so lahko glasovali po pooblaščenju. Ti dve določbi pa so po deželah in tudi v okviru iste dežele zelo različno interpretirali. Tako so ponekod ženske lahko glasovale celo osebno, ponekod po pooblaščenju, spet drugje pa jim niso pustili glasovati. Z določbo iz leta 1884 so na Kranjskem volili samo moški, izjema so ostale ženske v veleposestniškem razredu, ki pa so odslej morale glasovati po pooblaščenju. Ko so v kranjskem deželnem zboru takrat razpravljali o tej določbi, je veliko slovenskih poslancev menilo, da bi ali morale ostati po starem ali pa bi morale ženske volilno pravico dobiti vsaj v mestni kuriji. Vendar pa so morali zaradi nemških zahtev popustiti, saj je bila v nasprotnem primeru ogrožena celotna volilna reforma. (Cvirn, 2001: 682–684)

Naslednja reforma je sledila šele leta 1898. Kljub temu da je bila za državnozbornske volitve takrat že sprejeta splošna kurija, pa do podobne reforme takrat na Kranjskem še ni prišlo. Tega leta pa so kot v prvi izmed slovenskih dežel uvedli tajno in pisno glasovanje tudi za kmečko kurijo, tako pa so na Kranjskem od takrat naprej volili tudi v državni zbor. Kot prva pa je Kranjska sledila tudi nadaljnjemu znižanju davčnega cenzusa v mestni in kmečki kuriji, ki je od takrat znašal 4 goldinarje.⁶

⁶ Obravnave deželnega zbora kranjskega, 39. zvezek, XVII. seja dne 28. 2. 1898.

Na prelomu stoletja se je tudi na Kranjskem začel oster boj za volilno reformo, ki bi uvedel tudi splošno in enako volilno pravic. Za to se je zavzela predvsem Katoliško narodna stranka, kasneje preimenovana v Slovensko ljudsko stranko. V kranjskem deželnem zboru se je torej začel oster boj, ki je pripeljal do ponavljajoče obstrukcije, zaradi česar je bilo delovanje deželnega zbora in s tem deželne uprave zelo oteženo. Glavna ovira na poti do volilne reforme so bili poslanci veleposestva pa tudi avstrijske vlade nasploh, ki tudi po tem, ko je uvedla splošno in enako volilno pravico za državni zbor, za v deželne zbore v tem vprašanju ni popuščala. Naj že sedaj povem, da nobena dežela v vsem obstoju monarhije ni dočakala odprave kurij v deželnih zborih. Največ, na kar je vlada pristajala, je bila uvedba splošne kurije. Na Kranjskem pa je bila ohranitev veleposestniške kurije nujna za ohranitev nemških interesov, Nemci so namreč na Kranjskem predstavljali samo 5% prebivalstva, v deželnem zboru pa so vseskozi imeli najmanj 10 poslancev, kar jim je zagotavljala ravno veleposestniška kurija. Po drugi strani pa se za volilno reformo niso ogrevali tudi kranjski liberalci, saj je bilo vnaprej jasno, da bo z volilno reformo v deželi prevladala njim nasprotna stranka. Kompromis so na Kranjskem dosegli leta 1908, ko so končno sprejeli volilno reformo, ki je uvedla splošno (moško) volilno pravico. Vendar pa je ta veljala samo v novoustanovljeni splošni kuriji z 11 mandati, v njej pa so poleg volilcev, ki so volilno pravico pridobili na novo, volili tudi vsi iz dotedanjih kurij. Število slovenskih poslancev v kranjskem deželnem zboru se je z uvedbo splošne kurije povečalo na 38 oz. 78%.

Ko govorimo o volilni pravici na Kranjskem, pa ne moremo tudi mimo občinske volilne reforme za Kranjsko in predvsem za Ljubljano, ki sta bili izvedeni leta 1910. Zaradi omenjene navezanosti deželnozbornske volilne pravice na občinsko je s spremembami občinske volilne zakonodaje na novo pridobilo volilno pravico v deželi veliko volilnih upravičencev. Ti dve volilni reformi je izvedla Slovenska ljudska stranka, takrat imenovana Vseslovenska ljudska stranka, potem ko je z volilno reformo leta 1908 pridobila absolutno večino v deželnem zboru. Glavni namen teh dveh občinskih volilnih reform pa je bil še bolj oslabiti liberalce, ki so gospodovali predvsem v mestih in s tem tudi v Ljubljani.

Spremembe za občinske volitve na Kranjskem so bile naslednje: v prvem volilnem razredu je volila prva tretjina davkoplačevalcev, v drugem volilnem razredu pa, poleg oseb z inteligenčne skupine, še ostali dve tretjini davkoplačevalcev, poleg

teh pa še tiste osebe, ki so v občini živele že vsaj dve leti in so obenem plačevale več kot 20 kron davkov. V tretjem volilnem razredu pa so volili vse osebe, ki so v občini živele že vsaj dve leti in so plačevale manj kot 20 kron davkov, poleg teh pa še vsi polnoletni avstrijski moški državljani ne glede na plačevanje davkov, ki so v dotični občini prebivali že vsaj tri leta. Poleg naštetih so v tem volilnem razredu volili tudi vsi volilni upravičenci iz prvih dveh volilnih razredov.⁷ V občinski volilni reformi za Ljubljano pa so sprejeli nekatere, za tisti čas zelo radikalne določbe. Ohranjeni so bili trije volilni razredi, vsak je volil po 15 občinskih odbornikov. V prvem volilnem sta volili prvi dve petini občinskih davkoplačevalcev, v drugem pa, poleg oseb z inteligenčne skupine, kjer so po novem imele volilno pravico tudi učiteljice, še ostale tri petine davkoplačevalcev. Za vse pa je veljalo, da so morali biti polnoletni avstrijski državljani s stalnim prebivališčem v občini že vsaj eno leto. V tem volilnem razredu so volile tudi tiste osebe, ki so v občini živele že vsaj dve leti in so obenem plačevale več kot 30 kron davkov. V tretjem volilnem razredu so volile osebe, ki so v občini živele že vsaj dve leti in so obenem plačevale manj kot 30 kron davkov, ne glede na plačevanje davkov pa vsi polnoletni avstrijski moški državljani, ki so v Ljubljani prebivali že vsaj tri leta. V tem volilnem razredu pa so še enkrat volili tudi vsi naštetih volilni upravičenci iz prvega in drugega volilnega razreda.⁸ Poleg teh novosti, med katerimi izstopa predvsem volilna pravica žensk – učiteljic in davkoplačevalk, ki so prvič na Slovenskem lahko glasovale osebno, pa je bila pomembna tudi uvedba proporcionalnega sistema, prav tako prvič uvedenega na Slovenskem.

Število poslancev v kranjskem deželnem zboru po uvedbi deželnozbornske volilne reforme leta 1908

Kranjska	skupaj	vir	%	št. voljenih	vel	%	TOZ	%	m	%	k	%	s	%
		50	1	2.0%	49	10	20.0%	2	4.0%	10	20.0%	16	32.0%	11

Vir – virilisti, vel – poslanci veleposestniške kurije, TOZ – poslanci trgovsko-obrtnih zbornic, m – poslanci mestne kurije, k – poslanci kmečke kurije, s – poslanci splošne kurije

Štajerska je sledila volilni reformi iz leta 1882 in leta 1884 po istem principu tudi sama znižala davčni cenzus na 5 goldinarjev. Ni pa se zgodilo, kot smo videli za državne volitve in pri reformi na Kranjskem, da bi volilno pravico omejili samo na moške državljane, saj ta zahteva zaradi nasprotovanja manjšine, kamor so spadali

⁷ Obravnave deželnega zbora kranjskega, 47. zvezek, Prilogi 118 in 185.

⁸ Obravnave deželnega zbora kranjskega, 47. zvezek, Priloga 217.

tudi slovenski poslanci, ni bila sprejeta. (Cvirn, 2001: 684) Vendar pa v tej smeri niso storili nič drugega in volilna pravica ženskih davkoplačevalk je ostala odvisna od interpretacije določb o osebnem glasovanju in v praksi se je še naprej različno postopalo. Naslednja sprememba je sledila šele leta 1904, ko so uvedli splošno kurijo. Med pogoje za volilno pravico pa so tokrat zapisali, da ta pravica pripada samo osebam moškega spola. Število poslancev se je s to reformo povišalo iz 63 na 71, vseh osem mandatov pa je pripadlo novoustanovljeni splošni kuriji, v kateri se je volilo na enak način kakor na v splošni kuriji na Kranjskem. Poleg tega so uvedli absolutni cenzus v tretjem volilnem razredu oz. tretji tretjini volilnih upravičencev, ki pa je ostal 5 goldinarjev. Ta volilna reforma je pomenila tudi uvedbo direktnih volitev v kmečki kuriji. Tako je ostalo do leta 1909, ko se je z novo volilno reformo ponovno povečalo število poslancev, in sicer za 9 v mestni, za 5 v kmečki in za 2 v splošni kuriji, skupno torej za 16, po novem pa je bila deželni zbor sedaj iz 87 članov. Sprememba je bila v splošni kuriji tudi ta, da so poslej v njej volili le tisti, ki niso imeli pravice v ostalih kurijah, poleg tega pa so morali biti avstrijski državljani in stari najmanj 24 let, biti so morali materialno neodvisni, in na dan razpisa volitev v svoji občini živeti že vsaj eno leto. (Goropevšek, 2001: 828) To je bila na slovenskem prva in edina t. i. čista splošna kurija, kjer torej volilci iz ostalih kurij niso imeli dvojne volilne pravice. Število slovenskih poslancev je bilo leta 1910 13 oz. 15% (prej 8 oz. 13%).

Število poslancev v štajerskem deželnem zboru po uvedbi deželnozborskih volilnih reform leta 1904 in 1909

	obdobje	skupaj	vir	%	št. voljenih	vel	%	TOZ	%	m	%	k	%	s	%
Štajerska	1904–1909	71	3	4.2%	68	12	16.9%	6	8.5%	19	26.8%	23	32.4%	8	11.3%
	1909–1918	87	3	3.4%	84	12	13.8%	6	6.9%	28	32.2%	28	32.2%	10	11.5%

Na Koroškem pa so s prvo volilno reformo leta 1884 znižali davčni cenzus na 5 goldinarjev, kot v prvi izmed naših dežel pa je bil to absolutni davčni cenzus.⁹ To je pomenilo, da nobeden, ki ni plačeval manj kot 5 goldinarjev davkov, ni imel volilne pravice. Poleg tega je povzela tudi določbe, da imajo od tedaj volilno pravico samo avstrijski samopravni moški državljani, ki so dopolnili 24 let.

⁹ V nadaljevanju tega poglavja, če ni drugače navedeno, povzemam po Melik, 1965: 129–142, 157–158, 169–172.

Leta 1902 je nadalje znižala davčni cenzus na 4 goldinarje, še vedno pa je bil to absolutni davčni cenzus, dotedanjim kurijam pa je bila ob enakih pogojih kot drugod dodana še splošna kurija s 4 poslanci. S to reformo pa so bile uvedene tudi direktne volitve v kmečki kuriji in pa tajne volitve za vse volilne razrede. Število slovenskih poslancev je ostalo nespremenjeno, in sicer dva.

Število poslancev v koroškem deželnem zboru po uvedbi deželnozborske volilne reforme leta 1902

	skupaj	vir	%	št. voljenih	vel	%	TOZ	%	m	%	k	%	s	%
Koroška	43	1	2.3%	42	10	23.3%	3	7.0%	10	23.3%	15	34.9%	4	9.3%

Istra je leta 1908 glede cenzusa izvedla le spremembe v kmečki kuriji, od tedaj je znašal 4 goldinarje, poleg tega pa je v kmečki in mestni kuriji izenačila občine z dvema in tremi volilnimi razredi. Uvedla je tudi splošno kurijo, poleg tega pa so imeli volilno pravico poslej le avstrijski samopravni moški državljani, ki so dopolnili 24 let, poleg tega pa še direktne volitve v kmečki kuriji ter tajne volitve z glasovnicami za vse razrede naenkrat. Število slovenskih poslancev se je povečalo za enega, bili so torej trije.

