

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tjaša Iljaš

Spremembe slovenskega volilnega sistema – realnost ali utopija?

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tjaša Iljaš

Mentor: red. prof. dr. Marjan Brezovšek

Spremembe slovenskega volilnega sistema – realnost ali utopija?

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

Zahvala

Zahvaljujem se mentorju prof. dr. Brezovšku za pomoč in strokovne komentarje pri nastajanju diplomske naloge.

Prav tako se zahvaljujem svoji družini in vsem svojim bližnjim, ki so čakali na zaključek študija, me spodbujali ter niso nehali verjeti vame.

Spremembe slovenskega volilnega sistema – realnost ali utopija?

Volilni sistem, predvsem sistem za volitve v predstavniško telo, je eden izmed temeljev vsake države, saj določa pravila igre volitev in vse postopke, ki pripeljejo do imenovanja izvoljenih poslancev. V parlamentarnih demokracijah, kjer parlamenti igrajo pomembno vlogo, je zato zelo pomembno, kakšna je sestava parlamenta, predvsem pa na kakšen način so predstavniki ljudstva tja izbrani. Volilni sistem odločilno vpliva na celoten politični sistem države, na odnos med volivci in izvoljenimi ter na splošno klimo v državi. V svetu poznamo različne vrste in kombinacije volilnih sistemov, slovenski pa s svojo proporcionalnostjo in elementi večinskega sistema velja za unikum med volilnimi sistemi.

Volilni sistem za volitve v Državni zbor Republike Slovenije je predmet kritik in pobud za spremembe že vrsto let, vendar doslej do konkretnih sprememb še ni prišlo. Težnje po spremembah volilnega sistema so postale že stalnica, vendar politične stranke ne najdejo skupnega dogovora o tem, v katero smer naj bi šle, po mnenju vseh, potrebne spremembe.

Ključne besede: volilni sistem, parlament, politične stranke, spremembe.

Changes of the Slovenian Electoral System – Reality or Utopia?

The electoral system, particularly the system of elections to the representative body, is one of the cornerstones of every country, since it determines the rules of the game of elections and all procedures, which lead to the appointment of elected members. In parliamentary democracies, where parliaments play an important role, the composition of parliament is very important, particularly how the representatives of the people are selected. The electoral system has a decisive influence on the whole political system of the country, the relationship between voters and elected representatives and overall climate in the country. In the world there are different types and combinations of electoral systems, but the Slovenian electoral system is unique with its proportionality and elements of majority system.

The electoral system for elections to the National Assembly of the Republic of Slovenia is the subject of criticism and initiatives for change for many years, but so far concrete changes have not yet occurred. Aspirations for changes of the electoral system have become a regular feature, but political parties, who agree that changes are necessary, cannot find a common agreement about which way the changes should go.

Keywords: electoral system, parliament, political parties, changes.

KAZALO VSEBINE

1	UVOD	8
1.1	Opredelitev tematike	8
1.2	Metodološki okvir	9
1.2.1	Cilji in zgradba diplomskega dela	9
1.2.2	Hipoteze	10
1.2.3	Raziskovalne metode in tehnike	10
2	DEMOKRACIJA	11
2.2	Neposredna domokracija	13
2.3	Predstavniška demokracija	14
3	VOLILNI SISTEMI	17
3.1	Volitve	18
3.2	Volilna pravica	19
3.3	Razvrščanje volilnih sistemov	21
3.3.1	Večinski volilni sistem	22
3.3.1.1	Sistem relativne večine	23
3.3.1.2	Sistem absolutne večine	23
3.3.1.3	Alternativno glasovanje	24
3.3.2	Proporcionalni volilni sistem	24
3.3.2.1	Volilni prag	25
3.3.2.2	Sistem strankarskih list	27
3.3.2.3	Sistem enega prenosljivega glasu	28
3.3.3	Polproporcionalni ali manjšinski sistem	29
3.3.4	Mešani ali kombinirani sistem	30
4	PREDNOSTI IN SLABOSTI RAZLIČNIH VOLILNIH SISTEMOV	32
5	VOLILNI SISTEM V SLOVENIJI	36
5.1	Volitve v državni zbor RS	37
5.1.1	Volilne enote in volilni okraji	38
6	VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR SKOZI ČAS	43
6.1	Volitve leta 1990	43
6.2	Volitve leta 1992	45

6.3	Volitve leta 2000	46
7	PREDLOGI SPREMEMB VOLILNEGA SISTEMA.....	48
7.1	Predlogi leta 1996.....	48
7.2	Predlogi leta 2000.....	50
7.3	Predlogi leta 2013.....	51
7.4	Predlogi leta 2014.....	52
7.5	Predlogi leta 2015.....	52
7.6	Predlogi leta 2016.....	53
8	VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR IN VEČINSKI VOLILNI SISTEM.....	55
8.1	Volitve v DZ 2011.....	55
8.2	Volitve v DZ 2014.....	56
9	STALIŠČA IN MNENJA STROKOVNJAKOV S PODROČJA VOLILNIH SISTEMOV	58
9.1	Dr. Ciril Ribičič.....	58
9.2	Dr. Slavko Gaber	59
9.3	Dr. Jurij Toplak.....	60
9.4	Dr. Jernej Pikalo	61
9.5	Dr. Saša Zagorc.....	63
9.6	Dr. Aleš Maver	63
10	POVZETKI OPRAVLJENIH INTERVJUJEV.....	65
10.1	Slovenska demokratska stranka (SDS) – dr. Božo Predalič	65
10.2	Stranka Socialni demokrati (SD) – Janja Bregar, predstavnica za odnose z javnostmi	66
10.3	Urad predsednika Republike Slovenije	67
11	SKLEP.....	68
12	LITERATURA	72
	PRILOGE	76
	Priloga A: Intervju – SDS, dr. Božo Predalič, dne 2. 6. 2016	76
	Priloga B: Intervju – SD, Janja Bregar, dne 17. 6. 2016.....	80
	Priloga C: Intervju – Urad predsednika Republike Slovenije, dne 20. 7. 2016.....	82
	Priloga Č: Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 66/2000	85

KAZALO TABEL

Tabela 5.1: Volilne enote in volilni okraji v Sloveniji	41
Tabela 8.1: Rezultati parlamentarnih volitev 2011– proporcionalna in večinska delitev sedežev	56
Tabela 8.2: Rezultati parlamentarnih volitev 2014 – proporcionalna in večinska delitev sedežev	56

KAZALO SLIK

Slika 5.1: Volilne enote v Republiki Sloveniji.....	39
---	----

1 UVOD

1.1 Opredelitev tematike

Volilni sistem je eden od temeljev vsakega političnega sistema, predstavniška demokracija pa eden od temeljev demokratičnega sistema. Za predstavniško demokracijo je značilno, da državljani prek volitev podelijo mandat predstavnikom, ki postanejo poslanci v parlamentu. Na volitvah državljani izkažejo svojo voljo z glasovi, ki se na različne načine transformirajo v poslanske sedeže, kar pa je odvisno od izbire volilnega sistema. Znano je, da različni volilni sistemi različno interpretirajo oz. pretvarjajo volilne glasove v mandate, zaradi česar je ta tematika vedno pereča in sproža mnoge različne argumente za in proti določenim spremembam. Volilni sistem lahko odločilno vpliva na razdelitev mandatov, kar pomeni, da odločilno vpliva na ves politični sistem in državo kot celoto.

Brezovšek (2002) je mnenja, da je volilni sistem »centralni živčni sistem« političnega sistema, volitve znotraj tega sistema pa so bistvene za legitimnost nosilcev politične moči. Ko se začnejo pojavljati vprašanja in dileme glede ustreznosti volilnih postopkov, je na mestu tudi vprašanje legitimnosti poslancev, ki so izvoljeni na takšne in drugačne načine. V grobi razdelitvi poznamo večinski, proporcionalni in kombinirani sistem, pa tudi takšne, ki ne spadajo v nobeno od teh treh kategorij. Za vsako državo je odločitev o tem, kakšen volilni sistem bo uzakonila, temeljna, odgovorna in zahtevna naloga, ki terja poglobljen razmislek o želenih učinkih in o vseh posledicah, ki jih določena izbira prinaša (Brezovšek 2002, 55). Lukšič (1999) je mnenja, da je soglasje o volilnem sistemu eno ključnih soglasij o ureditvi politične skupnosti.

Novonastala država leta 1991 v ustavi ni eksplicitno določila, po kakšnem sistemu bodo potekale volitve, zato so se prve parlamentarne volitve po novi zakonodaji na temelju Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ 1992) odvile leta 1992. Ribičič (1999) je mnenja, da je bilo za Slovenijo zelo pomembno, da je uveljavila proporcionalni sistem in se tako izognila težavam, ki jih je prinesel večinski sistem mnogim mladim demokracijam v Vzhodni Evropi. Kljub temu dejstvu pa je problematika volilnega sistema kmalu postala predmet polemik in razprav, kar se do danes še ni spremenilo. Nasprotujoča si mnenja in težnje po spremembah volilnega sistema so se izrazili v mnogih bolj ali manj neuspešnih predlogih in pobudah s strani političnih strank, interesnih skupin, civilne družbe in tudi v obliki mnenj in analiz strokovnjakov s tega področja.

Oviro oziroma težavo povzroča predvsem veliko soglasje, ki je potrebno za potrditev sprememb na področju volilnega sistema, to je dvotretjinska večina poslancev.

Kljub mnogim pobudam po spremembah je še danes v veljavi sicer rahlo dopolnjen zakon iz leta 1992, zaradi česar se mu očita preživetost in neaktualnost. Največji premik se je zgodil leta 2000 z ustavnim zakonom, ko je bil v Ustavo Republike Slovenije zapisan proporcionalni sistem. Tudi ta korak je še tarča kritik, saj gre po mnenju nekaterih za neupoštevanje volje volivcev na referendumu leta 1996, kjer se je večina odločila za večinski volilni sistem.

Zaradi vseh omenjenih dejstev in dogodkov sem se odločila proučiti volilni sistem za volitve v državni zbor s stališča predlaganih sprememb, posledic morebitnih sprememb v praksi in možnosti za uresničitev teh sprememb. Poskušala bom ugotoviti, kako blizu so spremembe oziroma kako realne so napovedi o spremembah; torej odgovoriti na naslovno vprašanje, ali so spremembe volilnega sistema pri nas realnost ali utopija.

1.2 Metodološki okvir

1.2.1 Cilji in zgradba diplomskega dela

V diplomski nalogi analiziram obstoječi volilni sistem za volitve v državni zbor z vidika predlaganih sprememb. Skozi intervjuje in mnenja strokovnjakov ter političnih akterjev ugotavljam, kakšna je pripravljenost in verjetnost za morebitne spremembe na tem področju.

Diplomska naloga je sestavljena iz enajstih poglavij. V prvem poglavju opredelim temo, cilje in hipoteze diplomske naloge. V naslednjih poglavjih teoretično obravnavam relevantne pojme, prvine in vrste volilnih sistemov ter njihove značilnosti, prednosti in slabosti. Nadalje analiziram razvoj volilnega sistema parlamentarnih volitev skozi čas v obdobju samostojne države. V naslednjih poglavjih naredim pregled predlogov za spremembe volilnega sistema in analiziram rezultate volitev z vidika večinskega sistema.

Na koncu sledi sklep, v katerem navajam svoja razmišljanja in ovrednotim hipoteze, postavljene na začetku raziskovanja. Ugotovitve in sklepi so plod prebrane literature, opravljenih intervjujev in analize že objavljenih stališč relevantnih strokovnjakov s področja volilnega prava, volilne zakonodaje, politologije in drugih področij.

1.2.2 Hipoteze

V diplomski nalogi bom preverila naslednje hipoteze:

H1: Volilni sistem Republike Slovenije ostaja vse od leta 1992 skoraj nespremenjen.

H2: Največji problem volilnega sistema volitev v državni zbor predstavlja razdelitev države na volilne okraje.

H3: Kljub večletnim razpravam in mnogim predlogom sprememb volilnega sistema v politiki in stroki ni konsenza, ki bi uzakonil spremembe volilnega sistema.

1.2.3 Raziskovalne metode in tehnike

Raziskovalne metode in tehnike, ki so uporabljene pri pisanju diplomske naloge:

- zbiranje virov,
- analiza in interpretacija primarnih virov,
- analiza in interpretacija sekundarnih virov,
- analiza in interpretacija internetnih virov,
- metoda družboslovnega intervjuja,
- primerjalno raziskovanje.

2 DEMOKRACIJA

Sam pojem demokracije je zaradi svoje širine in pomenov, ki se mu pripisujejo, težko definirati. Za demokracijo je pogosto rečeno, da temelji na kompromisu. Dejansko je že teorija demokracije polna kompromisov, saj se njena načela med seboj soočajo in si nasprotujejo (Dahl 1997, 11).

Ena bistvenih lastnosti demokracije je načelo politične enakosti, kar pomeni kar največjo razpršenost politične moči med državljane. Za Helda (1989, 13) pa demokracija pomeni obliko vladanja, v kateri v nasprotju z monarhijami in aristokracijami vlada ljudstvo. Posledica demokracije je, da obstaja nekakšna politična enakost. »Demokracija je utemeljena v enakosti, vendar ne v skrajni enakosti, temveč v ljubezni do enakosti pred zakonom. Ljudje smo rojeni enaki, a kot taki ne bi preživel« (Montesque v Gaber 1996, 137).

Šinkovec (1996, 220) meni, da je demokracija predvsem vladavina večine. Sicer obstajajo mnenja, da bi popolna demokracija obstajala, če bi veljalo načelo soglasnosti, torej nihče ne bi bil preglasovan oz. podrejen. Ker omenjeno načelo v praksi delovanja parlamenta ni možno, se je uveljavilo večinsko načelo z možnostjo vsakogar, da se pridruži večini pod enakimi pogoji, tj. vstopi v večinsko stranko.

Sodobne demokracije temeljijo na načelu ljudske suverenosti, kar pomeni, da je nosilec suverene oblasti lahko samo ljudstvo. »Demokracija je oblast iz ljudstva, oblast ljudstva in oblast za ljudstvo: izvira iz ljudstva, pripada ljudstvu in jo je treba uporabljati za ljudstvo. Moč vladajočih izvira torej iz ljudskega pooblastila« (Della Porta 2003, 34).

Klasično pojmovanje vladavine ljudstva izhaja iz Grčije, natančneje iz Aten, kjer se je oblikovala prva neposredna demokracija v takratni mestni državi oz. polisu. Beseda demokracija je sestavljena iz besede demos, kar v grščini pomeni ljudstvo, in besede kratos, ki pomeni moč oz. vladati. Pojem demokracija torej pomeni obliko vladavine, v kateri vlada ljudstvo.

Oblika tovrstne demokracije, ki se je razvila v četrtem in petem stoletju pred našim štetjem, še danes velja za edino čisto obliko demokracije oz. idealni sistem ljudske participacije. Čeprav je imel tak model močan vpliv na kasnejše mislece, kot sta Rousseau in Marx, ki sta prav tako zagovarjala neposredno participacijo, je imel atenski model razvit poseben koncept neposredne

ljudske vladavine, saj je funkcionirala na sistemu množičnega združevanja, ki v sodobnem svetu ne bi mogel delovati oz. je dejansko tudi neizvedljiv (Heywood 1997, 70–73).

V atenski demokraciji je ljudstvo predstavljal demos, oz. natančneje, predstavljal je svobodno ljudstvo. Državljeni so bili namreč samo svobodni moški, stari nad 20 let, ženske, sužnji in tujci so bili izključeni. Vsi državljani so imeli aktivno in pasivno volilno pravico, torej so lahko volili in bili izvoljeni. Iz več okrožij so se združevali v skupščino, ki se je redno sestajala na posebnih mestih, namenjenih zasedanju skupščine, imenovanih agore.

Atenska demokracija kot temelj demokracije je v svoji družbi sledila naslednjim smernicam (Heywood 1997, 70–71):

- država ni bila stvar nekoliko pooblaščenih, da vladajo, temveč se je opirala na vse tiste, ki so imeli državljansko pravico;
- zakoni so bili enaki za vse in pred zakonom so bili vsi enaki;
- vsak državljan prispeva k državnemu življenju; ugled in vrednost posameznika sta neodvisna od dela, denarja in pripadnosti rodu;
- zasebno in kulturno življenje se je odvijalo v znaku tolerance in strpnosti;
- prisotna je bila velika vloga literature, filozofije in klasičnih nauk o življenju skupnosti.

Skozi stoletja se je koncept demokracije razvijal in spreminjal, v določenih zgodovinskih obdobjih tudi popolnoma ustavil, vendar načelo suverenosti ljudstva danes ostaja enako. V svojem bistvu pomeni, da oblast pripada ljudstvu, le ljudstvo samo pa jo lahko tudi izvaja, kar v praksi pomeni neposredno demokracijo, kot so jo prakticirali Grki v takratnih Atenah. Ker pa je neposredna demokracija v praksi skoraj neuresničljiva, so se pojavile in tudi uveljavile zamisli o posredni demokraciji, kjer vladajo predstavniki ljudstva v imenu tistih, ki jih izberejo.

Načelo demokratičnosti je eno temeljnih načel, na katera se opira sodobna demokratična država. Sodobne demokracije temeljijo na načelu ljudske suverenosti, tako kot v drugih modernih ustavah pa je tudi v slovenski ustavi to načelo določeno kot eden od temeljev državne ureditve. Ustava Republike Slovenije v 3. členu določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo – državljanke in državljani izvršujejo oblast neposredno in z volitvami in v skladu z načelom ljudske suverenosti, v 1. členu pa poudarja, da je Slovenija demokratična republika (Grad 2000, 18).

Dosledno delitev oblasti, uresničitve parlamentarne demokracije in svobodne volitve so uresničile šele nove ustave, v velikem delu Evrope sprejete po prvi svetovni vojni. V večini

sodobnih držav kot politični sistem prevladuje liberalna demokracija, ki med drugim temelji na predstavniški demokraciji, kljub temu pa so še vedno vsakodnevno prisotni tudi elementi neposredne demokracije.

2.2 Neposredna demokracija

Neposredne demokracije, kot je v praksi obstajala le v grških Atenah, si v današnjih sistemih ne moremo predstavljati. Danes je najbolj razširjena oblika neposredne demokracije v obliki referendumu, ki v zadnjem času dobiva na pomenu in je pogosto tudi predmet zlorabe. S pravnega vidika pomeni referendum pravico vseh državljanov, ki imajo glasovalno oz. volilno pravico, da s splošnim glasovanjem odločijo o nekem aktu zakonodajnega telesa (Grad 2013, 42). Poznamo več vrst referendumov, vsem pa je skupno, da volivci neposredno odločajo o nekem vprašanju, medtem ko pri volitvah odločajo o osebah, ki jih bodo zastopale v parlamentu. Referendum je torej neposredna oblika odločanja volilnih upravičencev o ustavi, zakonu, pravnem aktu ali kakšnem drugem vprašanju, pomembnem za družbo in državo. Referendum daje državljanom možnost neposredne participacije pri izvrševanju oblasti in omejuje zakonodajno oblast. Za razliko od drugih ureditev je pri nas možen razpis referendumu za čisto vsak zakon, kar pa lahko omejuje in otežuje delo parlamenta in vlade. Ob referendumu poznamo tudi ljudsko iniciativo, ki je prav tako institut neposredne demokracije, s katero lahko volivci predlagajo spremembo ustave ali zakona, zakonodajno telo pa predloga ni dolžno sprejeti. Spremembo ustave lahko predlaga 30.000 volivcev, spremembo zakona pa 5000 volivcev.

Medtem ko prihajajo zahteve po referendumskem odločanju pogosto iz civilne družbe in političnih strank, se sodobni parlamenti včasih sami želijo razbremeniti odgovornosti za sprejemanje posameznih, praviloma občutljivejših ali z vidika dolgoročnega razvoja in položaja države odgovornejših odločitev, in jo prenašajo na državljane (Zajc 2004, 25).

Kljub nekaterim kritikam zaradi pogoste uporabe referendumu (in s tem onemogočanja ter oteževanja dela predstavniškemu telesu) iz 3. člena slovenske ustave izhaja, da sta tako neposredna kot posredna demokracija v Sloveniji enakovredni in komplementarni, saj je bistvo in osnova obeh ljudska suverenost oz. oblast ljudstva (Grad 2000, 18).

Hamon (v Zajc 2004, 24–25) je mnenja, da so neposredne oblike odločanja dobrodošel način zmanjševanja odtujenosti političnih elit, ki si lastijo monopol nad odločanjem. Prav tako lahko

uporaba referendumov utrjuje politični konsenz in zagotavlja večje možnosti za uresničenje odločitev. Tudi Zajc (2004, 25) meni, da je referendum v določenih okoliščinah zelo koristen način izražanja politične volje o konkretnih vprašanjih, saj preprečuje manipulacije političnih skupin glede želja državljanov.

V primerjavi z drugimi državami je predstavniška demokracija v naši ureditvi v veliko večji meri kot drugje omejena z različnimi oblikami neposredne demokracije. Načeloma je splošno sprejeto in razumljivo, da so izbranci v parlamentu izraz izbire volivcev in imajo zato mandat za sprejemanje odločitev v imenu ljudstva, torej uporaba referenduma na državni ravni ni pogosto v uporabi oz. se po njem poseže samo v primeru najpomembnejših odločitev. V Sloveniji pa se je začela uveljavljati že prava kultura razpisovanja referendumov, kar nemalokrat meji na zlorabo tega najvišjega instituta neposredne demokracije in je pogosto uporabljen za medsebojna politična obračunavanja. Pogosti referendumi kažejo tudi na nezaupanje volivcev predstavniškemu telesu, katerega predstavnike so izbrali sami in naj bi svoji izbiri tudi zaupali. Vendar se zaupanje izgublja tudi zaradi sistema samega, saj naša ureditev predvideva oz. omogoča predhodni referendum, pri katerem parlament izgubi svojo prvotno vlogo, tj. svobodno odločanje v imenu ljudstva, ki mu je podelilo suverenost (Grad, 2000).

2.3 Predstavniška demokracija

Predstavniška demokracija je začela svojo idejno pot v Angliji v 17. stoletju s sprejetjem Listine pravic (angl. Bill of Rights), ki je utrdila vlogo parlamenta nasproti kralju, s čimer se je razvoj angleškega parlamentarizma začel pomembno razlikovati od razvoja v državah na evropski celini (Judge v Zajc 2004, 26).

Začetke predstavniške demokracije povezujemo z nastankom meščanstva, zahtevami po enakosti, svobodi in lastnini, kar je vodilo v idejo predstavniškega telesa, ki predpostavlja enakost vseh družbenih slojev prebivalstva. Idejne temelje o suverenosti ljudstva je postavil že John Locke, ki je izhajal iz ideje o družbeni pogodbi in se zavzel za vzpostavljanje oblasti s soglasjem državljanov. Oblast naj bi državljanom z zakoni zagotavljala pravice, državljani pa lahko predstavnike oz. oblast, če so z njimi nezadovoljni, tudi zamenjajo. Izpostavil je tudi nujnost delitve oblasti, kar je kasneje nadgradil Montesquieu z idejo delitve oblasti na zakonodajno, sodno in izvršno (Grad 2004, 25–26).

Kasneje je v 18. stoletju francoski filozof Jean Jacques Rousseau razvil in nadgradil idejo suverenosti ljudstva s teorijo o družbeni pogodbi, ki suverenost ljudstva postavlja na prvo mesto. Rousseau izhaja iz demokratičnega načela, da ima oblast izvor v ljudeh, ki se z družbenim dogovorom združijo v politično telo. Temeljni cilj takega dogovora je v oblikovanju obče volje, ki je po njegovem mnenju edina poklicana voditi državo. Zbor državljanov torej v obliki zakonov izvršuje občo voljo, posamezniki pa se na ta način prostovoljno odpovejo svojim pravicam in jih prenesejo na skupnost, ki deluje v njihovem imenu (Rousseau 1960). Kasneje je tudi Rousseau priznal, da neposredna demokracija v velikih državah ni mogoča in da mora obstajati predstavniško telo, ki deluje v imenu in interesu ljudstva (Zajc 2004, 28).

Z razvojem ideje o predstavnstvu se je torej neizogibno začel tudi razvoj parlamentarizma s parlamentom kot osrednjim nosilcem zakonodajne oblasti in suverenosti. Predstavniško telo oz. parlament sprejema odločitve v imenu ljudstva, ki z volitvami podeli mandate poslancem, ti pa tvorijo predstavniško telo. Poslanci tako prek volitev od volivcev dobijo pooblastilo za sprejemanje odločitev, kar imenujemo mandat.

»V sodobnih političnih sistemih so zato volitve splošno sprejeto demokratično izhodišče in tipični način konstituiranja političnega predstavnstva« (Grad 2004, 19).

Prav aktivno sodelovanje oz. politična participacija pa je poleg državljana, ki se politično udeležuje, temelj demokracije. S participacijo označujemo dejavnosti, s katerimi državljan sodeluje v procesih odločanja. Brezovšek (1995, 202) definira politično participacijo kot »participacijo v procesu vladanja in kot priložnost za večino zasebnikov (v primerjavi z javnimi uradniki in izvoljenimi politiki), da so udeleženi v procesu, s katerim se izbirajo politični voditelji in oblikujejo ter uresničujejo vladne politike«.

Rush (v Della Porta 2003, 64) politično participacijo opredeli kot »vključenost posameznika v politični sistem na različnih ravneh dejavnosti, segajočih od popolnega nezanimanja do zasedanja politične funkcije«.

Glavne oblike politične participacije so (Brezovšek 1995, 203):

- glasovanje na lokalnih in državnih volitvah ter referendumih,
- sodelovanje v volilni kampanji,
- aktivno članstvo v politični stranki ali skupini pritiska,
- sodelovanje v političnih demonstracijah,
- različne oblike državljanske nepokorščine.

V naši ureditvi je politično predstavništvo izraženo kot predstavništvo vsega ljudstva in kot predstavništvo nekaterih interesnih skupin v družbi. Gre torej za splošno politično predstavništvo, ki se izraža prek državnega zbora, in za posebno interesno predstavništvo, ki se izraža prek državnega sveta. Kot velja v sodobnih demokratičnih ureditvah, je tudi mandat poslancev v državnem zboru reprezentativni mandat, kar je določeno z 82. členom Ustave Republike Slovenije, po katerem so poslanci predstavniki vsega ljudstva (Grad 2013, 48).