Število poslancev v istrskem deželnem zboru po uvedbi deželnozborskih volilnih reform leta 1870 in 1908

	obdobje	skupaj	vir	%	št. voljenih	vel	%	TOZ	%	m	%	k	%	s	%
Istra	1870–1908	33	3	9.1%	30	5	15.2%	2	6.1%	11	33.3%	12	36.4%	-	
	1908–1918	47	3	6.4%	44	5	10.6%	2	4.3%	14	29.8%	15	31.9%	8	17.0%

Goriška je bila edina izmed slovenskih dežel, ki v celotnem obdobju 1861–1918 ni spremenila določb glede davčnega cenzusa. Leta 1907 je uvedla splošno kurijo, sprejeli pa so še določbo, po kateri je volilna pravica pripadla samo osebam, ki so dopolnile 24 let, ni pa sprejela nobenih določb ne o spolu ne o samopravnosti. Tudi v tej deželi so bile šele s to reformo odpravljene indirektno volitve v kmečki kuriji in obenem uvedene tajne volitve z glasovnicami, prav tako za vse volilne razrede naenkrat. Število slovenskih poslancev je bilo leta 1910 10 oz. 48%.

Število poslancev v goriškem deželnem zboru po uvedbi deželnozborske volilne reforme leta 1907

	skupaj	vir	%	št. voljenih	vel	%	TOZ	%	m	%	k	%	S	%
Goriška	30	1	3.3%	29	6	20.0%	2	6.7%	5	16.7%	10	33.3%	6	20.0%

3. 2. 3 Volilne enote

Tudi na deželnozborskem nivoju so obstajali posebni volilni okraji za mestno in kmečko kurijo, v glavnem so bili uninominalni, nekaj pa je bilo tudi plurinominalnih. V mestni kuriji je bilo v posameznem volilnem okraju eden oz. praviloma več krajev, ki so imeli volilno pravico v mestni kuriji. Volilni okraji v kmečki kuriji pa so bili sestavljeni iz več sodnih krajev, torej je razdelitev izhajala iz upravne razdelitve. Število mandatov, ki je pripadalo posameznemu volilnemu okraju je bilo stalno, po številu prebivalcev pa so bili zelo različni. Npr. na Štajerskem so v kmečki kuriji volili 23 poslancev v 19 volilnih okrajih, od teh so v štirih volili po dva poslanca, v ostalih pa po enega. Število prebivalcev v največjem volilnem okraju z enim mandatom je bilo 63456, v najmanjšem pa 19042.

V mestni kuriji so prevladovali uninominalni volilni okraji. V naših deželah je bilo 44 volilnih okrajev, od tega jih je le pet volilo po dva poslanca, to pa je bilo v volilnih okrajih deželnih glavnih mest. V kmečki kuriji pa so prevladovali plurinominalni volilni okraji. Izmed 46 volilnih okrajev jih je bilo 25 takih, kjer so volili dva poslanca, eden s po tremi in 20 po enega.

Volilni okraji v slovenskih deželah so se v 19. stoletju spremenili samo v Istri, ostale spremembe pa so bile posledica deželnozborskih volilnih reform na začetku 20. stoletja. (Melik, 1965: 87)

4 Volilni sistem v Kraljevini SHS in Kraljevini Jugoslaviji

Slovenci so (skupaj s Hrvati) pretrgali državnopravne vezi z Avstro–Ogrsko monarhijo, ko so 29. 10. 1918 razglasili Državo Slovencev, Hrvatov in Srbov (Država SHS). Obsegala je vse slovensko ozemlje, ki je bilo do takrat pod Avstro–Ogrsko monarhijo, razen Prekmurja, Hrvaško z Istro in Dalmacijo (brez Međimurja) ter Bosno in Hercegovino. V tej državi so Slovenci prvič v svoji zgodovini samostojno odločali o svojem političnem, gospodarskem, kulturnem, nacionalnem in državnem življenju. Dva dni kasneje je bila s strani predsedstva Narodnega vijeća v Zagrebu na predlog narodnega sveta za Slovenijo imenovana prva slovenska vlada, v kateri so bili predstavniki vseh takratnih slovenskih političnih strank, Slovenske ljudske stranke, Jugoslovanske demokratske stranke in Jugoslovanske socialnodemokratske stranke. Vlada je svojo oblast izvajala preko 12 t. i. poverjeništev. Narodno vijeće pa si je pridržalo le vodenje zunanjih in vojaških zadev, odločanje o pravici do pomilostitve, razveljavljanje zakonov in imenovanje višjih uradnikov, kmalu pa je slovenska vlada izvajala svojo državno oblast tudi na teh področjih, kar je bilo v sredini novembra 1918 potrjeno s posebno odredbo, s katero je Narodno vijeće pooblastilo slovensko Narodno vlado, da v njegovem imenu samostojno izvaja državno oblast v slovenskem delu Države SHS. (Perovšek, 1994: 121–124) Država ni bila mednarodno priznana, zaradi česar je vzporedno še intenzivneje tekkel proces združevanja z Kraljevino Srbijo, od katerega so predvsem Slovenci veliko pričakovali na področju urejanja mejne problematike na mirovni konferenci. Tako je 1. 12. 1918 prišlo do združitve Kraljevine Srbije (in Kraljevine Črne gore) s Državo SHS v Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev (Kraljevino SHS).

Prvi parlament Kraljevine SHS je bilo Začasno narodno predstavništvo. Zaradi posebnih razmer, v katerih se je država nahajala neposredno po 1. svetovni vojni, to predstavništvo ni bilo izvoljeno na volitvah, temveč so jih imenovala posamezne skupščine ali stranke, število poslancev iz posamezne pokrajine pa je bilo določeno z vladnim odlokom, po katerem naj bi jih bilo skupno 296, od tega iz Slovenije (skupaj s Koroško in Primorsko) 32. (Gligorijević, 1979: 26) Skupno število je bilo potem nekoliko manjše, ker nekateri poslanci niso prišli v Beograd,

ali jih verifikacijski odbor ni potrdil, kasneje pa se je število poslancev še nadalje zmanjševalo zaradi odstopov in smrti poslancev. (Balkovec, 1997: 7)

Avgusta 1919 je bil poslancem predstavljen predlog zakona o volitvah v ustavodajno skupščino, o njem pa so začeli razpravljati šele junija leta 1920 in ga sprejeli septembra istega leta. (Engelsfeld, 1989: 197) Na podlagi tega zakona so potekale samo volitve v ustavodajno skupščino konec leta 1920. Prve volitve v narodno skupščino leta 1923 in tudi naslednje leta 1925 in 1927 pa so potekale po leta 1922 spremenjenem in dopolnjenem zakonu zakona o volitvah v ustavodajno skupščino, ki je nespremenjen ostal v veljavi do uvedbe diktature na začetku leta 1929.

4. 1 Volilni sistem v Kraljevini SHS

4. 1. 1 Volilna pravica

Po zakonu o volitvah v ustavodajno skupščino, ki je bil sprejet leta 1920, so splošno (moško) volilno pravico dobili vsi moški državljani Kraljevine SHS, ki so ob začetku sestavljanja volilnih imenikov dopolnili 21 let. (Zakon 1920¹⁰, 9. člen) Splošna volilna pravica je bila po besedah takratne vlade uvedena v prvi vrsti zaradi tega, ker je narod v prvi svetovni vojni pokazal svojo zavest in požrtvovalnost, in se mu je bilo treba oddolžiti s povečanjem političnih pravic. (Gligorijević, 1979: 68) Ker v tistem času še ni bil sprejet zakon o državljanstvu, so sprejeli določbo, da se državljanstvo prizna vsem bivšim državljanom Srbije in Črne Gore, tistim, ki so pred prvo decembrsko združitvijo imeli državljanstvo Kraljevine Hrvaške, Slavonije in Dalmacije, pripadništvo v BiH ter domovinsko pravico v ostalih ozemljih, ki so 1. 12. 1918 prišle pod Kraljevino SHS, nadalje osebe, ki so se ob začetku sestavljanja volilnih imenikov nastanitev katerikoli občini Kraljevine SHS in so bili po rodu Slovani. Volilne pravice po tem zakonu pa niso dobile tiste osebe Kraljevine SHS (razen Srbije in Črne gore), ki so imele po mirovnih pogodbah z Nemčijo, Avstrijo in Madžarsko pravico opcije. (Balkovec,

¹⁰ Volilni red za Ustavodajno skupščino Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, ki je bil sprejet 2. 9. 1920, v nadaljevanju Zakon 1920.

1997: 16) Volilne pravice vseskozi niso imeli tudi oficirji (aktivni in upokojeni) in vojaki pod zastavo. (Zakon 1920, 10. člen)

In nenazadnje, volilne pravice niso dobile ženske. Predlog zakona ženske volilne pravice ni predvideval in tudi v razpravi sami se je pokazalo, da le-ta še ne uživa zadostne podpore strank, predvsem večjih, ki so očitno računale, da bi ženska volilna pravica prinesla večje koristi njim nasprotnim strankam. Radikalna stranka je bila takrat največja nasprotnica ženske volilne pravice, kar je imelo vpliv tudi na druge takratne vladne stranke. Bili so namreč mnenja, da si morajo ženske najprej same izboriti druge pravice v družbi, kot so enakopravnost pri dedovanju, enakopravnost pri delu, delu z dohodkom ipd, obenem pa so bili prepričani, da ženske niso sposobne same odločati oz. so podvržene različnim vplivom, predvsem katoliški cerkvi v Sloveniji, islamu v BiH, v Srbiji pa vplivu moža, poleg tega pa bi zelo neugodno vplivalo na družine. Večinoma so bile takratne stranke sicer za uvedbo ženske volilne pravice, vendar so bili mnenja, da bi jo bilo najprej treba dati samo določenim kategorijam žensk, npr. invalidkam in tistim, ki so v vojni izgubile sinove in moža. Spet drugi so bili za to, da se da samostojnim ženskam pa tudi neporočenim, bili pa so predlogi, da bi ženske najprej imele pravico na občinskem nivoju. Edina vladna stranka, ki se je zavzemala za žensko volilno pravico, je bila Slovenska ljudska stranka, ki je bila mnenja, da se velika večina prebivalstva ukvarja s kmetijstvom, da je torej tudi ženska pomemben faktor, in jih je treba zato popolnoma izenačiti z moškimi. Vendar pa so njeni nasprotniki menili, da se za to zavzema samo zaradi velikega vpliva katoliške cerkve v Sloveniji na ženske oz. potencialnega velikega števila glasov na volitvah. Poleg nje so žensko volilno pravico podpirale še socialdemokrati, od izven parlamentarnih pa Radićeva HRSS in komunisti. Rešitev tega vprašanja je bila odvisna od stališča največje vladne stranke, Demokratske stranke, ki se je sicer izrekla za žensko volilno pravico, vendar pa je bila obenem mnenja, da bi končno rešitev veljalo pustiti za kdaj drugič. (Gligorjević, 1979: 68–69)

4. 1. 1. 1 Pasivna volilna pravica

Pogoji za pasivno volilno pravico so bili aktivna volilna pravica, državljanstvo Kraljevine SHS. Če ga ni imel od rojstva, je moral po dodelitvi najmanj deset let

prebivati v Kraljevina SHS, kandidat pa je moral dopolniti 25 let, moral pa je biti tudi pismen. (Zakon 1920, 13. člen)

Zanimivo je, da so obstajali t. i. kvalificirani in navadni mandati. Za prve, kvalificirane mandate je bilo potrebno izpolnjevati še dodatne pogoje in sicer so kandidati za te mandate morali imeti dokončano fakulteto ali višjo strokovno šolo, enakovredno fakulteti. (Zakon 1920, 14. člen) Predlagatelji zakona so to določbo utemeljili, da mora biti v Ustavodajni skupščini glede na delo, ki jih čaka, čim več izobraženih ljudi.