Prav gotovo pa je bistvo predstavniške demokracije v tem, da volivci izberejo svoje predstavnike s karseda visoko volilno udeležbo, saj so le tako izvoljeni predstavniki odraz volje čim večjega števila volilnih upravičencev, kar jim tudi daje legitimnost. Volitve in referendumi so tako osnovni temelj in najbolj razširjen način politične participacije, s katero posameznik izrazi svojo voljo in uveljavlja svojo volilno pravico.

3 VOLILNI SISTEMI

»Razen v zelo majhnih skupnostih demokracija nujno pomeni predstavniško demokracijo, v kateri izvoljeni predstavniki sprejemajo odločitve v imenu ljudstva. Kako so ti predstavniki izvoljeni? Odgovor na to za predstavniške demokracije nujno vprašanje daje volilni sistem – niz metod za prevedbo glasov državljanov v sedeže predstavnikov. Volilni sistem je prav zato najtemelnejši element predstavniške demokracije« (Lijphart v Gaber 1996, 16).

Volilni sistem je eden temeljnih sestavnih delov splošnega političnega sistema vsake države, ker izraža in potrjuje temeljne politične odnose in oblike določene družbe (Grad 2004, 32), prav tako pa volilni sistem lahko tudi sam vpliva na delovanje političnega sistema. Poznamo različne opredelitve in definicije volilnega sistema, vsem pa je skupno, da gre pri političnem sistemu za pravno urejena volilna načela in sredstva za njihovo praktično uresničevanje.

Pojmovanje volilnega sistema lahko razumemo tako v širšem kot ožjem smislu. V širšem pomenu volilni sistem opredeljujemo kot skupek pravnih pravil, ki urejajo volitve: obsega torej predpise o volilni pravici, organizaciji volitev, postopku in tehniki volitev, o razdelitvi mandatov itd. V ožjem smislu pa volilni sistem zajema način razdelitve mandatov oz. transformacijo glasov v parlamentarne sedeže (Grad 2000, 30).

Volilni sistem obsega skupek pravil in postopkov, ki se nanašajo na volilno pravico, določanje volilnih enot in volilnih organov, na kandidiranje in potrjevanje list kandidatov, glasovanje na voliščih, ugotavljanje volilnih izidov, razdelitev mandatov in varstvo volilne pravice (Rupnik v Toplak 2000, 14).

Prav razdelitev mandatov v procesu volitev se šteje za volilni sistem v ožjem pomenu in je eden temeljnih elementov volilnega sistema. Izbira volilnega sistema države je ena najpomembnejših odločitev vsake države, saj je izbira sistema izhodišče za izbiro različnih formul, na podlagi katerih se glasovi pretvarjajo v poslanske mandate oz. sedeže v državnem zboru. Grad (2004) sicer poudarja, da so volilne formule pomembne tudi zato, ker vplivajo na druge elemente volilnih sistemov, posebno na oblikovanje volilnih enot, kandidiranje in strukturo glasovanja.

Lukšič (1999, 472) pravi, da volilni sistem določa način prevajanja volje ljudstva v poslanska mesta in prek tega določa delovanje organov oblasti.

Tudi Grad (1992, 19) meni, da volitve omogočajo volivcem neposredni vpliv na sestavo parlamenta kot tudi vpliv na odločitve, vendar se vse bolj kaže dejstvo, da struktura parlamenta

ni odvisna samo od političnih preferenc volilnega telesa, ampak tudi od načina volitev oz. izbire volilnega sistema. Ta lahko močno vpliva na rezultate volitev ob sicer enakih odločitvah in izbirah volilnega telesa.

3.1 Volitve

Volitve so v sodobnem pojmovanju demokracije eden najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in nujen pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših državnih organov, predvsem predstavniškega telesa (Grad 2000, 28).

V sodobnih političnih sistemih so volitve skupaj z volilnim sistemom demokratična osnova političnega predstavništva ter nujen pogoj za delovanje in ohranjanje pravne države. Od vseh oblik politične participacije so le volitve tiste, ki so univerzalno dostopne in množično vključujejo državljane v politično odločanje (Brezovšek 2004, 37).

Volitve so postale temelj političnega predstavništva v procesih opuščanja antičnih in srednjeveških oblik personaliziranega predstavništva, ki se konča z vzpostavljanjem predstavniške vlade, stabilne in sistematične institucionalizirane oblike upravljanja družbe s pomočjo predstavniških organov (Brezovšek 2000, 58).

Volitve imajo v sodobnih državah osrednjo vlogo in nekateri avtorji celo poudarjajo, da so volitve bistveni element politične ureditve ter da je od njih odvisna kakovost oziroma demokratičnost politične ureditve, kajti samo oblast, izvoljeno na volitvah, lahko pojmuje kot legitimno in demokratično (Grad 2004, 23). S pravnega vidika dajejo volitve predstavniškemu telesu legalnost in legitimnost, s političnega vidika pa pomenijo aktivno sodelovanje ljudstva pri izvajanju oblasti (Grad 2000, 29).

Kljub temu da so po mnenju mnogih avtorjev volitve temelj demokracije in najpomembnejši izraz ljudske suverenosti, pa po mnenju Della Porte (2003, 35) samo dejstvo, da volitve so, ni dovolj. Nepogrešljiva prvina je navzočnost tekmovalnih, poštenih in ponavljajočih se volitev. Nujna je prisotnost tekmovanja med kandidati, tekmovanje mora biti pošteno in volitve se morajo pojavljati v periodičnem ritmu. Nohlen (v Grad 2004, 19) prav tako poudarja razlikovanje med kompetitivnimi in nekompetitivnimi volitvami, saj je vprašanje, ali ima volivec na volitvah možnost izbire med različnimi možnostmi, zelo pomembno za demokracijo in pojmovanje demokratičnih volitev.

Samo prisotnost in izvedba volitev v nekem političnem sistemu pa ne zadoščata definiciji demokracije. Volitve se danes odvijajo tako v demokratičnih državah kot tudi nedemokratičnih družbah, zato je pri opredelitvi pojma volitev v povezavi z demokratičnimi volitvami, ljudskim predstavništvom in zastopanjem interesov potrebna pazljivost; volitve so lahko le tehnika vzpostavljanja oblasti in ne zagotovilo, da je ta oblast tudi demokratična in legitimna.

3.2 Volilna pravica

Za sodobne volilne sisteme so značilna določena načela, ki določajo vsebino volilnega sistema. Ta načela dajejo volilni pravici pravno veljavo in jo postavljajo za temelj predstavniški demokraciji (Grad 1992, 27):

- splošna volilna pravica,
- enaka volilna pravica,
- neposredna volilna pravica,
- svobodna volilna pravica,
- tajnost glasovanja.

Splošna volilna pravica je pravica vsakega državljana, da voli (aktivna pravica) in da je voljen (pasivna pravica), ne glede na spol, družbeni položaj, nacionalno, versko, rasno, socialno in drugo pripadnost. Volilno pravico v slovenski ureditvi imajo vsi polnoletni državljani Republike Slovenije, ki jim ni bila odvzeta poslovna sposobnost. Slovenija je ena redkih držav, ki ima enake pogoje tako za pridobitev aktivne kot tudi pasivne volilne pravice; v praksi je namreč pogosto, da pasivna volilna pravica obsega strožje pogoje (starostni cenzus, zahteva po stalnem bivališču, izključevanje zapornikov ipd.) (Grad 2004, 37).

Vprašanje splošne volilne pravice in njeno zagotavljanje je bilo predmet polemik zlasti v 19. stoletju in v začetku 20. stoletja, ko so počasi začeli odpadati dodatni pogoji za njeno pridobitev. Na začetku razvoja sodobne demokracije je bila volilna pravica omejena na zelo ozek krog ljudi, ki so izpolnjevali določene pogoje. Obstajali so različni cenzusi – premoženjski, izobrazbeni, spolni, starostni, cenzus pismenosti, rasni cenzus ipd. Za prvi predlog volilne pravice za vse, ne glede na premoženje, velja predlog političnega gibanja levelerji v Angliji, ki je bil zapisan leta 1647, zaživel pa je šele dobrih dvesto let kasneje (Gaber 1996, 9).

Splošna volilna pravica je bila uvedena šele po prvi svetovni vojni, čeprav sprva le za moške, torej dejansko še ne moremo govoriti o splošni volilni pravici. Ženska volilna pravica je bila

splošno uvedena šele v drugi polovici 20. stoletja (najkasneje v Švici leta 1971), sicer pa po evropskih državah zelo različno. V nekaterih državah ženske še danes nimajo volilne pravice. Na slovenskih tleh je bila volilna pravica za ženske uvedena po drugi svetovni vojni, ker pa je bila republika Slovenija del federacije, volilna pravica ni bila vezana na republiško, ampak na jugoslovansko državljanstvo. Splošno volilno pravico je zagotavljala ustava iz leta 1974, volilna zakonodaja iz leta 1989 pa je še bolj kot kadar koli prej dajala poudarek temu načelu (Grad 2004, 38–41).

Enaka volilna pravica se nanaša na aktivno volilno pravico in pomeni, da ima vsak volivec en glas, ki ji vreden enako kot glas katerega koli drugega volivca. Izjema je volilna pravica pripadnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti, ki imajo dejansko dvojno volilno pravico – volijo svoje predstavnike kot tudi ostale poslance. Prav tako ne moremo govoriti o enakosti volilne pravice pri volitvah v državni svet, saj gre za vključenost točno določenih interesnih skupin in izključenost vseh ostalih. Ker pa je državni svet že po ustavi sestavljen iz štirih predstavnikov interesnih skupin in je tudi način volitev zakonsko določen, ne moremo govoriti o dejanski kršitvi načela enakosti volilne pravice. Ne sicer formalno, ampak zgolj na osnovi narave preračunavanja glasov lahko trdimo, da je načelo enake volilne pravice kršeno z uporabo večinskega sistema – glasovi volivcev, ki niso glasovali za zmagovitega kandidata, niso upoštevani (Grad 2004, 42).

Neposredna volilna pravica je uveljavljena takrat, ko volivci sami neposredno brez posrednika glasujejo za člane predstavniškega telesa, tako kot je to pri volitvah v slovenski državni zbor, kar zagotavlja 80. člen Ustave Republike Slovenije, in volitvah predsednika republike, kar je določeno v 103. členu Ustave Republike Slovenije. Volilna pravica pa je lahko tudi posredna in se uveljavlja pri volitvah v državni svet (Grad 2004, 43).

Svobodna volilna pravica pomeni, da volivec popolnoma svobodno izbira, za koga bo glasoval, kot tudi svobodno izbira, ali se bo volitev udeležil ali ne. Nihče ne sme posameznika ovirati ali kako drugače vplivati na njegovo odločitev, ko gre za izbiro kandidata, politične stranke, liste ipd. Volilni zakon še posebej poudarja, da mora biti volivcu pri glasovanju zagotovljena svoboda glasovanja. Nihče tudi ni dolžan povedati, kako je glasoval, oz. se od nikogar tega ne sme zahtevati. Tajnost glasovanja je tesno povezana s svobodnimi volitvami in je eden bistvenih pogojev za svobodne volitve, saj na tak način nihče ne more izvajati pritiska nad volivcem, ga preganjati ali klicati na odgovornost zaradi načina glasovanja (Grad 2004, 44).

Izkazalo se je, da javno glasovanje povečuje volilno abstinenco, saj se volivci zaradi javno razkritih odločitev glasovanja bojijo posledic in se volitev raje ne udeležijo. Nekatere države so zaradi konstantno nizke volilne udeležbe uvedle institut obvezne volilne udeležbe, nekatere celo s predvidenimi sankcijami, druge brez. Seveda se ob tem postavlja vprašanje, koliko je volilna pravica potem sploh še pravica in ali z uvedbo obveznih volitev ne postane ena temeljnih pravic samo še dolžnost. Obstajajo tudi pozitivne posledice volilne udeležbe, kot so večja legitimnost izvoljenih posameznikov in nasploh večja stopnja vseh oblik politične participacije.

3.3 Razvrščanje volilnih sistemov

Gaber (1996, 30) poudarja, da »praktično ne najdemo dveh držav z enakima volilnima sistemoma«.

Demokratski volilni sistem mora biti ne glede na to, ali gre za večinski, proporcionalni ali kakšen drug, zgrajen na naslednjih načelih (Klingemman, 1999):

- sorazmerno predstavništvo,
- koncentracija in učinkovitost,
- participacija,
- preprostost,
- legitimnost.

Bistvena naloga volilnega sistema je pretvorba glasov volivcev v poslanske sedeže v parlamentu s čim bolj proporcionalnim predstavništvom in čim večjo stopnjo personalizacije. Toplak (2001, 26) je mnenja, da sta zahtevi po proporcionalnosti in personalizaciji nezdružljivi, saj je mogoče sorazmerno predstavništvo doseči tako, da se mandati delijo strankarskim listam in ne kandidatom, ter obratno; če želimo na volitvah omogočiti personalizacijo, ne moremo mandatov deliti proporcionalno, temveč po večinskem sistemu. S kombiniranjem obeh sistemov in z uporabo preferenčnega glasu je mogoče ta dejstva omiliti, ne pa odpraviti.

Večje kot je število političnih strank v parlamentu, večja je proporcionalnost volilnega sistema, s tem pa se zmanjšuje možnost za oblikovanje učinkovite in stabilne vlade. Število političnih strank se lahko omeji z dvigom volilnega praga, kar povečuje koncentracijo in zaradi manjšega števila strank omogoča lažje oblikovanje koalicij in trdnejših vlad. Nespoštovanje načela koncentracije in učinkovitosti je eden izmed problemov tudi slovenskega volilnega sistema. Načelo participacije je bistveni element demokratičnega volilnega sistema, ki se izraža v aktivni

in pasivni volilni pravici in zagotavlja volivcu participacijo po načelih enake, splošne in svobodne volilne pravice. Enostavnost, logičnost in razumljivost volilnega sistema predstavljajo načelo preprostosti. Volivci morajo razumeti postopke kandidiranja, glasovanja in pretvarjanja glasov v mandate, zato je potrebno izobraževanje in informiranje ljudi na to temo. Samo s poznavanjem in razumevanjem volilnega sistema pa lahko volivci določen volilni sistem tudi sprejmejo za svojega in rezultate volitev sprejmejo kot rezultat svojega glasovanja. Na tak način so volitve za volivca legitimne, prav tako izvoljena oblast, kar je zelo pomembno dejstvo za ohranjanje demokratičnih temeljev vsake države (Toplak 2001, 25–28).

Bučar (1998, 85) meni, da je primernost določenega volilnega sistema v posamezni državi odvisna od zgodovinskih okoliščin, sestavljenosti volilnega telesa, razdelitve družbene moči, prevladujočega vrednostnega sistema in drugih socialnih danosti posamezne družbe.

Oblikovanje različnih volilnih sistemov je po svetu sovpadalo z uvajanjem splošne volilne pravice, ki je za večino moških v Evropi postala splošna že pred prvo svetovno vojno, medtem ko so ženske dobile pravico oddati svoj volilni glas v obdobju med obema svetovnima vojnoma. V tem pogledu izstopata Nova Zelandija, kjer so ženske dobile volilno pravico že leta 1893, in Portugalska, kjer so ženske lahko oddale svoj glas šele leta 1974 (Gaber 1996, 29).

Volilni sistemi so znova postali predmet razprav v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, predvsem v postkomunističnih državah, ki so na novo postavljale temelje in izbirale volilne sisteme za prehod v demokratično družbo. Brezovšek (1992, 722) pravi, da je prav za novo zasnovane demokratične sisteme izbira volilnega sistema zelo pomembna, saj je prav od te izbire lahko odvisna uspešnost demokratičnega sistema.

V grobem lahko volilne sisteme razdelimo na večinske in proporcionalne, obstajajo pa tudi mešani volilni sistemi in taki, ki ne ustrezajo nobeni od navedenih možnosti. V nadaljevanju se bomo posvetili razčlembi vsakega od njih.

3.3.1 Večinski volilni sistem

Večinski volilni sistemi so se zgodovinsko gledano oblikovali najprej in še vedno predstavljajo najpreprostejšo obliko volilnih sistemov (Colomer v Krašovec 2007, 68). Njegovi začetki segajo v 13. stoletje, ko se je z začetkom parlamenta začel uporabljati v takratni Angliji. Oblikovan je bil z namenom predstavljanja teritorialne enote pred kraljem, pred katerim je bilo treba braniti interese ozemlja. Izvoljeni poslanci so tako imeli skupen interes omejiti moč kralja.

Sčasoma je parlament dobival na moči in veljavi, moč kralja pa je slabela, kar je povzročilo preselitev nasprotij v parlament in začetek oblikovanja političnih strank (Lukšič, 1999).

Za večinske sisteme je značilno, da volivec glasuje o toliko kandidatih, kolikor se voli predstavnikov v volilni enoti. O kandidatih se odloča z večino glasov, ki pa je lahko relativna ali absolutna. Uporabljajo ga v Veliki Britaniji, ZDA, državah Južne Amerike in še nekaterih bivših angleških kolonijah po svetu.

3.3.1.1 Sistem relativne večine

Večinski enokrožni sistem ali sistem z relativno večino je najenostavnejši, najbolj razumljiv in pregleden med vsemi volilnimi sistemi, saj kandidat za zmago potrebuje le en glas več od protikandidatov, torej relativno večino. Ni potrebno, da zmagovalec dobi večino vseh oddanih glasov volivcev, temveč le največ glasov med vsemi kandidati. Kjer sta kandidata dva, pa izvoljeni kandidat avtomatsko dobi absolutno večino, saj dobi več kot polovico glasov.

Pogosto je sistem relativne večine tarča kritik, da imajo zmagovalci mogoče v resnici podporo manjšega deleža volivcev, kljub temu da dejansko poberejo »vso smetano zmage« (Krašovec 2007, 69). Volja večine pri volilnem rezultatu tako sploh ni upoštevana. Prav tako je pri omenjenem sistemu problem z manjšimi strankami in manjšinami, ki praktično nimajo možnosti za zmago oz. vstop v parlament.

Največja prednost večinskega sistema z relativno večino je po mnenju njegovih zagovornikov dejstvo, da se kot njegova posledica praviloma oblikujejo enostrankarske vlade, ki naj bi bile stabilnejše in dolgotrajnejše od večstrankarskih, kar političnemu sistemu zagotavlja trdnost in omogoča nemoteno delovanje vlade in njenih podsistemov (Krašovec 2007, 69).

3.3.1.2 Sistem absolutne večine

Večinski dvokrožni sistem ali sistem absolutne večine poskuša odpraviti pomanjkljivosti sistema relativne večine in je po uporabi tretji najpogostejši sistem. Uporablja ga Francija ter njene številne bivše kolonije v Afriki, Kuba, Iran, Makedonija in nekatere države bivše Sovjetske zveze.

Tak sistem zagotavlja, da je izvoljen kandidat, k ga v svoji volilni enoti podpira večina volivcev. V primeru, da nihče od kandidatov ne osvoji večine v prvem krogu, se v drugem krogu pomerita

prvouvrščena kandidata iz prvega kroga ali pa v naslednjem krogu za izvolitev zadošča že relativna večina, s tem da se število kandidatov v drugem krogu na nek način omeji. V Franciji na primer se v drugem krogu pomerijo tisti kandidati, ki so v prvem krogu dobili najmanj 12,5 % glasov. Omenjeni sistem volitev se najpogosteje uporablja na volitvah predsednika države (Grad 2004, 58).

Poseben primer večinskega sistema so sistemi z veččlanskimi enotami. Gre za enokrožni volilni sistem, kjer ima volivec toliko glasov, kolikor bo v določeni enoti izvoljenih kandidatov. Glavna slabost tega sistema je, da lahko ena stranka osvoji celo vse sedeže, če volivec odda vse svoje glasove kandidatom iste stranke (»block vote«). Tak sistem je za manjše občine v uporabi tudi na lokalnih volitvah v Sloveniji. Ker volivec lahko glasuje za kandidate različnih strank, se tak sistem imenuje sistem z odprtimi listami. Različica tega sistema, ki bi omogočila vstop v parlament tudi manjšinskim strankam, je sistem, po katerem ima volivec manjše število glasov, kot bo izvoljenih kandidatov, t. i. sistem omejenega glasovanja (angl. limited vote system) (Toplak 2000, 16).

3.3.1.3 Alternativno glasovanje

Poleg zgornjih sistemov večinskega glasovanja v isto skupino uvrščamo tudi alternativno glasovanje. Gre za sistem z absolutno večino, ki pa ne zahteva ponavljanja glasovanja oz. ne zahteva od volivcev, da dvakrat obiščejo volišča. Volivec namreč ob oddaji glasu za svojega kandidata na glasovnici označi še enega ali več kandidatov, ki bi jim dodelil glas ob morebitnem drugem krogu volitev. Če torej po prvem krogu nihče od kandidatov ne doseže absolutne večine glasov, se z mehanizmom alternativnega glasovanja pride do kandidata, ki dobi potrebno absolutno večino glasov (Krašovec 2007, 70).

Ker je sistem alternativnega glasovanja precej zapleten in zahteven, se v praksi skoraj ne uporablja. Na državni ravni po takem sistemu volijo avstralski senat, ki pa po mnenju nekaterih morda bolj spominja na preferenčno glasovanje kot alternativno, saj mora volivec na glasovnici razvrstiti vse kandidate, torej s številkami označiti svoje preference.

3.3.2 Proporcionalni volilni sistem

Proporcionalni volilni sistem se je razvil v Evropi v 20. stoletju kot odgovor na večinski sistem oz. kot alternativa njegovim pomanjkljivostim. Dozorevalo je spoznanje, da tudi politična

manjšina potrebuje predstavništvo v parlamentu, kar je v Evropi sprožilo dokaj hitro uveljavljanje ideje o sorazmerni zastopanosti. Danes je proporcionalni sistem najpogosteje uporabljen volilni sistem pri volitvah v predstavniška telesa, predvsem v zahodnoevropskih državah. Glavna lastnost proporcionalnega volilnega sistema je, da mora število dodeljenih mandatov v predstavniškem telesu ustrezati dobljenim glasovom na volitvah. Pri tem velja poudariti, da je način izračuna poslanskih mest zelo zapleten in za volivce pogosto nerazumljiv.

Za razliko od večinskega sistema proporcionalni volilni sistem torej zagotavlja sorazmerno predstavništvo, kar pomeni, da so mandati razdeljeni med kandidate tako, da predstavljajo različne interese oziroma stranke skladno s podporo, ki so jim jo izkazali volivci. Zagovorniki proporcionalnega sistema tudi poudarjajo, da bi moral volilni sistem zagotoviti takšno sestavo parlamenta, ki bi zrcalila družbenopolitično strukturo (Grad 2004).

V sistemu proporcionalne delitve poslanskih sedežev praviloma dobi mesto v parlamentu večje število političnih strank, kar vpliva na nestabilnost vlad in sklepanje koalicij med programsko nesorodnimi strankami. Koalicije se pogosto sklepajo že v času volilne kampanje, kar volivcu še bolj zmanjšuje neposreden vpliv na rezultat volitev. Ker tak sistem omogoča veliko število političnih strank, lahko trdimo, da zagotavlja predstavništvo različnim družbenim skupinam oz. manjšinam in tako pomeni stičišče mnogih interesov ter zagotavlja sorazmernost volilnega rezultata. Ker pa je znano, da razdrobljenost parlamenta onemogoča konstruktivno delovanje, se je v večini proporcionalnih sistemov uveljavilo varovalo, ki določa mejo oz. pogoje za vstop v predstavniško telo.

Znotraj proporcionalnega sistema je precej razlik v tem, kako se glasovi transformirajo v predstavniške sedeže. Za to določitev so v uporabi različne matematične formule, kot so npr. Harejev, d'Hondtov, imperialni sistem idr. (Toplak 2000, 17). Pojavljajo se kritike, da lahko volilne formule pomembno vplivajo na pretvorbo volilnih glasov v poslanske sedeže, kar bomo med drugim ugotavljali v nadaljevanju. Rose in Munro (v Krašovec 2007, 75) ugotavljata, da razlike v predstavljenih formulah res lahko spreminjajo razmerje pri pretvorbi glasov v sedeže in razdelitev sedežev med strankami, a le v omejenem obsegu.

3.3.2.1 Volilni prag

Kot že omenjeno, razdrobljenost parlamenta onemogoča konstruktivno delovanje vlade in parlamenta, kar je povzročilo uvedbo pogoja za vstop v parlament oz. uvedbo prohibitivne

klavzule, imenovane tudi volilni prag. Više kot je postavljen prag, bolj zahtevni so pogoji za dodelitev mandata in manjša je sorazmernost pri delitvi mandatov, saj so favorizirane večje stranke. Ker imajo manjše stranke pri visokem volilnem pragu manjše možnosti, da pridejo v parlament, se pri tem izgublja proporcionalnost in volilni sistem se približuje večinskemu (Grad, 2004).

Volilni prag se lahko uporablja na ravni celotne države, na ravni volilne enote ali na obeh ravneh. Poznamo različno visoke volilne pragove, v evropskih proporcionalnih sistemih večinoma prevladuje 5 % volilni prag, ki ga imajo Nemčija, Poljska, Hrvaška, Srbija in mnoge druge države. Najnižji volilni prag ima Nizozemska v višini 0,67 % glasov, enega najvišjih volilnih pragov pa ima Turčija, kar 10 %. Slovenija je s 4 % volilnim pragom med nižjimi v Evropi.

Omenjeni volilni pragovi so po mnenju Lijpharta (v Krašovec 2007, 80) opredeljeni kot formalni oziroma umetni, ob teh pa prepoznavata tudi dejanske oziroma naravne volilne pragove. Naravni volilni pragovi so po njegovem mnenju vsi tisti elementi volilnega sistema, ki vplivajo na omejitev možnosti določene politične stranke, da sodeluje v razdelitvi mandatov. Kot najbolj očiten dejavnik navaja večinski volilni sistem, ki sam po sebi postavlja visok volilni prag in ga ni treba posebej določiti, saj je prag dejansko to, da je za izvolitev potrebna večina glasov. Pomemben naravni volilni prag predstavlja tudi velikost volilne enote, saj majhna volilna enota zahteva visok volilni prag, obratno pa večja volilna enota znižuje volilni prag. Prav tako postavlja pogoj volilnega pragu tudi število članov parlamenta, ki jih volimo, saj večje število poslancev znižuje volilni prag in obratno.