Uradniki so se morali z izvolitvijo odpovedati svoji službi, izjema so bili aktivni in nekdanji ministri in pa profesorji pravne fakultete, ki so lahko obdržali mandat in službo. (Zakon 1920, 15. člen). Določba, ki je dopuščala, da so bili tako nekdanji kot aktivni ministri obenem tudi poslanci, je bila v veljavi v vsem obdobju kraljevine. (Balkovec, 1997: 24)

4. 1. 2 Volilne enote

Osnovne volilne enote so bila volilna okrožja, ki niso bila povsod enako velika, večja so bila na tistem ozemlju, ki je pred letom 1918 pripadala AO. Vseh okrožij je bilo, skupaj s tremi večjimi mesti Beogradom, Zagrebom in Ljubljano 56. Srbija je bila razdeljena na 18 okrožij, Kosovo, Metohija in Sandžak na 5, Makedonija na 5, BiH na 6, Črna gora na 1, Dalmacija na 2, Hrvaška s Slavonijo na 9, Vojvodina na 5 in Slovenija na 3 okrožja. Ker je bil zakon sprejet še pred Rapalsko pogodbo novembra 1920 in izvedbo koroškega plebiscita oktobra 1920, je bilo slovensko ozemlje razdeljeno: območje okrožnega sodišča Maribor in Celje s Prekmurjem in delom Koroške je bilo eno okrožje, drugo je bilo območje deželnega sodišča v Ljubljani in okrožnega sodišča v Novem mestu, z Goriško in ostalim delom Koroške, tretje pa je bilo mesto Ljubljana. (Zakon 1920, 4. člen in Balkovec, 1997: 28)

Razmerje med številom prebivalcev in številom poslancem v volilnem okrožju je bilo 1:30000. Na vsakih 30000 prebivalcev je torej prišel en mandat, ostanek nad 17000 pa je dal še enega, za ugotavljanje števila prebivalstva so upoštevali rezultate popisa iz leta 1910. (Zakon 1920, 5. člen) To je veljalo samo za število poslancev v »navadnih« okrajih, medtem ko so število poslancev iz treh posebnih

mestnih okrajev, Beograda, Zagreba in Ljubljane, določili. Slovenci so v Ustavodajno skupščino od 419 volili 40 poslancev, od tega na Štajerskem 21, na Kranjskem 15 in Ljubljani 4. (Balkovec, 1995: 253)

Razmerje med prej omenjenimi kvalificiranimi in navadnimi mandati je bilo približno 1:4, vendar v zakonu ni bilo predvideno tako. Zakon je namreč predvidel, da morajo imeti volilne enote, ki volijo več kot štiri navadne mandate, izvoliti tudi toliko kvalificiranih mandatov, kolikor krat gre število štiri v število poslancev s splošnimi pogoji. (Zakon 1920, 14. člen) Vendar pa se je državni odbor, to je bil odbor, ki je vodil posle povezane z volitvami, pri preračunavanju zmotil in število poslancev delil s skupnim številom poslancev, s čemer se je število kvalificiranih mandatov povečalo. Na ravni cele države jih je bilo 20 preveč, v Sloveniji pa je bil od osmih kvalificiranih mandatov preveč eden in sicer v okrožju Maribor – Celje. (Balkovec, 1997: 34)

4. 1. 3 Volilni sistem

Večina poslancev Začasnega predstavništva se je izrekla za proporcionalen sistem, od naših strank se je le SLS zavzemala za večinskega. Odločilno je bilo, da je Srbija tudi prej imela proporcionalni sistem, ki ga je kot prva v Evropi na državni ravni uvedla leta 1888. Nekdanji srbski volilni zakon pa je bil nasploh splošna osnova, na podlagi katere so sestavljali pričujoči zakon.

Uveden je bil torej proporcionalni sistem, mandate pa so delili po Harejevem sistemu. Če ponovimo: skupno število oddanih glasov v volilni enoti se deli s številom poslanskih mandatov, ki pripada tej volilni enoti, s tako dobljenim količnikom pa delimo število oddanih glasov za vsako kandidatno listo posebej. Leta 1920 so nerazdeljene mandate po tem postopku razdelili z upoštevanjem največjih ostankov pri deljenju števila oddanih glasov posamezne kandidatne liste z omenjenim količnikom.

Že v splošnem delu je bilo omenjeno, da Harejev sistem ne zagotavlja dovolj visoke stopnje proporcionalnosti, saj favorizira večje stranke. Poleg tega pa so bile sprejete še nadaljnje določbe, ki so učinke proporcionalnega sistema še poslabševali. Omenili smo že majhne volilne enote, volilo se je relativno majhno število poslancev Ustavodajne skupščine glede na število prebivalstva, ne smemo

pa pozabiti tudi t. i. kvalificirane mandate. Izbiralo se jih je na enak način kot navadne, vendar ločeno. Če to ponazorim s primerom: če je neka volilna enota volila npr. 12 poslancev, od tega 9 navadnih in 3 kvalificirane, se je izračunal omenjeni količnik za navadne in potem še za kvalificirane mandate in se je število mandatov preračunavalo dvakrat.

Tak volilni sistem je bil zavestno sprejet s strani takratnih vladnih strank, ki so potrebovale močno in stabilno večino, ki je bila potrebna za sprejem ustave in so ga opravičevale s potrebo, da se bo omogočilo delo vladni večini. Takratni minister za Konstituinto je bil celo mnenja, da imajo mesto v prihodnjem parlamentu samo stranke, ki imajo močno podporo med prebivalstvom, male stranke pa naj najprej pridobijo moč in naj se šele po tem pojavijo v parlamentu kot zakonodajni faktor. (Gligorijević, 1979: 73)

4. 1. 4 Kandidiranje

Stranke so svoje kandidatne liste vložile na prvostopenjskih sodiščih (v Sloveniji v Mariboru in Ljubljani), podpisati pa jo je moralo najmanj 100 volilnih upravičencev za posamezno volilno okrožje. Na kandidatni listi je moral biti seznam kandidatov in njihovih namestnikov za navadne in kvalificirane mandate, in izjave vseh kandidatov, da se s kandidaturo strinjajo, poleg tega pa je moral biti priložen še seznam predstavnikov in njihovih namestnikov za glavni volilni odbor in odbore na vsakem volišču in natisnjene kandidatne liste za vsako volišče posebej. (Zakon 1920, 33–35. člen)

4. 1. 5 Način glasovanja

Volilci so na voliščih, ki so morala biti v občinski stavbi in le izjemoma v drugih poslopih (npr. šolah), poleg tega so morala biti ograjena, lahko oddali svoj glas od sedme ure zjutraj do šeste ure zvečer. Naenkrat je bilo lahko v prostoru, kjer so glasovali, največ pet volilcev. (Zakon 1920, 62. člen) Volilec se je glasno predstavil volilni komisiji in če ga ni v njej nihče poznal, so preverili, ali je vpisan v volilni imenik. (Zakon 1920, 63. člen) Opozorili so ga na posledice, če bi se izkazalo, da

se izdaja za nekoga drugega, če se je to zgodilo, se pravi osebi ni dovolilo glasovati. (Balkovec, 1997: 42) Predsednik volilne komisije je volilcu predstavil skrinjice za posamezne kandidatne liste (za vsako listo svoja volilna skrinjica), nepismenemu volilcu pa je moral na njegovo zahtevo prebrati tudi kandidate na posameznih listah. Volilec je glasoval s kroglico, ki jo je moral dati v desno roko in iti po vrsti od skrinjice do skrinjice, v vsako je moral vtakniti roko, v eno pa je spustil kroglico. Kot dokaz je moral po tem pokazati volilni komisiji prazno dlan, kar je bil dokaz, da je glasoval. (Zakon 1920, 63. člen) Glasovanje s kroglicami je za slovenske volilce predstavljalo veliko novost, saj so do sedaj glasovali z glasovnicami. Uvedeno je bilo predvsem zaradi velike stopnje nepismenosti¹¹ v drugih delih države, da bi zagotovili tajnost glasovanja. Vendar pa je po drugi strani pomenilo izboljšanje, »...ker ne bo več tistega ostudnega agitiranja s popisovanjem glasovnic, ampak bo volilcu še v glasovalni sobi do zadnjega trenutka prosto, da glasuje, kakor sam hoče.« (Sagadin v Zakon 1920)

4. 2 Spremembe volilnega zakona v Kraljevini SHS

Ustavodajna skupščina je bila potem z odlokom preimenovana v Narodno skupščino Kraljevine SHS. Leta 1922 je sprejela spremembe zakona, po katerem so se izvedle volitve v ustavodajno skupščino.¹² Po novem zakonu so se volitve izvedle trikrat, in sicer leta 1923, 1925 in 1927.

Po spremenjenem zakonu so aktivno volilno pravico imeli tisti kot leta 1920. Vidovdanska ustava, ki je bila sprejeta leta 1921, je glede ženske volilne pravice določila, da o njej odloči zakon, spremembe zakona pa na tem področju ne prinašajo nobenih novosti.

Nekaj sprememb je bilo glede pasivne volilne pravice. Starostno mejo so dvignili na 30 let, določbi, ki je od kandidata zahtevala pismenost, pa so dodali še, da je moral znati govoriti v službenem jeziku. (Zakon 1922, 13. člen) Glavna novost pa je bila, da zakon ni več razlikoval dve vrsti mandatov, navadnih in kvalificiranih, saj

¹¹ Ob popisu prebivalstva leta 1921 je bilo v južni Srbiji oz. v Makedoniji kar 83,8% nepismenih, v Sloveniji 8,8%; Pirjevec, 1995: 13.

¹² Zakon o izpremembah zakona, po katerem so se vršile volitve dne 28. novembra 1920, v nadaljevanju Zakon 1922.

so bili slednji odpravljeni, s tem pa tudi določbe o posebnih pogojih za te kandidate.

Velike spremembe so bile tudi pri volilnih enotah. To so sicer še vedno bila okrožja, ki pa so jih razdelili na potrebno število volilnih okrajev, kar je bilo povezano z novim načinom razdeljevanja mandatov. Število volilnih okrajev je moralo biti enako številu poslancev, ki so jih volili v okrožju, velikost okrajev pa so prilagodili velikosti upravnih okrajev. Spremenili so tudi število mandatov glede na število prebivalcev, od takrat je prišel en mandat na 40000 prebivalcev, pravico do še enega pa je dal ostanek nad 25000. (Zakon 1922, 5. člen) S tem se je zmanjšalo tudi število vseh poslancev v parlamentu. Posebni volilni okraji za tri najpomembnejša mesta so ostali še naprej, število pa ni bilo več vnaprej določeno, temveč se je določalo tako kot v drugih volilnih okrajih, torej na podlagi števila prebivalcev. (Zakon 1922, 6. člen) Tako so v Beogradu in Zagrebu volili po 2, v Ljubljani pa 1 poslanca. Zanimivo je, da je bila osnova za število prebivalstva še vedno popis iz leta 1910, čeprav je bil 1921 izveden nov popis prebivalstva, to pa so naredili zaradi velikega števila žrtev v 1. svetovni vojni predvsem na srbski strani, kar jim je dajalo več poslancev, kot bi jim šlo po popisu iz leta 1921. (Balkovec, 1997: 32)

Kandidatno listo so poslej sestavljali nosilec liste in kandidati za vsak volilni okraj posebej, morali pa so imeti tudi namestnike.