Vsem oblikam volilnih pragov, tako formalno določenim kot tudi tistim, ki so posledica nekih drugih elementov volilnega sistema, je skupno, da na nek način omejujejo političnim strankam in listam vstop v parlament. Učinek je torej isti, pa naj gre za formalno določen odstotek glasov, ki jih je treba doseči, ali za velikost volilne enote, ki prav tako pogojuje odstotek glasov, ki je potreben za izvolitev. Vsi omenjeni načini omejitve vstopa v parlament pa so, kot že omenjeno, uveljavljeni z namenom omejiti število političnih strank in preprečiti preveliko razdrobljenost in raznolikost političnih igralcev v predstavniškem telesu. Tovrstni ukrepi morda pomenijo korak v smeri učinkovitejšega parlamentarnega dela, večje možnosti sodelovanja in manj raznolikih interesov, ki jih je treba vedno znova usklajevati, če želimo konstruktivno zakonodajno telo. Po drugi strani pa volilni prag že v svoji osnovi povečuje možnosti večjim strankam in odriva na stran manjše, marginalne stranke in stranke ožjih specifičnih interesov. S tem se seveda zmanjšuje proporcionalnost, kar je bistvo proporcionalnih volilnih sistemov.

Proporcionalni volilni sistemi omogočajo, da se v zakonodajnih telesih vsaj približno izraža interesna struktura družbe, pri predstavljanju izobrazbene, poklicne in spolne strukture pa prihaja do velikih razlik. Poslanci v državnem zboru namreč odstopajo od povprečne poklicne strukture Slovencev, enako pa se dogaja tudi pri geografski zastopanosti (Zajc 2000, 86).

V proporcionalni sistem uvrščamo sistem strankarskih list (glasovanje o kandidatnih listah) in sistem prenosljivega glasu.

3.3.2.2 Sistem strankarskih list

Sistem strankarskih list je ena najbolj enostavnih oblik proporcionalnega sistema in je v svetu zelo razširjen. Še posebej prevladuje v državah kontinentalne Evrope. Za ta sistem je značilno, da naj bi imeli volivci možnost izbirati med listami kandidatov oziroma listami političnih strank. Mandati, ki jih dobi določena lista, naj bi bilo razdeljeni po vrstnem redu. Če stranka dobi eno poslansko mesto, to pripada kandidatu, ki je bil na listi napisan na prvem mestu, in tako naprej po številu mandator. Sisteme strankarskih list uporabljajo skoraj v vseh državah s proporcionalnim volilnim sistemom, le Irska in Malta na parlamentarnih volitvah uporabljata sistem enega prenosljivega glasu (Krašovec 2007, 73).

Blais in Massicotte (v Krašovec 2007, 73) v primeru strankarskih list definirata pet konstitutivnih elementov – volilne enote, sloje v volilnih enotah, volilne formule, volilni prag in strukturo glasovanja.

Sisteme sorazmernega predstavništva z listami lahko naprej razdelimo po matematični formuli, ki je uporabljena za pretvorbo glasov v sedeže, formuli največjega povprečja (sistem deliteljev) in formuli največjih ostankov (volilne kvote).

Sistem deliteljev ali formula največjega povprečja

Za volilne formule iz skupine deliteljev je značilno, da se glasovi za posamezne liste delijo z delitelji, dokler niso razdeljeni vsi mandatni glasovi. Ko so z uporabo formule glasovi za posamezno listo razdeljeni, se po velikosti od največjega do najmanjšega izloči toliko števil, kolikor je treba razdeliti mandator v volilni enoti, in tem listam se dodelijo mandati. Najbolj razširjena formula po sistemu deliteljev je d'Hondtova formula, ki velja za najmanj proporcionalno znotraj sistema strankarskih list, saj nekoliko daje prednost večjim strankam. Za delitelje se uporabljajo števila 1, 2, 3, 4 ... D'Hondtovi formuli je podobna Saint-Laguëjeva

formula, ki za delitelje uporablja števila 1, 3, 5, 7 ... in pa modificirana Saint-Lagujeva formula, ki namesto 1 uporablja prvi delitelj 1, 4 (Krašovec 2007, 75).

Sistem količnikov ali formula največjih ostankov

Ena od enostavnejših oblik pretvorbe volilnih glasov v mandate v proporcionalnem sistemu je uporaba Harejevega količnika oziroma Harejeve kvote. Izračuna se tako, da se vsota vseh oddanih glasov v volilni enoti deli s številom poslancev, ki se volijo v volilni enoti. Vsaki listi kandidatov oziroma politični stranki se dodeli toliko mandatov, kolikokrat je količnik vsebovan v številu glasov, dobljenih v volilni enoti. Ker pa izračun v praksi ni tako enostaven in ni mogoče razdeliti vseh glasov po takem ključu, se ostanki glasov delijo po dodatnem pravilu. Razdeliti je torej treba mandate, ki se razlikujejo od volilnega količnika in na prvi ravni niso bili razdeljeni. Najbolj znana zmanjšana količnika za tak izračun sta Droopov količnik oziroma Droopova kvota, po kateri se vsota glasov deli s številom mandatov, ki jih je treba razdeliti, plus ena (enostavni količnik + 1) in količnik imperiali, pri katerem se enostavnemu količniku prišteje število 2. Uporaba zmanjšane količnika omogoči razdelitev večjega števila mandatov kot pri enostavnem količniku in tako tudi omogoča večjo sorazmernost pri delitvi mandatov (Grad 2004).

3.3.2.3 Sistem enega prenosljivega glasu

Ta volilni sistem, imenovan tudi Harejev sistem, se prav tako uporablja v proporcionalnem volilnem sistemu, vendar pri glasovanju o posameznih kandidatih oziroma pri glasovanju o listah kandidatov v volilnih enotah z več poslanskimi sedeži (plurinominalnih volilnih enotah) (Grad 2004, 65). Ferrell (v Krašovec 2007, 88) poudarja, da je ta sistem po svojih učinkih proporcionalen, hkrati pa usmerjen k spodbujanju močnih povezav med kandidati in volilnimi enotami, kar je sicer značilno za večinske volilne sisteme.

Volivci v sistemu enega prenosljivega glasu glasujejo tako, da označijo vrstni red kandidatov oz. jih razvrstijo po preferencah od tistega, ki ga najbolj podpirajo, do tistega, ki ga najmanj. V takem sistemu ni t. i. izgubljenih glasov, saj se glasovi, ki presegajo volilni količnik, dodelijo naslednjim kandidatom, vse dokler ni izvoljenih toliko kandidatov, kolikor se jih voli v volilni enoti (Grad 2004).

Za izračun se uporablja Droopova kvota oziroma količnik, ki določi, koliko glasov je potrebnih za izvolitev določenega kandidata v volilni enoti. Vsak kandidat, ki je dosegel kvoto, je

izvoljen, glasovi, ki so presežek, pa se porazdelijo kandidatom, ki niso dosegli zadostne kvote. Če je recimo v volilni enoti oddanih 100.000 glasov, treba pa je izvoliti štiri poslance, je Droopova kvota 20.001 glas ($100.000 : 5 = 20.000 + 1 = 20.001$). Vsak kandidat, ki je dobil vsaj toliko glasov, je izvoljen, glasovi, ki so večji od te kvote, pa se porazdelijo med ostale kandidate na podlagi določenih meril (Krašovec 2007, 88–89).

Volilni sistem enega prenosljivega glasu je v teoriji zelo cenjen in deluje privlačno, saj v zelo veliki meri proporcionalno prevaja voljo volivcev v sedeže v parlamentu, poleg tega pa močno zmanjšuje vpliv političnih strank na volitvah, volivci pa imajo mnogo možnosti podelitve glasov posameznim kandidatom (Krašovec 2007, 89). Farrell (v Krašovec 2007, 89) ugotavlja, da kljub splošnemu navdušenju strokovnjakov nad omenjenim sistemom samo Irska dejansko uporablja sistem prenosljivega glasu na parlamentarnih volitvah. Ferrel (v Krašovec 2007, 89) vidi razloge v politikih, ki niso najbolj navdušeni nad takšnim sistemom in tudi volivcem predstavljajo omenjeni sistem kot zapleten, kar pa se je v praksi izkazalo kot neresnično.

3.3.3 Polproporcionalni ali manjšinski sistem

Polproporcionalni oz. manjšinski volilni sistemi so tisti sistemi, ki jih ne moremo uvrstiti med nobene od prej naštetih. V to skupino uvrščamo sistem omejenega glasovanja, ki se uporablja v volilnih enotah, kjer se voli več poslancev. Značilnost tega sistema je, da lahko volivec glasuje za določeno število kandidatov, ki pa je manjše od števila poslancev, ki se volijo. Tak sistem izrazito daje prednost političnim manjšinam, saj jim že vnaprej rezervira določeno število mandatorov, kar pa ni najbolj proporcionalno. V praksi tak sistem ni bil dosti v uporabi, zgolj na lokalnih volitvah v ZDA. Prav tako v skupino polproporcionalnih sistemov uvrščamo sistem enega neprenosljivega glasu, pri katerem volivci v volilni enoti z več mandati glasujejo samo o enem kandidatu, in to po večinskem sistemu. Volivec torej lahko izrazi voljo samo o enem kandidatu za več poslanskih mandatorov. Tak sistem ni pogosto v uporabi, do nedavnega so ga uporabljali na Japonskem. Pri pomnoženem glasovanju, ki se tudi uvršča med polproporcionalne, pa ima volivec toliko glasov, kolikor se v volilni enoti voli poslancev. Pri glasovanju ima popolnoma svobodno izbiro, saj lahko glas nameni večjemu številu kandidatov ali samo enem. Tak sistem je zelo nepredvidljiv in ne zagotavlja sorazmerne razdelitve poslanskih sedežev (Grad 2004, 59–60).

3.3.4 Mešani ali kombinirani sistem

O mešanem ali kombiniranem volilnem sistemu govorimo takrat, ko v njem najdemo elemente različnih volilnih sistemov oz. kombinacijo teh. Blais in Massicott (v Krašovec 2007) navajata tri možnosti mešanih volilnih sistemov oz. kombinacije večinskih in proporcionalnih sistemov: sočasen obstoj, vzporeden obstoj in sistem popravkov.

O sočasnem obstoju govorimo takrat, ko so na nekem ozemlju določene volilne enote z večinskim volilnim sistemom in druge volilne enote s proporcionalnim volilnim sistemom. Na tak način se volijo predstavniki v francoski senat – v volilnih enotah, kjer se voli en senator, se uporabi večinski sistem, tam, kjer se voli več senatorjev, pa se uporabi proporcionalni sistem. Kadar imamo na celotnem ozemlju v uporabi večinski in proporcionalni volilni sistem in tudi vsi volivci volijo po vrstah volilnih sistemov, govorimo o vzporednem obstoju – tak primer je japonsko predstavniško telo. Med vsemi mešanimi sistemi je najpogostejše v uporabi t. i. sistem vzporednega obstoja dveh volilnih sistemov. Tretja možnost kombiniranega sistema pa je sistem popravkov ali nadomestila, ki se od prvih dveh razlikuje po tem, da je uporaba ene vrste volilnega sistema odvisna od rezultatov, ki so posledica uporabe drugega volilnega sistema. Mandati, ki se delijo na podlagi uporabe proporcionalnega volilnega sistema, predstavljajo popravek izkrivljanju rezultatov, ki jih povzroči uporaba večinskega volilnega sistema. Najbolj znan in najstarejši tovrsten mešani volilni sistem se uporablja v nemškem predstavniškem telesu, kjer je polovica predstavnikov izvoljena na podlagi večinskega sistema, druga polovica pa na podlagi proporcionalnega sistema. Volivec ima tako dva glasova – enega odda za kandidata, ki se voli po večinskem sistemu, drugi glas pa odda za regionalno listo oz. za stranko, ki se voli po proporcionalnem sistemu. Nemški volilni sistem pri razdelitvi mandatov najprej uporabi večinski sistem, ker pa ta proizvede določena odstopanja od proporcionalnosti, se za popravke in večjo sorazmernost razdelitve glasov uporabi še proporcionalni volilni sistem, ki pa transformira glasove v mandate na podlagi celotnega števila članov predstavniškega telesa (Krašovec 2008, 91–94).

Omenjeni nemški kombinirani volilni sistem je samo ena od različic tovrstnega volilnega sistema, je pa zagotovo nam najbolj poznana in razširjena. V Italiji namreč tudi uporabljajo kombiniran sistem popravkov, kjer pa imajo volivci pri volitvah senatorjev samo en glas in ne dveh tako kot v nemškem primeru. Tudi v slovenskem političnem prostoru je nemški kombiniran volilni sistem s strani nekaterih strokovnjakov in političnih akterjev pogosto omenjen kot možna oz. najboljša možnost, ko govorimo o spremembah volilnega sistema.

4 PREDNOSTI IN SLABOSTI RAZLIČNIH VOLILNIH SISTEMOV

Na prvi pogled se zdi, da je izbira med večinskim in proporcionalnim volilnim sistemom le dogovor političnih strank glede pričakovanj, ki jih bo volilni sistem prinesel. Eni bolj visoko vrednotijo stabilnost vlade, drugi pa dejstvo, da parlament zrcali strankarske preference v volilnem telesu (Blais v Brezovšek 1992, 72).

Večinski sistem je najstarejši, najbolj razširjen po svetu in je predvsem najenostavnejši med vsemi volilnimi sistemi. Volivec ima en glas in ve komu ga odda, ker se odloča za kandidate in ne za stranko. S tega stališča je zelo pregleden in jasen ter volivcu omogoča velik vpliv na izbiro konkretnega kandidata. Vsak poslanec predstavlja volilno enoto, v kateri je izvoljen, kar omogoča in zahteva od poslanca večjo odgovornost poslanca do volivcev. Enostaven je tudi način kandidiranja in glasovanja kot tudi štetja glasov in pretvorbe v mandate. V uninominalnih volilnih enotah je zmagovalec tisti, ki dobi največ glasov, kar politične stranke spodbuja, da kandidirajo kakovostne kandidate, in krepí vezi med poslancem in njegovo volilno enoto (Ribičič 2013). Večinski sistem v nasprotju s proporcionalnim zagotavlja enakomerno zastopanost regij v parlamentu, saj so poslanci enakomerno razporejeni po vsej državi (Toplak 2000, 121). Ena temeljnih prednosti večinskega sistema je učinkovitost in stabilnost vlade in političnega sistema nasploh, saj po navadi ena stranka pridobi absolutno večino mandatov in tako ni prostora in potrebe po sklepanju koalicij z ostalimi strankami.

Ribičič (1999) je mnenja, da je stabilnost vlade privlačna, ker lahko vlada učinkovito izvaja oblast, vendar je z vidika volivcev, ki niso podprli vladajoče stranke, ta oblast negativna. Glasovi, ki niso oddani za zmagojučega kandidata, gredo v koš oz. niso nikjer predstavljeni, izdatno pa se nagraduje zmagovalno politično stranko. Večinski sistem povzroča nesorazmerno majhno zastopanost drugih političnih strank, pomeni manjšo moč opozicije, vodi do šibkejšega nadzora nad delom vlade in na minimum zmanjšuje možnosti za izglasovanje nezaupnice.

Kot največjo slabost večinskega volilnega sistema se izpostavlja dvostrankarstvo in politična polarizacija na dva nasprotujoča si pola. »Razpad in izginjanje sredinskih političnih strank se torej v večinskem volilnem sistemu odraža v zmernejši usmeritvi obeh spopadajočih se političnih blokov in uspehu zmernejših kandidatov« (Ribičič v Gaber 1996, 290). Prav tako odločilno vlogo igrajo levo- in desnosredinski kandidati, saj se levi in desni politični pol v boju za zmago borita ravno za glasove sredinsko usmerjenih volivcev, ki so pogosto jeziček na tehtnici pri končni zmagi.

Prav tako večinski sistem deluje izključujoče, pogloblja razlike in ne odraža razmerja politične moči. Ribičič (1999) meni, da večinski sistem v ospredje postavlja temeljno dilemo: ali bo zmagal levi ali desni politični blok, vse ostalo je drugotnega pomena. Večinski sistem torej zmanjšuje število političnih strank, zmanjšuje izbiro med političnimi programi in daje prednost večjim strankam v primerjavi z manjšimi. Manjše stranke in manjšine praktično nimajo možnosti, da bi prestopile parlamentarni prag. Ribičič (2013, 61) tudi opozarja, da večinski volilni sistem omogoča oblikovanje nelegitimnih vlad, ki že v izhodišču ne uživajo večinske podpore volivcev, ter povečuje korupcijska tveganja.

Lukšič (1999) meni, da imajo ključno vlogo pri večinskem sistemu volilne enote, ki lahko igrajo tudi ključno vlogo pri volilnem rezultatu. Po njegovem mnenju volilna geometrija v večinskem volilnem sistemu omogoča, da si stranke z določanjem oz. spreminjanjem volilnih okrajev že pred volitvami zagotovijo zmago. Analitiki, politične stranke in raziskovalci javnega mnenja natanko vedo, kako ljudstvo voli, zato se da izdelati volilne okraje v skladu s temi spoznanji, kar pomeni, da so volilni rezultati do neke mere prikrojeni. Konservativna stranka v Veliki Britaniji je v času, ko je imela večino v parlamentu, konstantno spreminjala meje volilnih enot, tako da so prikrajšali laburiste in druge stranke (Linton in Southcott v Lukšič 1999, 479). Tudi Ribičič (2013, 63) opozarja, da je večinski volilni sistem izpostavljen tveganjem, da si politične stranke poskušajo s prikrojevanjem meja volilnih enot zagotoviti zmago na volitvah oz. že pred njimi. Zaradi tega dejstva je po njegovem mnenju pomembno, da se ureditev o velikosti in mejah volilnih enot sprejema z dvotretjinsko večino tako kot ostala volilna zakonodaja.

Lukšič (1999) poudarja tudi dejstvo, da večinski sistem sili ljudi, da ne izražajo svoje volje neposredno, temveč posredno, tako da volijo stranke, ki jih ne marajo, vendar ocenijo, da bi lahko vladajočo stranko spravila v opozicijo. Prav tako gre v vseh večinskih sistemih za prevlado podeželja nad mestom, saj so mesta glede na število volivcev v vseh večinskih sistemih zastopana v manjšem številu.

Haček (2012) kot slabost večinskega sistema izpostavi t. i. nadzorno funkcijo, ki jo poleg zakonodajne in volilne opravlja parlament. Zlasti je to problematično pri nadzoru nad vlado, saj si je težko predstavljati izvajanje nadzorne funkcije v pogojih absolutne večine v parlamentu. Haček (2012) prav tako opozarja na sodelovanje parlamentarne večine in vlade s predsednikom republike, ki bi bil drugačnega političnega prepričanja, saj bi bilo lahko njegovo izvajanje nekaterih funkcij znotraj izvršilne veje oblasti precej oteženo in onemogočeno.

Lukšič (1999) meni, da bi sleherna oblika večinskega sistema resno ogrozila ustavno načelo v 43. členu Ustave Republike Slovenije, ki pravi, da je volilna pravica splošna in enaka, to pomeni, da ima glas vsakega volivca enako moč. V večinskih sistemih ni mogoče zagotoviti enakih volilnih enot z enakim številom volivcev in je torej nemogoče zagotoviti upoštevanje tega načela. Seveda je obstoječi proporcionalni sistem v Sloveniji z elementi večinskega sistema prav tako sporen z vidika omenjenega dela ustave, saj obstoj zelo različno velikih volilnih okrajev krši načelo enake volilne pravice.

Proporcionalni sistem je v Sloveniji prispeval k demokratizaciji slovenske družbe v občutljivem obdobju tranzicije in hkrati preprečeval pretirano polarizacijo političnega sistema. Zajc (2004, 135) pa opozarja tudi na dejstvo, da so pretirano nizki pragovi dopuščali vstop v parlament tudi strankam z zelo majhnim deležem glasov, kar je povzročalo precejšnjo nepredvidljivost kot tudi težave pri oblikovanju koalicij in delovanju državnega zbora. Prav težave pri oblikovanju koalicij in nestabilne vlade so največje slabosti proporcionalnega sistema. V parlament namreč lahko pride večje število političnih strank, kar pomeni razdrobljenost politične moči in nujnost sklepanja koalicij, ki vsaj po slovenskih izkušnjah niso prav stabilne in onemogočajo nemoteno in učinkovito delo. Koalicije se praviloma sklepajo po volitvah, kar pomeni, da se nekatere politične stranke povezujejo s programsko nesorodnimi strankami za vsako ceno, kar nekateri volivci vidijo tudi kot prevaro. Prav tako je velika slabost proporcionalnega sistema v zapletenem, nepreglednem in za volivca nerazumljivem pretvarjanju glasov v mandate. Volivec tudi nima možnosti glasovanja za konkretnega kandidata, temveč le za stranko oz. listo, torej nima neposrednega vpliva na to, kdo bo izvoljen, temveč je rezultat odvisen še od drugih dejavnikov. To pomanjkljivost bi po mnenju mnogih lahko odpravil preferenčni glas, s katerim bi volivec jasno in poimensko izrazil svojo izbiro kandidata. Ribičič (2013, 66) je mnenja, da je slabost takšne ureditve v tem, da je izbira omejena le na politično stranko, ki jo volivec izbere najprej. Haček (2012) izpostavlja tudi dejstvo, da se v proporcionalnem sistemu, kjer je vstop v parlament omogočen velikemu številu strank, lažje oblikujejo in preživijo bolj ekstremne stranke tako na levici kot na desnici.

Pozitivna lastnost proporcionalnega sistema je, kot že samo ime pove, v proporcionalni razdelitvi mandatov v skladu z volilnimi glasovi. Na tak način so upoštevani vsi glasovi in ne le glasovi, ki gredo zmagovalcu v volilni enoti. Sicer Lijphart (v Gaber 1996, 78) navaja, da noben volilni sistem razen v najbolj nenavadnih primerih ne more dati povsem sorazmernih rezultatov; nesorazmernost, ki je značilna za vse volilne sisteme, daje prednost večjim strankam in diskriminira manjše.

Za razliko od večinskega sistema, kjer se delitev mandatov deli od spodaj navzgor, je pri proporcionalnem sistemu dogajanje v volilnih enotah in okrajih podrejeno cilju, da je na nacionalni ravni delež osvojenih poslanskih sedežev sorazmeren deležu dobljenih glasov na volitvah (Ribičič 2013, 65). Tak sistem vključuje večjo zastopanost različnih interesov in ustrezno zastopanost manjšin, kar zmanjšuje napetosti in nezadovoljstvo v družbi.

Teorija priznava proporcionalne volitve le, če je najmanj pet sedežev, ki pripadajo volilni enoti. Če volilni enoti pripada manj sedežev, je takšna delitev nesorazmerna in ima, kljub temu da delitev mandatov poteka po proporcionalnem sistemu, učinke večinskega volilnega sistema (Grad 2004, 63).

Rae (v Gaber 1996, 74) navaja, da vsi volilni sistemi dajejo nesorazmerne rezultate, zmanjšajo dejansko število parlamentarnih strank v primerjavi z dejanskim številom strank na volitvah ter proizvajajo parlamentarno absolutno večino strank, ki niso dobile absolutne podpore volivcev. Sicer so navedene posledice bolj značilne za večinske kot proporcionalne sisteme.

5 VOLILNI SISTEM V SLOVENIJI

V Sloveniji so volitve zagotovljene z Ustavo Republike Slovenije. Na njih lahko sodelujejo polnoletni državljani z aktivno in pasivno volilno pravico. Volivci se na volišča odpravijo, ko gre za volitve predsednika Republike Slovenije, ki se voli po absolutnem večinskem sistemu, celotno ozemlje Slovenije pa je ena uninominalna volilna enota. Poslance v državni zbor se voli s proporcionalnim sistemom z elementi večinskega v osmih volilnih enotah, v katerih se voli po enajst poslancev. Na volitvah sedmih poslancev v evropski parlamente se uporablja proporcionalni volilni sistem z možnostjo preferenčnega glasu, država pa je ena plurinominalna volilna enota, saj se v eni volilni enoti voli sedem poslancev. Na lokalnih volitvah imajo volivci volilno pravico samo v občinah, kjer prebivajo, župane se voli po absolutnem večinskem sistemu, pri občinskih svetih pa je volilni sistem (večinski ali proporcionalni) pogojen s številom članov občinskega sveta.

V sodobnih ustavnih ureditvah je volilna pravica ena temeljnih političnih pravic državljana. To določa tudi Ustava Republike Slovenije v 43. členu, ki poudarja splošnost in enakost volilne pravice. Volilno pravico državljani-volivci udeležujejo na volitvah in referendumih. Volilna pravica je bila uvrščena med temeljne pravice državljana že v prvih ustavnih dokumentih, ki so postavljali temelje sodobnemu pojmovanju človekovih pravic in svoboščin. Volilna pravica je kot ena temeljnih političnih pravic varovana s pravnimi sredstvi. Varstvo volilne pravice je v veliki meri namenjeno varstvu svobode in tajnosti glasovanja ter kontroli nad ugotavljanjem volilnih rezultatov. Uveljavljanje varstva volilne pravice je zagotovljeno v postopku pred volilnimi komisijami in državnim zborom, zagotovljeno pa je tudi sodno varstvo volilne pravice pred sodiščem (Ministrstvo za javno upravo 2016).

Vodenje volilne evidence volilne pravice, sestavljanje volilnih imenikov in izdajo volilne karte v Sloveniji ureja Zakon o evidenci volilne pravice. Pri evidenci volilne pravice ločimo med stalno evidenco volilne pravice, kjer so evidentirani državljani Republike Slovenije in državljani držav članic EU s stalnim prebivališčem v Sloveniji, ter državljani Republike Slovenije, ki nimajo stalnega prebivališča v Sloveniji. Posebna evidenca volilne pravice pa zajema pripadnike italijanske in madžarske narodne skupnosti ter pripadnike romske skupnosti (Brezovšek 2008, 150).