Največja sprememba je bila pri načinu delitve mandatov. V okrožju, kjer se je volil samo en poslanec, je mandat dobila lista z relativno večino glasov. V okrožjih z več mandati pa je bilo najprej potrebno izračunati količnik. Količnik so od tedaj računali po Hagenbach-Bischoffovi metodi, skupno število oddanih glasov so torej delili s številom mandatov posameznega volilnega okraja povečanim za ena. Ta količnik pa je bil izločilni količnik, saj mandata ni dobila nobena lista, ki ni dosegla tega količnika. Izjema je veljala samo v volilnih okrajih s šestimi ali več mandati v primeru, da je količnik dosegla samo ena lista in v volilnih okrajih z devetimi ali več mandati. V primeru, če sta izločilni količnik dosegli samo dve listi, je en mandat dobila lista, ki je med tistimi, ki niso dosegle izločilnega količnika, dobila največ glasov. Listam, ki so dosegle izločilni količnik, pa so preostale mandate razdeljevali po d'Hondtovem sistemu. (Zakon 1922, 80. člen)

4. 3 Volilni sistem v Kraljevini Jugoslaviji

Na začetku leta 1929 se je začelo novo obdobje. Kralj Aleksander I. Karađorđević je z uvedbo šestojanuarske diktature ukinil Vidovdansko ustavo, razpustil parlament, poleg tega pa je izšel zakon, ki je prepovedoval vse stranke. V prvem obdobju je vladal brez ustave in parlamenta. Takratna vlada generala Živkovića pa je bila odgovorna samo njemu. Kraljevina SHS je bila preimenovana v Kraljevino Jugoslavijo. Izvedena je bila nova upravna razdelitev na devet banovin: na slovenskem ozemlju je bila ustanovljena Dravska banovina.

Zaradi splošnega nezadovoljstva in pritiska iz tujine je kralj 3. 9. 1931 izdal oktroirano ustavo, svojo diktaturo pa prikril z navideznim parlamentarizmom. Imel je pravico imenovati vlado, ki je bila odgovorna le njemu, uvedel je dvodomno narodno predstavništvo, sestavljeno iz Narodne skupščine in Senata, kamor je lahko sam imenoval polovico senatorjev. 10. 9. 1931 je bil s kraljevim ukazom izdan tudi nov zakon za volitev poslancev. (Prunk, 1999: 318–319)

4. 3. 1 Volilni zakon iz leta 1931 in spremembe leta 1933

Po novem zakonu o volitvah poslancev so potekale volitve leta 1931. Nekatere določbe tega zakona so bile spremenjene marca leta 1933. Po tem spremenjenem zakonu pa so potekale volitve leta 1935 in 1938. Volilni zakon za volitve senatorjev je bil razglašen s kraljevim ukazom konec septembra 1931.

Nov volilni zakon ni imel glede aktivne volilne pravice nobene bistvene spremembe. Leta 1933 pa volilne pravice niso imeli tisti, ki so bili obsojeni na zaporno kazen več kot enega leta in obsojeni na izgubo državljske časti, poleg teh pa še osebe v konkurzu ali osebe pod skrbništvom. Volilno pravico so odvzeli tudi tistim, ki bi bili obsojeni zaradi volilnih mahinacij. V volilni imenik so bili po novem zakonu v volilnih imenikih leta 1934 vpisani tisti volilni upravičenci, ki so v svoji občini prebivali že vsaj eno leto, do tedaj je namreč veljalo šest mesecev. (Balkovec, 1997: 21–27)

Glede pasivne volilne pravice je bila novost samo ta, da ni bilo več zahteve po desetletnem bivanju v državi po pridobljenem državljanstvu.

Glede števila poslancev je bilo vnaprej določeno, koliko poslancev pripada posamezni banovini. Leta 1933 pa so bile banovine razdeljene še na volilna okrožja, od skupno 35 sta bili na Slovenskem dve, Štajerska in Kranjska, število mandatov pa je bilo od tedaj predpisano za posamezno volilno okrožje. Poleg tega pa bila svoj volilni okraj mesta z več kot 100000 prebivalci, če niso bila obenem glavna mesta banovin. Za slednja je bilo določeno število poslancev, tako je Ljubljana volila dva poslanca. (Balkovec, 1997: 30)

Glede kandidatnih list je bilo določeno, da mora vsaka imenovati kandidate v vsej državi. Kandidatno listo nosilca je moralo podpreti najmanj 60 (od leta 1933 20) predlagateljev v vsakem upravnem volilnem okraju (od leta 1933 v vsaj polovici upravnih okrajev v državi in vsaj na ozemlju dveh tretjin banovin), z njo pa je morala biti povezana najmanj ena kandidatna lista okrajnega kandidata v vsakem okraju, ki jo je moralo podpreti 200 volilnih upravičencev.

Pomembna novost je bila javno glasovanje. Volilci so namreč oddali svoj glas tako, da so glasno povedali, za katero listo oz. katerega nosilca državne liste in katerega okrajnega kandidata glasuje. (Balkovec, 1997: 42)

Uvedli so tudi nov način razdeljevanja mandatov, ki se je zelo odmaknil od načel proporcionalnega sistema. Najprej je bilo potrebno ugotoviti število glasov posamezne liste v vsej državi. Vsi nosilci državnih list, ki so dobile nad 50000 glasov, so bili takoj potrjeni na poslance, njegovo poslansko mesto pa je v primeru odstopa, smrti ipd. ostalo prazno vse do prihodnjih volitev. Lista, ki je dobila večino glasov v vsej državi, je dobila dve tretjini mandatov vsake banovine, mandate pa so dobili okrajni kandidati te liste glede na največje število glasov, ki so ga dosegli. Ta lista je, če je dosegla nadpolovično večino glasov, skupaj z ostalimi sodelovala tudi pri delitvi preostale tretjine mandatov, ki so jih razdeljevali po d'Hondtovem sistemu v vsaki banovini posebej. Mandati so dobili tisti okrajni kandidati, ki so glede na rezultat posamezne liste dobili največje število glasov v okraju, pri čemer so upoštevali le tiste okraje, ki niso dobili mandate pri prvi delitvi. Leta 1933 je bila določena nova razdelitev mandatov po volilnih okrožjih znotraj banovine, banovine so bile namreč razdeljen na volilna okrožja. Tri petine mandatov v banovini je dobila lista, ki je imela celotni državi največ glasov. Mandate so najprej dali kandidatom v volilnih okrajih, kjer je lista dobila absolutno večino, preostale pa kandidatom, ki so imeli relativno večino. Ta lista je sodelovala tudi pri razdelitvi preostalih dveh petin mandatov, in sicer v volilnih okrožjih, kjer je dobila absolutno

večino. Nasploh so se ti preostali mandati razdelili kandidatom preostalih list, ki so v vsej državi dobile več kot 50000 glasov, v okrajih, kjer so dobili absolutno večino. Če pa po tem še niso bili vsi razdeljeni, pa so le-te delili po d'Hondtovem sistemu (število glasov v okrožju so delili do števila nerazdeljenih mandatov in tako ugotovili, koliko mandatov pripada posamezni listi, mandate pa so razdelili med okraje, ki sploh še niso imeli poslanca, vrstnega reda zakon ni omenjal). (Balkovec, 1997: 49–52)

4. 3. 1. 1 Volitve senatorjev

Kot je že bilo omenjeno, je bilo predstavništvo sestavljeno iz dveh domov, Narodne skupščine in Senata, zato nekaj besed tudi o zakonu o volitvah senatorjev, ki je bil s kraljevim ukazom razglašen konec septembra 1931. Kralj je lahko imenoval kar polovico njegovih članov. Ostali so bili izvoljeni in sicer za dobo šestih let, pri čemer so bile nadaljnje volitve za polovico voljenih senatorjev vsake tri leta, prvič so polovico teh mest izpraznili z žrebom.

Pri volitvah senatorjev je bila vsaka banovina svoja volilna enota, na 300000 prebivalcev pa je prišel en senator, ostanek nad 150000 pa je prinesel banovini pravico do še enega. Beograd je bil posebna volilna enota z enim senatorjem. Za senatorja je lahko kandidiral vsak moški državljan Kraljevine Jugoslavije, star vsaj 40 let, ki je moral biti tudi pismen. Poslanec narodne skupščine ni mogel kandidirati za poslanca, poleg njih pa še vsi tisti, ki niso mogli kandidirati za poslanca z izjemo ministrov. Kandidatno listo je moralo podpisati najmanj 50 oseb, ki so lahko volile senatorje, to pa so bili vsi poslanci v banovini, vsi banovinski svetovalci in vsi načelniki občin v banovini. Glasovanje je bilo javno. V volilni enoti, ki je volila enega senatorja, je mandat dobila tista lista, ki je imela relativno večino, če pa je volila več, so mandate razdelili po d'Hondtovem sistemu. (Balkovec, 1997: 55–59)

5 Volilni sistem v Jugoslaviji po drugi svetovni vojni

Zaradi specifičnega razvoja političnega sistema v Jugoslaviji in s tem v Sloveniji v obdobju po drugi svetovni vojni je bil specifičen tudi razvoj volilnega sistema v tem času.

Na prvih povojnih volitvah v Jugoslaviji (v zvezni zbor in zbor narodov ustavodajne skupščine) novembra 1945, na katerih opozicija ni sodelovala, je z veliko večino zmagala lista Ljudske fronte (LF), ki je postala osrednja politična organizacija. Na voliščih so bile postavljene t. i. črne skrinjice kot nek nadomestek za opozicijo. Volilno pravico so po novem imele tudi ženske pa tudi vojaki. Starostna meja je bila znižana na 18 let, aktivni udeleženci NOB-ja so lahko volili tudi mlajši. Po drugi strani je bila veliko volilnim upravičencem volilna pravica odvzeta, v glavnem zaradi medvojne kolaboracije. Oktobra leta 1946 so sledile še volitve v ustavodajno skupščino LR Slovenije, na katerih je nastopila samo lista Osvobodilne fronte (OF). Za večino mest sta se potegovala po dva kandidata. Na volitvah v ljudsko skupščino FLRJ marca leta 1950 pa oblast enostrankarskega sistema, ki je bil formalno odpravljen leta 1965, ni več skrivala in je povsod nastopil samo po en kandidat, volitve pa so potekale po proporcionalnem sistemu z dvema skrinjicama. Volitve v ljudsko skupščino LR Slovenije so bile marca 1951. Volilni sistem se je od klasičnih vzorcev ločil predvsem po letu 1953, ko se je z ustavnimi spremembami začelo obdobje samoupravljanja, zaradi česar so bili v skupščine uvedeni zbori proizvajalcev. Razvoj volilnega sistema je bil samostojen in poseben, saj je izhajal iz povsem drugačnih temeljnih izhodišč kot drugi sodobni volilni sistemi, saj se je razvijal v smeri predstavništva ne ljudstva kot celote, temveč njegovih posameznih interesnih skupin. Uvedba zborov proizvajalcev je prinesla tudi novo vrsto volilne pravice, ki je pomenila odstopanje od načela splošne volilne pravice, saj je bila to pravica, ki so jo imeli samo t.i. neposredni proizvajalci. (Grad, 1996: 123) Zbori proizvajalcev so se volili posredno, kar je pomenilo uvedbo posrednih volitev v oblikovanje predstavniškega organa. Istega leta so potekale volitve v zvezno skupščino, na katerih so po večinskem sistemu izvolili 24 poslancev v zvezni zbor in 18 poslancev v zbor proizvajalcev in v republiško skupščino, na katerih so izvolili 120 poslancev za republiški zbor in 72 v zbor proizvajalcev. Kandidate so predlagale kandidacijske komisije ali najmanj 100 volilcev. Slednje se je zgodilo v samo treh od 122 volilnih enot. Po enakem

principu so bili izvoljeni tudi poslanci naslednjega sklica zvezne in republiške skupščine leta 1958.

Po novi zvezni in tudi republiški ustavi leta 1963 sta bili obe skupščini od tedaj sestavljeni iz petih zborov. Na zvezni ravni jo je sestavljal zvezni, gospodarski, prosvetno-kulturni, zdravstveno-socialni in organizacijsko-politični zbor, na republiški pa je bil namesto prvega zbor občin. Poslance vseh zborov razen republiškega so volile občinske skupščine, za republiški zbor skupščine SR Slovenije pa so te izvolile kandidate, ki so jih nato neposredno izvolili volilci. Za republiški zbor je bil v volilni enoti samo po en kandidat, za druge zборе pa so volilci lahko predlagali tudi svoje.

Z ustavnimi amandmaji leta 1967 je dobil spet večjo vlogo zbor narodov v skupščini SFRJ, uveden je bil dveletni mandat poslancev, kar naj bi okrepilo politično demokracijo. Za skupščinske volitve leta 1967 in 1969 je bila značilna veliko večja demokratičnost v načinu izbire kandidatov.¹³

Razvoj se je torej gibal najprej od političnega predstavništva h kombinaciji političnega predstavništva in predstavništva posebnih interesnih skupin in končno z novo zvezno in republiško ustavo leta 1974 prišel do trodomne skupščine, ki je bila sestavljena iz zbora združenega dela, zbora občin in družbeno-političnega zbora. Niti vsi ti trije zbori skupaj pa niso predstavljali interesov ljudstva kot celote oziroma vseh državljanov, temveč so bili v njih zastopani različni najpomembnejši družbeni interesi. Tridomna sestava skupščine je bila posledica posebnih idejnih izhodišč ustavne ureditve, ki so se bistveno razlikovala od drugih sodobnih ustavnih ureditev. Ustavna ureditev namreč ni izhajala iz sistema splošnega političnega predstavništva in političnega pluralizma, temveč je temeljila na zastopanju in uveljavljanju konkretnih družbenih interesov v skupščini na podlagi ideje o pluralizmu samoupravnih interesov. V takem političnem okviru se je razvil tudi poseben tip volilnega sistema, t. i. delegatski sistem, ki je namesto klasičnega predstavniškega mandata uveljavil večjo vezanost delegata na njegovo volilno (delegatsko) bazo in namesto neposrednih volitev uvedel posredne volitve na več ravneh. Volitve so bile v tem sistemu predvsem način vzpostavljanja delegatskih razmerij, v bistveno manjši meri pa so se prek njih uresničevale druge, običajne funkcije volitev. (Grad, 2000: 154–155)

¹³ Povzeto po Repe v: Enciklopedija Slovenije, 14. zvezek, (2000), Založba Mladinska knjiga, Ljubljana, geslo Volitve, str. 355-356

Zvezni ustavni amandmaji iz leta 1988, ki so jim naslednje leto sledili še republiški, so uvedli neposredne volitve v vse zборе skupščin družbenopolitičnih skupnosti razen v Zbor republik in pokrajin Skupščine SFRJ. Predvsem republiški amandmaji so v precejšnji meri pomenili prelom z dotedanjo ureditvijo, tako da lahko od takrat naprej govorimo ne o spremembah tedanjega volilnega sistema, temveč o skoraj povsem novem volilnem sistemu. (Grad, 1992: 8)

Prve poveljne večstrankarske volitve v Sloveniji so bile leta 1990. Volilni sistem iz leta 1990 je bil seveda še vedno uokvirjen v nekaterih elementih starega sistema, zlasti delegatskega in skupščinskega sistema, kar je bila očitna ovira za vzpostavitev predstavniškega telesa, ki bi temeljil na ideji splošnega in ne interesnega političnega predstavništva, vendar se je ravno to dejstvo izkazalo kot podlaga za politični kompromis, katerega rezultat je bil, da je bil za volitve vsakega izmed treh zborov določen različen volilni sistem. Pri volitvah zbora združenega dela je bil uveljavljen sistem relativne večine, po katerem je bil izvoljen tisti kandidat oz. so bili izvoljeni tisti kandidati, ki so dobili največje število glasov v volilni enoti. Za volitve zbora občin republiške skupščine se je uporabil sistem absolutne večine z možnostjo drugega kroga volitev z dvema najbolj uspešnima kandidatoma. Mandati v družbenopolitičnem zboru republiške skupščine so se delili po proporcionalnem sistemu na podlagi glasovanja, pri katerem je volilec lahko glasoval za eno od predloženih list kandidatov. (Grad, 2000: 155)

6 Volilni sistem v Republiki Sloveniji

S sprejemom nove slovenske ustave konec leta 1991 je bila uvedena tudi nova državna ureditev. Zakonodajno funkcijo opravlja 90-članski državni zbor, ki je po svojem položaju, funkciji in načinu oblikovanja podoben drugim sodobnim, predvsem evropskim parlamentom. (Grad, 1992: 10) Ustava se naslanja na načela sodobnih demokratičnih ureditev, predvsem načela ljudske suverenosti, načela neposredne demokracije in načela političnega predstavništva. (Grad, 1996: 119) Tudi glavna načela volilnega sistema, o katerih je bilo govora v drugem poglavju, so povzdignjena na raven ustavnih načel. Tako je v poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah v 43. členu med drugim zapisano, da je volilna pravica splošna in enaka, pripada pa, tako aktivna kot pasivna, vsem državljanom, ki so dopolnili 18 let. V členih, ki govorijo o državni ureditvi, je bilo sprva med drugim zapisano, da se poslanci državnega zbora volijo s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem. (Ustava RS, 80. člen).

Podrobno je volilni sistem za volitve predstavniškega telesa opredeljen v Zakonu o volitvah v državni zbor (v nadaljevanju ZVDZ), ki je bil sprejet septembra leta 1992. Ta zakon je bil zgrajen ob upoštevanju temeljnih načel, še posebej, da je predvidena delitev mandatov po proporcionalnem sistemu, ki pa je korigiran z nekaterimi elementi v smeri večinskega kot npr. glasovanje o posamičnih kandidatih v volilnih okrajih ter določitev praga za vstop v parlament. Nadalje, poslanci se volijo v volilnih enotah, ki so oblikovane tako, da se v njih na približno enako število prebivalcev voli enako število poslancev. Kandidiranje se odvija predvsem v političnih strankah, vendar imajo možnost predlaganja list kandidatov tudi sami volilci. Zaradi upoštevanja načela tesnejše povezanosti volilcev s poslanci in neposrednega vpliva volilcev na personalno sestavo državnega zbora se ne glasuje o listi kot celoti, temveč o posameznih kandidatih na listi po posameznih volilnih okrajih, glasovi pa se seštevajo v korist liste kandidatov na ravni volilne enote, s čemer volilci lahko glasujejo glede na strankarsko pripadnost kandidatov kot tudi glede na osebne lastnosti kandidatov. Nadaljnja personalizacija se je zagotavljala tako, da se je poslanske mandate, ki jih je dobila strankarska lista kandidatov, delila glede na to, kolikšen delež glasov so dobili v volilnem okraju, vendar s to izjemo, da se je polovico mandatov, ki so se delili na

državni ravni, lahko delilo po vrstnem redu, kot so ga določile stranke in ne glede na pridobljene glasove po vrstnem redu. (Grad, 1992: 13–14)

6. 1 Volilna pravica

Lahko rečemo, da je bilo z ustavo in z zakonom o volitvah poslancev v državni zbor prvič na Slovenskem dosledno uvedeno načelo splošne in enake volilne pravice. Tako je v 1. členu omenjenega zakona povzeto že omenjeno ustavno načelo, da se poslance državnega zbora voli na podlagi splošne in enake volilne pravice na svobodnih in neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem. Volilno pravico, aktivno in pasivno, imajo vsi slovenski državljani, ki so na dan volitev dopolnili 18 let in jim ni bila odvzeta poslovna sposobnost. (ZVDZ, 7. člen) Posebej je urejena volilna pravica pripadnikov obeh narodnih skupnosti (zanje veljajo enaki splošni pogoji), ki v državni zbor volijo vsaka po enega predstavnika. Čeprav so za letošnje lokalne volitve dobili volilno pravico tudi v Sloveniji stalno prebivajoči tujci, pri čemer Slovenija sledi zgledu nekaterih evropskih držav, pa je za volitve v državni zbor to še vedno zgolj pravica državljanov.

V strokovnih telesih Državnega zbora poteka tudi razprava o znižanju starostne meje za volilno pravico. Skupina 22 poslancev s prvo podpisanim Petrom Levičem iz Stranke mladih Slovenije je namreč vložila predlog za spremembo ustave, in sicer 43. člena oz. njenega drugega odstavka, ki pravi, da imajo v Sloveniji volilno pravico slovenski državljani, ki so dopolnili 18. let. Omenjena skupina poslancev predlaga, da se starostna meja tako za aktivno kot tudi pasivno volilno pravico zniža na 16 let. Strokovna skupina Ustavne komisije Državnega zbora je v zvezi s tem pripravila delno poročilo, v katerem ugotavlja, da omenjeni predlog zaenkrat še ni zadostno preučen in bi kazalo z njim počakati. Zadržki skupine gredo predvsem v smeri, da je potrebno najprej izvesti študije o tem, kako bi ta sprememba vplivala na celotni pravni sistem, poleg tega pa se je *»treba seznaniti z ugotovitvami socioloških, politoloških in psiholoških pogledov na socialno in osebno dozorevanje človeka, še posebej z vidika prevzemanja odgovornosti za svoja ravnanja«*, v nadaljevanju pa svetujejo uvedbo novosti najprej na lokalni ravni in pa pri aktivni volilni pravici.¹⁴ Član omenjene skupine dr. Ivan Kristan pa je

¹⁴ Delno poročilo Strokovne skupine Ustavne komisije k predlogu za začetek postopka za spremembo 43. člena ustave, <http://www.dz-rs.si/aktualno>), 1. 10. 2002.

v ločenem mnenju zapisal, da se ne strinja, da bi predlog v celoti zavrnil, ampak bi ga morali obdržati v obravnavi in predlog dopolniti, ko bodo preučeni vsi strokovni vidiki vprašanja odraščanja in življenjskega dozorevanja mladih. V nadaljevanju predlaga, da bi bilo potrebno ločiti starostni prag za aktivno in pasivno volilno pravico, poleg tega pa še, da bi bilo morda umestno starostno mejo za aktivno volilno pravico znižati na 17 let.¹⁵

Čeprav osebno menim, da je starostna meja za pridobitev volilne pravice v Sloveniji ustrezno urejena, bi morda veljalo znižati starostno mejo za aktivno volilno pravico za lokalne volitve. Vsekakor pa je zgoraj omenjeni predlog, ki predvideva znižanje starostne meje tudi za pasivno volilno pravico, nesprejemljiv. Tudi v ostalih evropskih državah starostna meja aktivno volilno pravico ni nižja od 18 let, ponekod je celo višja, za pasivno volilno pravico pa v nekaterih državah veljalo strožji pogoji glede starosti in tudi izobrazbe.

Enakost volilne pravice je zagotovljena s tem, da ima vsak volilni upravičenec samo en glas, in s tem, da se en poslanec voli na približno enako število prebivalcev. (ZVDZ, 2. člen) Odstopanja od enake volilne pravice so, ker imajo pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti pravico voliti vsaka svojega poslanca, poleg tega pa imajo volilno pravico tudi pri volitvah ostalih poslancev. Zaradi posebnih pravic obeh narodnih skupnosti, določenih z ustavo, to ne predstavlja kršenja ustavnega načela enakosti volilne pravice, kar je leta 1998 potrdilo tudi Ustavno sodišče. V odločbi Ustavnega sodišča je zapisano, da bi bili pripadniki narodnih skupnosti v primeru uzakonitve pravice do samo enega glasovanja z možnostjo izbire, prisiljeni izbirati med splošno volilno pravico in pravico do neposredne zastopanosti, kar bi bilo v neskladju z Ustavo. (OdiUS¹⁶ v: Sovdat, 2000: 483)

Načela tudi neposredne, tajne in svobodne volilne pravice so zagotovljena že z omenjenimi členi v Ustavi in pa tudi z prav tako že omenjenim prvim členom zakona. Podrobneje pa to urejata še 9. člen zakona, ki pravi, da se glasuje osebno, tajno z glasovnicami ter da se osebi, ki je vpisana v volilni imenik, ne sme odvzeti glasovalne pravice in ne preprečiti glasovanja, in 10. člen zakona, ki

¹⁵ Prav tam.

¹⁶ Odločba Ustavnega sodišča VII, 26, U-I283/94, Uradni list 20/98, tč. 35 in 36.

govori o tem, da morata biti volilcem zagotovljena svoboda in tajnost glasovanja, saj nihče ne sme biti klican na odgovornost zaradi glasovanja. Od volilcev pa se tudi ne sme zahtevati, da pove, ali je glasoval, kako je glasoval, in tudi ne, zakaj ni glasoval.