5.1 Volitve v državni zbor RS

Državni zbor je najvišje predstavniško in zakonodajno telo v državi, zato je volilni sistem za volitve poslancev v državni zbor zelo razdelan. »Volitve v zakonodajno telo ne pomenijo samo načina selekcije predstavnikov vseh državljanov, ampak so tudi pomembno sredstvo selekcije za najvišje položaje v vladi« (Norton v Zajc 2000, 86). V Sloveniji volitve v državni zbor RS ureja naslednja zakonodaja:

- Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/1991, 42/97, 66/2000);
- Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDZ) (Uradni list RS, št. 44/1992, 60/1995, 67/1997), 70/2000 – odločba Ustavnega sodišča, 78/2006;
- Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave RS (Uradni list RS 66/2000);
- Zakon o evidenci volilne pravice (Z EVP) (Uradni list RS, št. 46/1992, 20/1998 – odločba Ustavnega sodišča, 64/2000 – odločba Ustavnega sodišča, 72/2000);
- Zakon o evidenci volilne pravice (Z EVP-1) (Uradni list RS, št. 52/2002);
- Zakon o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor (ZDVEDZ) (Uradni list RS, št. 46/1992);
- Zakon o političnih strankah (ZPolS) (Uradni list RS, št. 62/1994, 13/1998 – odločba Ustavnega sodišča, 1/1999, 24/1999 – odločba Ustavnega sodišča, 70/2000);
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o političnih strankah (ZPolS-B) (Uradni list RS, št. 51/2002);
- Zakon o volilni kampanji (ZVolK) (Uradni list RS, št. 62/1994, 17/1997).

Volitve v državni zbor so lahko splošne, nadomestne, ponovne in naknadne. Splošne volitve so tiste, ki jih je treba opraviti, ko se volijo vsi poslanci državnega zbora. V okviru splošnih volitev pa ločimo redne in predčasne volitve. Redne so tiste, ki se izvedejo vsako četrto leto pred potekom mandata. Predčasne volitve pa se opravijo, če se državni zbor razpusti pred potekom redne štiriletne volilne dobe, ki je določena v Ustavi Republike Slovenije. V nasprotju s splošnimi volitvami se druge volitve v državni zbor opravijo samo glede dela volitev (ponovne in naknadne volitve), nadomestne pa se zaradi proporcionalnega sistema ne opravljajo, saj je ob prenehanju mandata poslancu izvoljen tisti kandidat z iste liste, ki po rezultatih sledi izvoljenemu poslancu (Ministrstvo za javno upravo 2016).

Za volitve poslancev v državni zbor se oblikuje osem volilnih enot, ki so še naprej razdeljene v enajst volilnih okrajev, v katerih se voli 88 poslancev. Poslanca madžarske in italijanske

narodne skupnosti se volita v dveh posebnih volilnih enotah na območju narodnih skupnosti po t. i. borda sistemu. Volivci na tajnem glasovanju obkrožijo kandidata v svojem volilnem okraju, s tem pa oddajo glas tako za kandidata kot tudi za listo, na kateri se kandidat nahaja.

Organizacijo volitev in ves volilni postopek vodijo volilne komisije, volilni odbori ter drugi volilni organi, ki skrbijo, da so volitve izvedene korektno in da potekajo po zakonitem postopku. Najvišji volilni organ v državi je državna volilna komisija, ki v postopku delitve mandatov najprej ugotovi, katere liste kandidatov so v celotni državi dobile vsaj 4 % glasov. Na ravni volilne enote se glasovi delijo na podlagi Droopovega volilnega količnika, na ravni celotne države pa se glasovi delijo po d'Hondtovem sistemu, vendar se upoštevajo vsi glasovi za določeno stranko oz. listo in ne samo ostanki oglasov. Izvoljeni so tisti kandidati, ki so imeli največji delež glasov v skupnem številu glasov v volilnih okrajih, v katerih so nastopili. S tem se volivcem zagotavlja z ustavo zagotovljen vpliv na dodelitev mandatov (Državni zbor Republike Slovenije 2015).

5.1.1 Volilne enote in volilni okraji

V želji po geografski reprezentativnosti in hkrati personalizaciji volitev se je v Sloveniji izoblikoval poseben in unikaten način delitve mandatov. Volilne enote, ki omogočajo izvolitev predstavnikov z vseh območij, so se razdelile še na volilne okraje, kjer naj bi volivec imel odločilen vpliv na izvolitev konkretnega kandidata. »Zaradi te razdelitve lahko slovenske volilne enote umestimo v skupino sekundarnih volilnih enot« (Krašovec 2007, 149). Vendar znotraj volilnega okraja ni medstrankarskega tekmovanja, saj v vsakem okraju nastopa en strankin kandidat in volivec dejansko med kandidati znotraj strankarske liste ne more izbirati.

Oblikovanost volilnih enot je v Sloveniji določena z Zakonom o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor (ZDVEDZ - UPB1; 2005). Imamo osem volilnih enot, v katerih se voli 88 poslancev. Velja načelo, da se voli en poslanec na približno enako število prebivalcev, upoštevana pa je tudi geografska in kulturna zaokroženost. Drugi dve posebni volilni enoti sta namenjeni izvolitvi predstavnika italijanske in madžarske narodnostne skupnosti, volilno pravico pa imajo samo pripadniki narodne manjšine. Izvoljen je kandidat ali kandidatka, ki dobi večje število glasov po sistemu relativne večine (Toplak, 2000).

Slika 5.1: Volilne enote v Republiki Sloveniji



Vir: Državna volilna komisija (2004).

Ker zakon (ZDVEDZ) določa, da so volilne enote razdeljene naprej še na volilne okraje, kar pomeni, da se v vsaki volilni enoti voli 11 poslancev v 11 volilnih okrajih. Kot že rečeno, volivci volimo enega poslanca na približno enako število prebivalcev, torej je pri tem uveljavljeno merilo števila prebivalcev in ne število volivcev v volilni enoti (Krašovec 2007, 150).

Ureditev volilnih enot in okrajev ureja Zakon o določitvi volilnih enot za volitev poslancev v državni zbor (ZDVEDZ; 1992) ter sprememba in dopolnitev iz leta 2004. Na oblikovanje volilnih enot pri nas je odločilno vplivala organizacija lokalne samouprave, saj so se meje volilnih enot uskladile z mejami takratnih občin, kar je povzročilo oblikovanje osmih nehomogenih in nekompaktnih volilnih enot. Ljubljana je zaradi prejšnjih meja občin (razdeljena je bila na pet občin) danes razdeljena na dve volilni enoti. Prav tako je sporna umestitev Idrije v prvo volilno enoto, kjer so samo gorenjske občine s pogojno gorenjskim Kamnikom. Poznamo še nekaj podobnih primerov, ki dokazujejo, da so volilne enote oblikovane nehomogeno in ne združujejo geografsko in kulturno sorodnih področij. Za razliko od volilnih enot se je za volilne okraje izkazalo, da so oblikovani kompaktno in homogeno in združujejo zaokrožena območja s skupnimi značilnostmi, čeprav ne ustrezajo kriteriju enake velikosti oz. enakega števila prebivalcev. Ureditev volilnih enot in okrajev tako kot ostali elementi volilnega sistema vse od leta 1992 ni doživela pomembnejših sprememb (le manjše spremembe v prostorskem obsegu nekaterih okrajev leta 2004), čeprav je v Sloveniji v zadnjih dvajsetih letih prišlo do pomembnih sprememb v prostorski razporeditvi prebivalstva kot tudi

sprememb ureditve lokalne samouprave. Predvsem so značilne spremembe velikosti volilnih okrajev na račun migracij prebivalstva, upadanja volivcev na perifernih področjih in večanja števila volivcev v urbanih in suburbanih okoljih (Rogelj, 2012).

Čeprav delitev ozemlja na volilne enote znižuje stopnjo proporcionalnosti, jo danes najdemo v večini proporcionalnih volilnih sistemov. Delitev je uvedena predvsem z namenom zagotoviti geografsko zastopanost celotnega ozemlja države v predstavniskem telesu. Volilne enote so območja, na katera je pred volitvami razdeljeno celotno ozemlje, na katerem se izvedejo volitve. Oblikovane naj bi bile po pravilu, da se vsaki enoti zagotovi približno enako število mandatov na določeno število prebivalcev, saj to zahteva načelo enake volilne pravice (Grad, 2004). V nekaterih državah namesto enakega števila prebivalcev zahtevajo enako število volivcev po volilnih enotah, npr. v Veliki Britaniji. Toplak (2000, 69) je mnenja, da je primerneje upoštevati enako število prebivalcev, saj se na ta način upoštevajo tudi mladoletne osebe in s tem bodoča struktura prebivalstva. Drugi razlog pa je v tem, da poslanci zastopajo vse ljudstvo in ne le polnoletnega prebivalstva, torej morajo biti zastopane tudi mladoletne osebe.

Kljub temu da naj bi volilne enote zagotavljale pravično zastopanost, pa so lahko tudi orodje manipulacije z namenom vplivanja na volilni izid. Meje volilnih enot so namreč lahko oblikovane tako rekoč po meri in ne ustrezajo dejanski odslikavi volje volivcev, kar imenujemo volilna geometrija.

Slovenski izraz volilna geometrija obsega pojma malapportionment in gerrymandering, ki se v literaturi uporabljata za različne vrste volilne zlorabe. Gerrymander oz. močerađenje je postal splošen izraz za neupravičeno spreminjanje mej volilnih enot in vsako namerno manipulacijo z mejami volilnih enot v politične namene. Kljub temu pa imajo takšne enote približno enako število prebivalcev, v nasprotju z izrazom malapportionment, kjer se enote razlikujejo po številu prebivalcev. Glas volivca je tako v večji enoti vreden manj, kot glas volivca v manjši enoti (Toplak 2000, 39). Večje kot je število volivcev v enoti, večji delež glasov mora kandidat osvojiti za pridobitev mandata. V volilnem okraju A, kjer je recimo 20.000 volivcev, jih kandidat osvoji 5000, kar pomeni 25 % relativni delež glasov. V drugem okraju B, kjer je 10.000 volivcev in jih drugi kandidati prav tako osvoji 5000, pa to pomeni 50 % relativni delež. V deležu glasov torej kandidat iz volilnega okraja B krepko premaga kandidata iz okraja A z enakim številom glasov. Pogosti pa so primeri, ko na enak način pride v parlament kandidat z mnogo manj glasovi od nekoga, ki je v velikem okraju dobil premajhen relativni delež glasov, vendar številčno večji.

Po objavljenem poročilu državne volilne komisije z dne 24. julij 2014 o poteku in izidih zadnjih volitev v DZ, si v Tabeli 5.1 lahko najprej ogledamo slabost dosedanjega volilnega sistema glede enakopravnosti vpliva volilnih upravičencev in s tem tudi volivcev po volilnih okrajih znotraj osmih volilnih enot.

Tabela 5.1: Volilne enote in volilni okraji v Sloveniji

Volilna enota	Volilni okraj z največ volilnimi upravičenci v volilni enoti	Število volilnih upravičencev	Volilni okraj z najmanj volilnimi upravičenci v volilni enoti	Število volilnih upravičencev
1 Kranj	Kamnik	27.700	Tržič	12.733
2 Postojna	Nova Gorica I	25.625	Izola	12.873
3 Ljubljana Center	Cerknica – Logatec	24.596	Ljubljana Šiška	14.759
4 Ljubljana Bežigrad	Grosuplje	30.991	Ribnica	11.659
5 Celje	Celje I	29.571	Mozirje	13.907
6 Novo mesto	Novo mesto I	26.819	Hrastnik	8.301
7 Maribor	Slovenska Bistrica	30.149	Ruše	13.209
8 Ptuj	Murska Sobota I	25.872	Ormož	14.985

Vir: Državna volilna komisija (2004).

Ribičič (v Gaber 1996) ugotavlja, da obstoječi volilni sistem z volilnimi okraji namesto konkurence med kandidati različnih strank v ospredje postavlja tekmo med kandidati iste stranke. Prav tako opozarja na protislovje v razmerju med uspehom stranke in uspehom kandidata na volitvah – uspeh stranke je odvisen od števila glasov, ki jih osvojijo njeni kandidati, medtem ko je uspeh kandidata odvisen od deleža glasov, ki ga je osvojil v svojem okraju. Kandidati se tako raje odločajo za kandidiranje v manjših okrajih, kjer si lažje zagotovijo večjo podporo, medtem ko so stranke bolj naklonjene kandidiranju najboljših kandidatov v večjih volilnih okrajih, saj lahko stranki tam prinesejo največ glasov.

Zaradi navidezne personalizacije volitev v sistemu volilnih okrajev Toplak (2000, 102) volilne okraje označi za prevaro. Ker gre za dejansko zbiranje glasov stranke na ravni volilne enote, so

volilni okraji oz. kandidati podrejeni uspehu stranke na ravni enote in ravni države. Nekateri okraji so tako predstavljeni tudi s štirimi poslanci (8. okraj 3. volilne enote na volitvah 1992), medtem ko veliko okrajev ostane pred predstavnikom.

Ob vseh navedenih slabostih obstoja volilnih okrajev je Ribičič (v Gaber 1996, 291) mnenja, da bi bile slabosti volilnega sistema lahko odpravljene z ukinitvijo okrajev. Volivcu bi bilo tako bolj jasno, da v volilni enoti izbira med strankarskimi listami, šele z uporabo preferenčnega glasu bi se odločil za posameznega kandidata. Kljub temu pa Ribičič (v Gaber 1996, 291) opozarja, da bi z ukinitvijo volilnih okrajev težko še govorili o personalizaciji volitev, saj bi bila v ospredju pripadnost stranki, bolj v ozadju pa bi bile konkretne osebnosti. Izpostavlja tudi nepreglednost in zapletenost glasovanja, saj bi imeli kandidatne liste s po 11 kandidati na vsaki od njih. Kot posledico ukinitve okrajev Ribičič (v Gaber 1996, 292) vidi tudi zmanjšanje možnosti, da bi bili izvoljeni bolj lokalno prepoznavni kandidati iz manjših krajev, in večje možnosti za izvolitev kandidatov iz regionalnih centrov. Zaradi tega dejstva ob morebitni ukinitvi okrajev predvideva upad interesa volivcev za volitve in nezadovoljstvo podeželja ter manjših urbanih naselij.