6. 2 Volilne enote

V zakonu je določeno, da se poslanci volijo po volilnih enotah. (ZVDZ, 2. člen, 1. odstavek) Volilne enote so bile določene z Zakonom o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor (ZDVEDZ), pri čemer so morali upoštevati določbo obravnavanega zakona, ki določa, da morajo biti volilne enote in volilni okraji oblikovani tako, da se en poslanec voli na približno enako število prebivalcev volilne enote oz. volilnega okraja in tudi, da so v državnem zboru politični interesi sorazmerno zastopani (ZVDZ, 2. člen, 2. odstavek). Poleg tega pa so morali pri oblikovanju volilnih enot in volilnih okrajev upoštevati geografsko zaokroženost ter skupne kulturne in druge značilnosti le-teh. Volilni okraj lahko zajema območje ene občine, območje dveh ali več občin, ali območje dela občine. Za volitve poslancev v državni zbor je bilo določenih deset volilnih enot. (ZDVEDZ, 1. člen) Celotno ozemlje RS je razdeljeno na osem volilnih enot, na območjih, kjer živi italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, pa sta bili določeni dve posebni volilni enoti, v katerih se voli po en poslanec. (ZDVEDZ, 2. člen) Vsaka izmed osmih volilnih enot pa je razdeljena na enajst (skupno osemnosemdeset) volilnih okrajev, ki obsegajo območje ene ali dveh občin oziroma dele območij občine. (ZDVEDZ, 3. člen) Glede na kriterije o velikosti volilne enote torej le-te spadajo med *velike volilne enote* (to so volilne enote z več kot desetimi mandati), s čimer je zagotovljena visoka stopnja sorazmernosti.

6. 3 Kandidiranje

Politična stranka lahko vloži listo kandidatov v vsaki volilni enoti, če jo s podpisi podprejo najmanj trije poslanci državnega zbora. Politična stranka lahko vloži listo kandidatov v posamezni volilni enoti, če jo s podpisi podpre najmanj sto volilcev s stalnim prebivališčem v tej volilni enoti. V primeru, da listo določijo člani politične stranke, ki imajo volilno pravico in stalno prebivališče v tej volilni enoti, pa

zadostuje 50 popisov volilnih upravičencev, ki imajo stalno prebivališče v tej volilni enoti. Lahko pa skupno kandidatno listo vložita dve ali več političnih strank. (ZVDZ, 43. člen) Listo kandidatov lahko vložijo tudi volilci, če v volilni enoti zberejo najmanj 100 podpisov volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti. (ZVDZ, 44. člen) Na posamezni listi kandidatov pa je lahko največ toliko kandidatov, kolikor poslancev se voli v volilni enoti. (ZVDZ, 48. člen)

6. 4 Volilni sistem

Z zakonom je bila sprejeta delitev mandatov po proporcionalnem sistemu, v katero pa so vključeni tudi nekateri elementi večinskega, saj je bilo sprejeto glasovanje o posameznih kandidatih v volilnih okrajih, določen pa je bil tudi prag za vstop v parlament. Do leta 2000 v zvezi z delitvijo mandatov ni bila sprejeta nobena nova ali spremenjena določba, tega leta pa se je s sprejemom ustavnega zakona način razdelitve mandatov kar precej spremenil. Poglejmo si najprej način razdelitve mandatov, kot je bil določen v zakonu iz leta 1992.

6. 4. 1 Razdelitev mandatov do leta 2000

Do leta 2000 je delitev mandatov potekala na dveh ravneh, najprej na ravni volilnih enot, na tak način nerazdeljeni mandati pa so se razdelili na ravni države.

Delitev na ravni volilne enote je potekala po Harejevem sistemu. Število glasov vseh list so delili s številom mandatov v volilni enoti, torej s številom 11, in tako dobili količnik, s katerim so delili število glasov vsake liste posebej. Posamezni listi je pripadlo toliko mandatov, kolikor krat je šlo število glasov posamezne liste v količnik. (ZVDZ, 90. člen) Ker se je o posameznem kandidatu lahko glasovalo v enem ali dveh volilnih okrajih, je bilo potrebno izračunati odstotek glasov posameznega kandidata vsake liste glede na skupno število glasov za vse kandidate v volilnem oz. dveh volilnih okrajih. Mandate so tako dobili kandidati liste glede na deleže. V primeru enakega deleža med dvema kandidatoma je odločil žreb. (ZVDZ, 91. člen) Na ta način seveda niso bili razdeljeni vsi mandati. Sledila je delitev mandatov na ravni države. Preostali mandati so se razdelili na podlagi ostankov glasov, oddanih za istoimenske liste, ki so bile vložene v vsaj dveh

volilnih enotah, pri čemer pa so sodelovale samo tiste liste, ki so jim pri računanju po d'Hondtovem sistemu (skupno število glasov posamezne liste so delili s števili od 1 do 88) pripadli najmanj trije mandati. Ostanke glasov istoimenskih list so se sešteli, ta vsota posamezne istoimenske liste pa se je delila s številom nerazdeljenih mandatov po razdeljevanju mandatov na ravni volilnih enot. Mandate so dobile liste z največjimi količniki. Te mandate, ki so jih istoimenske liste dobile pri tej delitvi, so se dodelile listam v volilnih enotah, ki so imele največji ostanek glasov glede na količnik izračunan po Harejevem sistemu. Če so bili mandati v volilni enoti že razdeljeni, pa se je mandat dodelil listi v tisti volilni enoti, v kateri je imela lista največji ostanek glede na količnik v volilni enoti. Kandidati z liste so bili prav tako izvoljeni glede na največji delež, vendar je to veljalo za največ polovico mandatov, ostali pa so bili razdeljeni po vrstnem redu, kot ga je predlagatelj liste določil ob kandidaturi. (ZVDZ, 92. in 93. člen)

6. 4. 2 Spremembe leta 2000

Leta 1996 je Socialdemokratska stranka Slovenije (SDS) na podlagi več kot 40000 podpisov volilcev vložila predlog za razpis referendumu, na katerem naj volilci odločijo o njihovem predlogu, po katerem naj bi uvedli dvokrožni večinski volilni sistem. V ta namen naj bi se preoblikovalo tudi velikost volilnih okrajev, ki bi jih bilo 88, v vsakem pa bi bil izvoljen po en poslanec. Ker so se potem pojavili še naslednji predlogi, so volilci na referendumu odločali o treh predlogih. Državni svet je predlagal uvedbo mešanega večinsko proporcionalnega sistema, po katerem naj bi imeli volilci večji vpliv na izvolitev kandidatov. Vsak volilec bi imel po dva glasova, s prvim bi volili polovico poslancev po dvokrožnem večinskem volilnem sistemu, z drugim bi se polovica mandatov razdelila po proporcionalnem sistemu listam kandidatov. Skupina poslancev pa je predlagala, naj se uvede proporcionalni sistem, po katerem naj bi bila vsa država ena sama volilna enota, pri čemer bi volilci lahko glasovali za kateregakoli kandidata, izvoljeni pa bili tisti, ki bi dobili največje število glasov.¹⁷ Znameniti referendum se je zgodil decembra leta 1996. Republiška volilna komisija je razglasila, da noben predlog ni dobil zadostne

¹⁷ Odlok o razpisu zakonodajnega referendumu za volitve v državni zbor; <http://www.cvi.si/referendum/1996/razglas.html>.

podpore, saj bi moral predlog, da bi bil sprejet, dobiti vsaj 50% podporo.¹⁸ Predlog volilcev je dobil 44,52% podporo, predlog Državnega sveta 14,38% in predlog 30 poslancev 26,19% podporo.¹⁹ Zdelo se je, da bo obravnavani zakon ostal nespremenjen. Leta 1998 pa je sledila odločba Ustavnega sodišča, v katerem so odločili, da je referendumu dobil zadostno podporo predlog SDS in volilcev o uvedbi dvokrožnega volilnega sistema, državnemu zboru pa je Ustavno sodišče naložilo, da ta predlog tudi uzakoni, vendar pa do tega ni prišlo. Problem so rešili šele v volilnem letu 2000, in sicer so s predpisano dvotretjinsko večino sprejeli ustavni zakon. Z njim je bil dopolnjen 80. člen ustave, ki govori o sestavi in volitvah državnega zbora, dodan pa je bil še en odstavek, ki se glasi: *»Poslanci, razen poslancev narodnih skupnosti, se volijo po načelu sorazmernega predstavništva ob štiri odstotnem volilnem pragu za vstop v državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom«.*²⁰ Proporcionalni sistem je torej od tedaj zapisan v ustavi, povišan pa je bil tudi volilni prag za vstop v parlament. Prej je namreč veljalo, da pri razdelitvi mandatov na ravni državi ne morejo sodelovati liste, ki so pri deljenju po d'Hondtovem sistemu dobile manj kot tri mandate, kar je, preračunano od skupnega števila poslancev (brez upoštevanja dveh mandatov obeh narodnih skupnostih), zneslo približno 3,4%. Ker so bile volitve v državni zbor v času sprejema ustavnega zakona tako rekoč pred vrati in za spremembo zakona o volitvah poslancev v državni zbor ni bilo dovolj časa, so v drugem delu ustavnega zakona podrobneje opredelili način razdelitve mandatov za volitve jeseni leta 2000. Določeno je bilo, da se pri delitvi mandatov ne upoštevajo liste kandidatov, ki so v celi državi dobile manj kot štiri odstotke glasov, da se pri delitvi mandatov v volilni enoti po 90. členu zakona uporabi Droopov količnik, da se pri delitvi mandatov na ravni države po 92. členu zakona upoštevajo seštevki glasov, oddanih za istoimenske liste, ki so bile vložene v dveh ali več volilnih enotah, pri čemer se istoimenskim listam dodeli toliko mandatov, kolikor znaša razlika med številom mandatov, ki bi jim pripadli na podlagi seštevka glasov na ravni države, in številom mandatov, ki so jih dobile v volilnih

¹⁸ V ta namen je bil sprejet Zakon o načinu glasovanja in o ugotavljanju izida glasovanja na referendumu o volilnem sistemu (ZNGUIG), tretji odstavek tretjega člena se glasi: Izglasovan je predlog, za katerega je glasovala večina volivcev, ki so glasovali.

¹⁹ Vir: <http://www.cvi.si/referendum/1996/rezultati.html>.

²⁰ Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije.

enotah in da se pri delitvi mandatov na ravni države ne uporabi drugi odstavek 93. člena zakona.

Za volitve leta 2000 je torej razdeljevanje mandatov potekalo drugače kot na prejšnjih volitvah leta 1992 in leta 1996. Na ravni volilne enote se je namesto prej uporabljenega Harovega sistema uporabil Droopov količnik. Slednjega dobimo tako, da celotno število oddanih glasov delimo s številom mandatov volilne enote povečanim za eno, v našem primeru torej z 12. S tem količnikom nato delimo število glasov za vsako listo posebej. Lista je dobila toliko mandatov, kolikokrat je šel količnik v število glasov posamezne liste. Naslednja tabela prikazuje, kako so bili mandati razdeljeni v eni izmed volilnih enot (3. volilna enota, ki je razdeljena na volilne okraje: Cerknica in Logatec, Ljubljana – Vič - Rudnik I, Ljubljana – Vič - Rudnik II, Ljubljana – Vič - Rudnik III, Ljubljana – Vič - Rudnik IV, Ljubljana – Center, Ljubljana – Šiška I, Ljubljana – Šiška II, Ljubljana – Šiška III, Ljubljana – Šiška IV) po novem načinu preračunavanja (stolpec št. m. – D), obenem pa je podan še izračun po prejšnjem načinu (stolpec št. m. – H).

Lista	št. glasov	št. m. - D	št. m. - H
DeSUS	4557	0	0
DS	731	0	0
GČP	650	0	0
LDS	54959	4	4
NPS	440	0	0
NOVA	666	0	0
Nsi	14327	1	1
SNS	5312	0	0
SLS+SKD	7504	0	0
SMS	7010	0	0
SDS	25161	2	1
SDAS	752	0	0
ZDRUŽENI ZELENI	1234	0	0
ZLSD	18228	1	1
Skupaj	141531	8	7

Iz tabele je razvidno, da se je v prvem primeru razdelilo 8 od 11 mandatov, v drugem pa 7 od prav tako 11 mandatov. Torej lahko rečemo, da se je na volitvah leta 2000 razdelilo več mandatov na ravni volilnih enot, kot bi se to zgodilo po sistemu preračunavanja, kot ga predvideva zakon, kar je seveda posledica manjšega količnika.

Ostanki glasov posameznih list, ki so na prej opisan način dobile mandate kot tudi glasovi list, ki so ostali brez mandatov, so se potem upoštevali pri razdelitvi mandatov na ravni države, pri čemer so bile, tako kot do tedaj, upoštewane tiste liste, ki so bile vložene v vsaj dveh volilnih enotah. Poleg tega je veljal še nov pogoj, saj so izmed teh list sodelovale tiste liste, ki so dobile vsaj 4% glasov glede na število vseh oddanih glasov v državi. Tako kot prej so se mandati na ravni države v letu 2000 delili po d'Hondtovem sistemu, pri čemer pa se v skladu z ustavnim zakonom niso upoštevali le ostanki glasov, temveč vsi glasovi posamezne kandidatne liste. Posamezne liste so dobile toliko mandatov, kolikor znaša razlika med številom mandatov, ki bi ga posamezne liste dobile na podlagi izračuna mandatov po d'Hondtovem sistemu in številom mandatov, ki so jih dobile po opisanem načinu razdelitve mandatov na ravni volilnih enot. Mandati so se dodelili tistim listam v posamezni volilni enoti, ki so imele največje ostanke glasov v razmerju do količnika v posamezni volilni enoti. Če pa so bili v njej mandati že razdeljeni, se je mandat dodelil listi v volilni enoti, v kateri je imela lista naslednji največji ostanek glasov, pri čemer so mandate dobili tisti kandidati liste, ki so imeli največje odstotke glasov glede na skupno število glasov v volilnih okrajih, kjer so nastopili. Pri tem se v skladu z ustavnim zakonom ni upoštevalo drugega odstavka 93. člena, ki govori o tem, da se tako lahko razdeli največ polovica mandatov, ki jih je dobila posamezna lista.

Naj ob tem še dodam, da Zakon o volitvah v državni zbor kljub preteku dveh let in pol še vedno ni spremenjen.

6. 5 Volilni sistem za volitve slovenskih poslancev v Evropski parlament

Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo bodo njeni državljani dobili tudi volilno pravico za volitve v evropski parlament. Naslednje volitve v evropski parlament bodo leta 2004, aktualne bodo tudi za slovenske državljane, saj bo predvidoma Slovenija takrat že polnopravna članica EU, po besedah predlagatelja konec oktobra sprejetega Zakona o volitvah poslancev v Evropski parlament iz Republike Slovenije (ZVPEP) pa bo Slovenija imela pravico voliti člane v parlament tudi v primeru, če članstvo ob času volitev leta 2004 (predvidoma v mesecu maju) še ne bo doseženo. Namen omenjenega zakona je predvsem usklajitev slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije in ureditev tistih vprašanj, ki jih

skupna evropska zakonodaja (predvsem Bruseljski akt z leta 1976) s tega področja prepušča vsaki izmed članic, predvsem za vprašanja aktivne in pasivne volilne pravice, nezdružljivosti poslanske funkcije in sistema delitve poslanskih mandatov.

Sprejeti zakon v splošnih določbah med drugim določa, da se poslanci volijo neposredno na podlagi splošne in enake pravice s tajnim glasovanjem za dobo petih let. (ZVPEP, 1. člen) Glede nezdružljivosti funkcije poslanca v evropskem parlamentu je določeno, da ne more biti obenem poslanec v državnem zboru in ne more opravljati izvršilne funkcije v lokalni skupnosti, poleg tega pa tudi ne sme opravljati funkcij in dejavnosti, ki jih ne sme opravljati poslanec v državnem zboru. V Bruseljskem aktu pa je urejena nezdružljivost funkcije evropskega poslanca z notranje državnimi funkcijami in s funkcijami v organih EU. Tako poslanci evropskega parlamenta ne smejo biti člani vlade države članice, člani Komisije, člani Evropskega sodišča pravice, člani Računskega sodišča in drugih pomembnejših organov EU ter funkcionarji oziroma zaposleni v evropskih skupnostih in v specializiranih organizmih, povezanih s temi skupnostmi.²¹

V določbah o volilni pravici je v 10. členu zakona med drugim zapisano, da imajo aktivno in pasivno volilno pravico za volitve v evropski parlament tisti državljani RS, ki imajo tudi pravico voliti poslance v državni zbor, poleg teh pa tudi državljani katerekoli druge članice EU, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji. Seveda pa lahko vsak glasuje samo enkrat, kar pomeni, da če nekdo izkoristi volilno pravico na kakršenkoli način v svoji državi, ne more še enkrat glasovati tudi v Sloveniji, enako pa velja tudi za pasivno volilno pravico, seveda pa tudi državljan Republike Slovenije, ki nima stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji in uresničuje volilno pravico za volitve poslancev evropskega parlamenta v drugi državi, ne more uresničevati volilne pravice za volitve poslancev evropskega parlamenta iz Slovenije. Vse do predzadnjih volitev leta 1994 je veljalo, da imajo volilno pravico samo državljani posamezne članice. Z Maastrichtsko pogodbo, ki je opredelila tudi institut državljanstva Evropske unije, po katerem je vsak državljan katerekoli države članice hkrati tudi državljan Unije, se je to spremenilo. Takrat je bilo določeno, da ima lahko vsak državljan države članice, ki prebiva v katerikoli drugi

²¹ Povzeto po Predlogu omenjenega zakona;
http://www.gov.si/dz/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/predlogi_zakonov/predlogi_zakonov.html,
zajeto 22.10.2002.

državi članici, volilno pravico v državi svojega prebivališča in to pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljane te države, v tej pogodbi pa je bilo tudi določeno, da se mora v tej smeri sprejeti akt, ki bo to vprašanje natančno opredelil, kar je bilo storjeno z direktivo Sveta EU (Direktiva Sveta 93/109/ES z dne 6. 12. 1993). Direktiva torej podrobneje ureja aktivno in pasivno volilno pravico državljanov Unije, ki niso državljani države, v kateri bivajo, vendar v ničemer ne posega v ureditve držav glede aktivne in pasivne volilne pravice svojih državljanov, ki živijo v tujini (v Uniji ali v tretjih državah), vendar želijo svojo volilno pravico izkoristiti v svoji državi (po pošti ipd.).

V nadaljnjih členih zakona je opredeljen volilni sistem, katerega izbira je, vsaj do uveljavitve enotnega volilnega sistema, prepuščena državam članicam. Čeprav so nekatere države na začetku neposrednih volitev uporabljale večinski sistem, pa so se do sedaj vse izrekle za proporcionalni sistem. Obstajajo pa seveda razlike zlasti glede volilnih enot in uporabe preferenčnega glasovanja. Tako npr. v Španiji, Nemčiji, Veliki Britaniji, na Portugalskem, Grčiji in Franciji volilec ne more spreminjati vrstnega reda na listi kandidatov, medtem ko na drugi strani Švedska, Nizozemska, Luksemburg, Italija, Belgija, Danska, Avstrija in Finska dopuščajo spremembo vrstnega reda kandidatov na listi z možnostjo preferenčnih glasov.

Za volitve slovenskih poslancev v Evropski parlament je bil določen proporcionalni sistem (ZVPEP, 11. člen, 1. odstavek), z možnostjo preferenčnega glasu (ZVPEP, 12. člen), to pa je tudi prevladujoči volilni sistem v državah članicah EU za volitve v evropski parlament. Nadalje je, glede na to, da je za slovenske poslance predvideno le 7 poslanskih mandatov, določena ena volilna enota za celotno območje RS (ZVPEP, 11. člen 3. odstavek), kar je v razpravi naletelo na očitke, da je tako že vnaprej jasno, da bodo slovenski poslanci v glavnem prihajali iz ljubljanskega območja. Določitev ene volilne enote pa tudi pomeni, da določitev volilnega praga, ki ga prav tako določajo članice same, ni potrebna. Glasovalo se bo o listi kandidatov, pri čemer bo posamezni volilec glasoval samo za eno, zraven pa bo lahko označil enega kandidata, ki mu bo s tem dal prednost pred ostalimi. Mandati se bodo potem razdelili na ravni cele države po d'Hondtovem sistemu. Z liste kandidatov bo izvoljenih toliko mandatov, kolikor jih bo lista dobila. Tisti kandidati, ki bodo dobili največje število preferenčnih glasov, bodo izvoljeni. Pri tem se bodo preferenčni glasovi upoštevali, če bo število teh glasov za posameznega kandidata preseglo količnik, izračunan, da se število vseh glasov,

oddanih za listo, deli z dvakratnikom števila kandidatov na listi. Če potem mandati posamezne liste še ne bodo niso razdeljeni, bodo na preostala poslanska mesta na tej listi izvoljeni kandidati po vrstnem redu kandidatov na listi kandidatov. (ZVPEP, 13. člen)

Naslednje določbe govorijo o kandidiranju. Liste kandidatov lahko postavljajo politične stranke s podpisi najmanj štirih poslancev državnega zbora oz. najmanj tisoč volilcev, volilci pa s podpisi najmanj tri tisoč volilcev. (ZVPEP, 15. in 16. člen) Kandidira lahko tudi kandidat, ki ni državljan Republike Slovenije, je pa državljan katerekoli druge članice EU. Ob tem mora podati pisno izjavo, da na dotičnih volitvah ne kandidira v nobeni drugi članici EU, republiška volilna komisija pa mora obvestiti ostale članice, kateri njihovi državljanji kandidirajo na volitvah. (ZVPEP; 18. člen) V nadaljevanju sledijo še določbe o glasovanju in ugotavljanju izida volitev, pri katerih se v glavnem smiselno uporabljajo določbe Zakona o volitvah poslancev v državni zbor.

Kot že rečeno, naslednje volitve poslancev v evropski parlament bodo predvidoma maja leta 2004. Poslanci iz Slovenije bodo na začetku, predvsem iz finančnih razlogov, imenovani, prve volitve za te poslance v Sloveniji pa bodo predvidoma potekale istočasno kot slovenske državnozbornske volitve jeseni leta 2004.

Sklep

V diplomskem delu sem prišla do naslednjih ugotovitev in zaključkov:

Volilne sisteme na Slovenskem bi lahko razdelili na tri dele. Za prvega, ki bi ga časovno umestila med leta 1861–1929, je značilno:

- Za avstrijsko obdobje v letih 1861–1896 predvsem zelo omejena, v glavnem na davčni cenzus vezana volilna pravica, ki je bila obenem, predvsem zaradi sistema kurij, tudi zelo neenaka. Velika večina volilnih upravičencev je v tem času volilna javno in posredno, velja pa omeniti, da je bila volilna pravica že od začetka svobodna (obvezne volitve so leta 1910 uvedli samo na Kranjskem, tako za državno kot deželnozborske volitve)
- Splošna (moška) volilna pravica je bila na državnozborski ravni uvedena leta 1896, vendar pa je veljala samo v novoustanovljeni splošni kuriji. Ta sprememba je bila podlaga za spreminjanje deželnozborske volilne zakonodaje, naše dežele so splošno volilno pravico uvedle v letih 1902–1908, takrat (na Kranjskem že leta 1898) pa so bile obenem v naših deželah uvedene tajne in neposredne volitve, tako pa so od takrat volilni tudi v državni zbor. Te spremembe pa so bile na deželnozborski ravni tudi največ, na kar je tedanja avstrijska politična elita pristala.
- Leta 1907 je bila za državnozborske volitve z odpravo vseh kurij uvedena splošna (moška) in enaka volilna pravica, volitve pa so ostale tajne in neposredne.
- Vse omenjene pridobitve so bile ohranjene tudi v novi državi, Kraljevini SHS, volilna pravica pa se je razširila z znižanjem starostnega pogoja za pridobitev volilne pravice (na 21 let, v avstrijskem obdobju 24 let). Na začetku tega obdobja se je sicer kazala možnost uvedbe tudi ženske volilne pravice, do česar pa predvsem zaradi različnega položaja ženske v posameznih delih nove države ni prišlo. V tem času je prišlo do še ene pomembne pridobitve, uvedbe proporcionalnega sistema (za avstrijsko obdobje je bil namreč vseskozi v veljavi večinski sistem, in sicer sistem absolutne večine). Razdelitev mandatov je sprva potekala po Harejevem sistemu, pri čemer so bili proporcionalni učinki zaradi nekaterih drugih določb manjši, še bolj pa so se zmanjšali po letu 1922, ko so mandate

razdeljevali po Hagenbach-Bischovem oz. Droopovem količniku, ki pa je bil obenem tudi izločilni količnik, kar je pomenilo v sicer proporcionalnem sistemu močan element večinske razdelitve mandatov.

Kljub temu da je demokratizacija volilnega sistema v tem obdobju potekala počasi in postopno, je ta razvoj vendarle mogoče primerjati z zahodnimi demokracijami. Ko je bila na slovenskih tleh uvedena splošna volilna pravica, le-ta še ni bila dosežena v približno polovici (v tabelah 2. 1–2. 7 navedenih) držav, enako velja tudi za odpravo davčnih oz. premoženjskih cenzusov in izobrazbenih cenzusov. Sorazmerno pozno je bila pri nas uvedena neposredna in tajna volilna pravica, proporcionalni sistem pa je večina teh držav uvedla do leta 1922, od tega le tri pred letom 1918.

V drugem obdobju, 1929–1990, je bil ta razvoj, lahko bi rekli v pravi smeri, prekinjen v Kraljevini Jugoslaviji, ko je bil po uvedbi diktature parlament razpuščen, po ponovni uvedbi (navideznega) parlamentarizma pa so bile značilne nedemokratske, javne volitve. V povsem svojo smer je šel volilni sistem v povojni Jugoslaviji, izhajal je namreč iz čisto drugačnih izhodišč kot drugi sodobni volilni sistemi, saj se je razvijal v smeri predstavništva in ne ljudstva kot celote, temveč njegovih posameznih interesnih skupin, kar je pripeljalo do posebnega, t. i. delegatskega sistema.

S samostojno slovensko državo smo končno dobili tudi sodoben in primerljiv volilni sistem. Z novo ustavo so bila temeljna načela volilnega sistema, splošna, enaka, neposredna svobodna volilna pravica ter tajnost volitev povzdignjena na raven ustavnih načel. Kasneje pa so bila ta načela in tudi drugi bistveni elementi volilnega sistema podrobno določeni predvsem z zakonom, ki ureja volitve v državni zbor, pa tudi ostalimi, z volitvami povezanimi zakoni. Kar zadeva izbire volilnega sistema v ožjem smislu oz. načina razdelitve mandatov smo izbrali v Evropi prevladujoč proporcionalni sistem, na kar so se nanašale tudi edine bistvene, do sedaj uvedene spremembe (ustavni zakon iz leta 2000). Glede na to, da je od takrat proporcionalni sistem zapisan tudi v ustavi, na tem področju zaenkrat ni mogoče pričakovati sprememb.

Literatura in drugi viri:

Balkovec, Bojan (1988): Vpliv volilne zakonodaje na izide parlamentarnih volitev v narodni skupščini leta 1920 in 1923, v: Zgodovinski časopis, letnik 42, št. 3, str. 433–447.

Balkovec, Bojan (1995): Volitve v ustavodajno skupščino, v: Slovenska kronika XX. stoletja, Nova revija, Ljubljana, str. 254.

Balkovec, Bojan (1997): Parlamentarne volitve v Jugoslaviji 1920-1938, s posebnim poudarkom na Sloveniji: doktorska disertacija, Ljubljana.

Brezovšek, Marjan (1992): Demokracija in izbira volilnega sistema, v: Teorija in praksa, letnik 29, št. 7–8, Ljubljana.

Cvirn, Janez (2001): Deželnozborska volilna reforma na Kranjskem 1883, v: Melikov zbornik: Slovenci v zgodovini in njihovi srednjeevropski sosedje, ur. Vincenc Rajšp et al., Založba ZRC, ZRC SAZU, Ljubljana, str. 675–685.

Engelsfeld, Neda (1989): Prvi parlament Kraljestva Srba, Hrvata in Slovenaca - Privremeno narodno predstavništvo, Pravni fakultet Sveučilišta, Centar za stručno usavršavanje u suradnju s udruženim radom, Globus, Zagreb.

Flora, Peter, Kraus, Franz in Rothenbacher, Franz, uredniki (2000): The Societies of Europe. Elections in Western Europe Since 1815. Electoral Results by Constituencies, Macmiliaan, London, Basingstoke and Oxford.

Gaber, Slavko, ur. (1996): Volilni sistemi – zbornik, Krtina, Ljubljana.

Gestrin, Ferdo in Melik, Vasilij (1966): Slovenska zgodovina od konca osemnajstega stoletja do 1918, Državna založba Slovenije, Ljubljana.

Gligorijević, Branislav (1979): Parlament i političke stranke u Jugoslaviji (1919–1929), Institut za savremenu istoriju, Narodna knjiga, Beograd.

Goropevšek Branko (2001): Štajerska deželnozborska volilna reforma 1909, v: Melikov zbornik: Slovenci v zgodovini in njihovi srednjeevropski sosodje, ur. Vincenc Rajšp et al., Založba ZRC, ZRC SAZU, Ljubljana, str. 821–831.

Grad, Franc (1994): Temeljne značilnosti slovenske volilne zakonodaje v: Javna uprava, letnik 30, št. 1, str. 93–104.

Grad, Franc (1996): Volitve in volilni sistemi, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.

Grad, Franc, Kaučič, Igor, Ribičič, Ciril, Kristan, Ivan (1999): Državna ureditev Slovenije, Tretja spremenjena in dopolnjena izdaja, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

Grad, Franc (2000): Parlament in vlada, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

Grdina, Igor (1999): Zgodovina Slovencev od 1859 do 1918, v: Ilustrirana zgodovina Slovencev, Mladinska knjiga, Ljubljana.

Lijphart, Arend (1996): Volilni sistemi: absolutna in relativna večina proti sorazmernemu predstavnstvu, v: Gaber, Slavko, ur. (1996): Volilni sistemi – zbornik, Krtina, Ljubljana, str. 67–84.

Lijphart, Arend (1994): Electoral Systems and Party Systems, A study of Twenty–Seven Democracies 1945–1990, Oxford University Press, Oxford.

Melik, Vasilij (1965): O nekaterih vprašanjih slovenske politike v začetku šestdesetih let, v: Zgodovinski časopis, letnik 18, str. 155–171.

Melik, Vasilij (1965): Volitve na Slovenskem 1861–1918, Slovenska matica, Ljubljana.

Melik, Vasilij (1979): Demokratizacija volilnega sistema (1907) in njeni učinki, v: Zgodovinski časopis, letnik 33, št. 2, str. 221–227.

Melik, Vasilij (1998): Začetki ženske volilne pravice, v: Čarnijev zbornik (1931–1996), ur. Alojz Cindrič, Ljubljana, str. 253-255.

Melik, Vasilij (1999): Nekdanji volilni sistemi na Slovenskem, v: Časopis za zgodovino in narodopisje, letnik 70, št. 1-2, str. 121–126.

Melik, Vasilij (1999a): Slovenci v državnem zboru 1848–1918, v: Vilfanov zbornik : pravo, zgodovina, narod; ur. Vincenc Rajšp et al., Založba ZRC, ZRC SAZU, Ljubljana, str. 539–543.

Nohlen, Dieter (1992): Izborna pravo i stranački sustav, Školska knjiga, Zagreb.

Perovšek, Jurij (1995): Slovenska državna volja v prvem desetletju jugoslovanske krize; v: Slovenci in država, zbornik prispevkov z znanstvenega posveta na SAZU (od 9. do 11. novembra 1994), Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Ljubljana, str. 121–134.

Pirjevec, Jože (1995): Jugoslavija:1918–1992: nastanek, razvoj ter razpad Karadjordjevićeve in Titove Jugoslavije, Lipa, Koper.

Pitamic, Leonid (1996): Država, Cankarjeva založba, Zbirka Pravna obzorja 6, Ljubljana.

Prunk, Janko (1999): Od 1918 do 1991, v: Ilustrirana zgodovina Slovencev, Mladinska knjiga, Ljubljana, str. 307–418.

Sovdat, Jadranka (2002): 43. člen (volilna pravica), v: Šturm, Lovro, Arhar France (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana.

Virant Gregor (1996): Demokracija in enakost volilne pravice; v Pravna praksa, letnik 15, št. 10, str. 2–4.

Zbornik Volilna zakonodaja Avstrije, Francije, Italije, Nemčije, Španije, Švice (1996); Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Zbirka Pravo in politika, Ljubljana.

Žagar, Katarina (1999): Učinki in vrste volilnih sistemov, v: Zbornik: 1999/2000, ur. Gazdić, Sašo in Krašovec, Tatjana, Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana.

Delno poročilo Strokovne skupine Ustavne komisije k predlogu za začetek postopka za spremembo 43. člena ustave, <http://www.dz-rs.si/aktualno>), 1. 10. 2002.

Deželni red za vojvodino Kranjsko : iz cesarskega patenta 26. februarja 1861 drž. zak. št. 20, z ozirom na zakona 2. aprila 1873, drž. zak. št. 40 in 41 = Landes-Ordnung für das Herzogthum Krain : aus dem kaiserlichen Patente vom 26. Februar 1861 R. G. B. Nr. 20 mit Rücksicht auf die Gesetze vom 2. April 1873, R. G. B. Nr. 40 und 41 (vsebuje tudi Deželnozbornski volilni red za vojvodino Kranjsko 1898),

Enciklopedija Slovenije, 2. zvezek, (1988), Mladinska knjiga, Ljubljana.

Enciklopedija Slovenije, 12. zvezek, (1998), Založba Mladinska knjiga, Ljubljana.

Enciklopedija Slovenije, 14. zvezek, (2000), Založba Mladinska knjiga, Ljubljana.

Odlok o razpisu zakonodajnega referenduma za volitve v državni zbor; <http://www.cvi.si/referendum/1996/razglas.html>, 14. 10. 2002.

Obravnave deželnega zbora kranjskega, 39., 45., 46. in 47. zvezek.

Uradni rezultati referendumu, <http://www.cvi.si/referendum/1996/rezultati.html>, 14. 10. 2002

Ustava Republike Slovenije;
http://www.gov.si/dz/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/ustava/ustava.html;
22.10.2002

Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije;
http://www.gov.si/dz/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/ustava_dopolnitev_ustave.html; 22.10.2002

Volilni red za Ustavotvorno Skupščino Kraljevine SHS, priredil dr. Štefan Sagadin , založila Tiskovna zadruga v Ljubljani, 1920; Priloga h knjižici: Zakon o izpremembah zakona, po katerem so se vršile volitve dne 28. novembra 1920.

Zakon o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor, Uradni list št. 46/92, 28. 9. 1992.

Zakon o načinu glasovanja in o ugotavljanju izida glasovanja na referendumu o volilnem sistemu, http://www2.gov.si/zak/Zak_ve.../, 14. 10. 2002.

Zakon o volitvah v državni zbor, Ur. list št. 44/92, 12. 9. 1992.

Zakon o volitvah poslancev v Evropski parlament iz Republike Slovenije, Uradni list št. 96/2002