6 VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR SKOZI ČAS

Slovenski volilni sistem se je kot del jugoslovanskega sistema začel razvijati predvsem po letu 1953 z obdobjem samoupravljanja na drugačnih temeljnih izhodiščih kot drugi sodobni volilni sistemi. Vedno bolj se je opuščal koncept splošnega političnega predstavništva in se začel razvijati v smeri predstavništva posameznih interesnih skupin in ne predstavništva ljudstva kot celote. Skupščina je bila trodomna, sestavljena iz združenega dela, občin in družbenopolitičnih organizacij. Ustava iz leta 1974 je uvedla spremembe v strukturi skupščin, razvil pa se je poseben tip volilnega sistema, imenovan delegatski sistem. Delegacije so bile voljene neposredno, vse druge volitve so bile posredne, kar je sprožalo vedno več kritik. Volivec namreč ni imel neposrednega vpliva na izvolitev članov skupščine, zato so se pojavljale vedno večje zahteve po neposrednih volitvah.

Med leti 1945 in 1990 v Sloveniji ni bilo klasičnega parlamentarnega življenja. Ustavne spremembe delovanja političnega sistema so bile sicer v tem obdobju pogoste, vendar bistva enopartijskega sistema niso spreminjale. Temeljna značilnost poveljnega skupščinskega razvoja je bila v tem, da se je vedno bolj oddaljevala od klasičnega predstavniškega sistema in vnašala vedno več elementov specifičnega samoupravnega sistema. Uvajalo se je vedno več zborov, ki naj bi zastopali interese posameznih poklicev oz. skupin prebivalstva (Repe v Krašovec 2000, 47).

Zvezni ustavni amandmaji iz leta 1988 in za njimi republiški ustavni amandmaji iz leta 1989 so uvedli neposredne volitve v vse zbore skupščin družbenopolitičnih skupnosti (razen v zbor republik in pokrajin skupščine SFRJ) (Grad 2013, 56). To je prineslo pluralizem v političnem življenju, saj so začeli nastajati zametki političnih strank. Oblikovala se je nova volilna zakonodaja, vsak zbor pa je imel svoj volilni sistem. Nova zakonodaja in prve volitve po novi ureditvi so bile prvič izpeljane na volitvah leta 1990 (Grad 2004, 95–96).

6.1 Volitve leta 1990

Leta 1990 je bila Slovenija za volitve v družbenopolitični zbor razdeljena na 16 volilnih enot, 14 od teh enot je bilo veččlanskih, saj je bilo iz posamezne enote izvoljenih od tri do sedem delegatov. Ostali dve volilni enoti sta obsegali narodnostno mešana območja za volitve delegatov italijanske in madžarske narodnosti (Toplak 2000, 106).

Prve večstrankarske in demokratične volitve aprila leta 1990 so bile rezultat slovenske pomladi v osemdesetih letih, političnih in civilnodružbenih teženj po odpravi enopartijskega sistema, ter vedno bolj glasnih zahtev po uvedbi strankarskega sistema in osamosvojitvi Slovenije. Pravna podlaga za izvedbo takšnih volitev so republiški ustavni amandmaji (k ustavi iz leta 1974) leta 1989, ki so uzakonili politične stranke, določili postopke izvolitve predsednika in članov predsedstva ter postavili 2,5 % volilni prag za vstop v skupščino. Na volitvah v takrat še trodomno skupščino, ki je štela 240 delegatov, je večinsko podporo prejela koalicija Demos. Slovenska skupščina je bila razdeljena na tri zборе s po 80 delegati – družbenopolitični zbor, zbor občin in zbor združenega dela.

Kljub temu da so bile volitve leta 1990 svobodne in večstrankarske, je bil volilni sistem še vedno omejen z delegatskim in skupščinskim sistemom, kar je povzročalo veliko zapletenost in omejevalo idejo splošnega političnega predstavništva. Na volitvah leta 1990 so tako zaradi trodomne skupščine veljali trije različni volilni sistemi. Pri volitvah zbora združenega dela je veljal sistem relativne večine, izvoljeni pa so bili tisti kandidati, ki so dobili največje število glasov v volilni enoti. Za volitve v zbor občin se je uporabljal dvokrožni večinski sistem, pri katerem je bil izvoljen kandidat z absolutno večino v volilni enoti, ki pa je predvideval tudi drugi krog. Za predstavnike družbenopolitičnega zbora pa je veljal proporcionalni sistem, pri katerem je volivec lahko glasoval za celotno listo ali za posamezne kandidate z ene ali več list. Mandati so se najprej razdelili na ravni volilne enote na podlagi volilnega količnika, na državni ravni pa so se ostanki razdelili med liste kandidatov po d'Hohdovem sistemu (Grad 2000, 155).

V mesecih, ki so sledili, je Slovenija začela stopati na svojo samostojno pot. Decembra 1990 je potekal plebiscit o osamosvojitvi Sloveniji, ki se ga je udeležilo 93,2 % volilnih upravičencev in se z 88,2 % odločilo za samostojno državo. 25. junija 1991 je Slovenija razglasila svojo neodvisnost, decembra 1991 sprejela novo sodobno ustavo in postala parlamentarna demokracija. Z novo ustavo je bil uveden nov dvodomni parlament z 90 poslanci državnega zbora in s 40 poslanci državnega sveta.

Nova ustava iz leta 1991 je uresničila zahteve po parlamentarni demokraciji, tako da je dala velik poudarek državnemu zboru. Odločitev za model, ki je bliže skupščinskemu parlamentarizmu, je bila zagotovo deloma povezana s tradicionalističnim pojmovanjem parlamenta kot utelešenjem ljudske suverenosti, iz katerega sledi tudi razumevanje predstavništva kot zavezanost volivcem (Zajc v Krašovec 2000, 98).

6.2 Volitve leta 1992

Nova ustava in državna ureditev sta kot predstavniško telo z zakonodajno funkcijo uzakonili Državni zbor Republike Slovenije. Z novo ureditvijo je bilo treba urediti tudi novo volilno zakonodajo in izbrati najprimernejši volilni sistem, ki je ena najpomembnejših odločitev pri postavljanju temeljev države in političnega sistema. Morda se ravno zaradi kompleksnosti in odgovornosti tematike stranke niso mogle dogovoriti, po kakšnem sistemu naj se volijo predstavniki državljanov, in tako v ustavi leta 1991 ni bilo določenega volilnega sistema. To področje je ostalo prepuščeno zakonu, ki je za sprejem zahteval dvotretjinsko večino v parlamentu. Leta 1992 je bil tako sprejet Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDZ; 1992) kot tudi Zakon o državnem svetu (ZDSve; 1992).

Gaber (1996, 259) meni, da »ne tvegamo dosti, če zapišemo, da je v Sloveniji ena najpomembnejših zakonodajnih odločitev tista, s katero so v takratni skupščini odločili, da bodo volitve v družbenopolitični zbor potekale po sistemu sorazmernega predstavnštva«. Sprejet je bil sodoben volilni sistem, ki je skladen s prevladujočo evropsko prakso in omogoča sorazmernost, ki je ena od temeljnih vrednot demokratičnosti vsakega sistema (Gaber 1996, 262).

Značilnosti volilnega sistema, ki temelji na Zakonu o volitvah v državni zbor (ZVDZ; 1992), so (Grad, 2004):

- delitev poslanskih mandatov po proporcionalnem sistemu, ki je korigiran z elementi večinskega sistema – določen je volilni prag in glasovanje o posamičnih kandidatih v volilnih okrajih;
- poslanci se volijo v volilnih enotah (s približno enakim številom prebivalcev), kar naj bi zagotavljalo večjo povezanost med volivci in poslanci;
- volivci v volilnih okrajih glasujejo za posamezne kandidate z liste, kar povečuje neposredni vpliv volivcev na sestavo državnega zbora;
- z glasovanjem o posamezniku in z dodelitvijo mandatov v skladu z deležem glasov v volilnem okraju je zagotovljena personalizacija volitev.

ZVDZ je uvedel proporcionalni sistem, korigiran z elementi večinskega volilnega sistema in s 3,2 % volilnim pragom. V volilnih enotah so se mandati delili na osnovi Harejevega količnika, liste kandidatov pa so dobile toliko mandatov, kolikor so imele osvojenih volilnih količnikov. Na državni ravni so se po d'Hondtovem sistemu razdelili ostanki glasov, in sicer listam z

največjimi ostanki glasov. Polovica mandatov se je lahko razdelila kandidatom, kot je določilo vodstvo vrstni red na strankarski listi. Števila teh mandatov ni bilo mogoče vnaprej predvideti, prav tako volivci niso imeli neposrednega vpliva na izbiro poslancev. Pri takšni delitvi glasov so imele prednost manjše stranke pred večjimi (Zajc 2000, 78).

ZVDZ je uvedel proporcionalni sistem volitev, ki pa z glasovanjem o posameznih kandidatih po volilnih okrajih zagotavlja tudi dokaj visoko stopnjo personalizacije volitev. Za razdelitev mandatov je bil določen d'Hondtov sistem, za katerega je znano, da daje določeno prednost manjšim strankam na škodo večjih strank. Uvedena je bila tudi t. i. nacionalna lista, ki je omogočala izvolitev določenemu številu kandidatov, tudi če niso dobili ustrezne volilne podpore v volilnih okrajih, kar je zmanjševalo sicer visoko stopnjo personalizacije volitev (Grad 2000, 157).

Z uvedbo nacionalnih list so bila po mnenju Ribičiča (1996) grobo kršena demokratična načela, saj vodstvo politične stranke nadomešča voljo volivcev in lahko v nasprotju z voljo in izbiro volivcev daje prednost drugim kandidatom kot volivci. To se je seveda v praksi tudi dogajalo in v parlament so prihajali kandidati, ki so imeli tudi desetkrat manjšo podporo od tistih, ki so ostali zunaj parlamenta. Na protiustavnost takratne ureditve je opozorila skupina poslancev, ki je zahtevala, da se razveljavi zakonska odločba, ki je omogočala vlaganje nacionalnih list.

Uporabo nacionalnih list kritizira tudi Toplak (2000, 102), saj je po njegovem mnenju zaradi takšnega sistema prihajalo do razlik med številom predstavnikov iz posameznih volilnih enot. ZVDZ je določal, da se v vsaki volilni enoti voli po 11 poslancev, kar se je na volitvah leta 1992 in 1996 izkazalo za neresnično. Zaradi uporabe nacionalnih list je bilo namreč leta 1992 v volilni enoti 3 v Ljubljani izvoljenih 16 poslancev, v volilni enoti 8 na Ptuj pa le 7. Zahodna polovica Slovenije je bila zaradi tovrstnih primerov zastopana z 51 poslanci, vzhodna pa le s 37 poslanci. Leta 1996 so se stranke večinoma izogibale uporabi nacionalnih list, tako je bila tudi zastopanost bolj teritorialno sorazmerna (Toplak 2000). Volilni sistem po ZDVZ se je uporabljal na parlamentarnih volitvah leta 1992 in 1996.

6.3 Volitve leta 2000

25. julija 2000 je bil sprejet Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije (UZ80; 2000). Ustavni zakon o spremembi 80. člena ustave, sprejet julija 2000, je določil proporcionalni volilni sistem, po katerem so bile istega leta tudi izvedene volitve v državni

zbor. Novost je bil tudi na novo določen 4 % volilni prag, namesto Harejevega pa je bil uveden Droopov količnik za pretvorbo glasov v mandate. Uporaba Droopovega količnika na ravni volilne enote je omogočila večji delež neposrednih mandatov, s čimer sta se povečala personalizacija in vpliv volivcev na izvolitev poslancev. S to spremembo je bil prvič volilni sistem določen z ustavo.

Sprememba 80. člena ustave je tudi zaostila pogoje za izvolitev nestrankarskih kandidatov, ki nastopajo samostojno. Ohranjena je bila tudi možnost, da stranka kandidira istega kandidata v dveh okrajih. Čeprav je bila ta možnost namenjena manjšim strankam, so jo s pridom uporabljale večje stranke za dvojno kandiranje svojih najbolj prepoznavnih kandidatov (Ribičič 2013, 60).

Tuji poznavalci volilnih sistemov obravnavajo slovensko ureditev kot različico proporcionalnega volilnega sistema in se ne ukvarjajo z njegovo temeljno posebnostjo, da politične stranke v vsakem od 88 volilnih okrajev nastopajo s po enim kandidatom (Ribičič, 2013).

7 PREDLOGI SPREMEMB VOLILNEGA SISTEMA

Pred parlamentarnimi volitvami 1992 so ameriški svetovalci predlagali stranki Liberalna demokracija Slovenije (LDS) zavzemanje za večinski sistem, saj naj bi jim po njihovih ocenah takšen sistem prinesel absolutno zmago. Stranka LDS je sicer na volitvah res dobila relativno večino, vendar je bila prepričana, da je bila zaradi načina delitve glasov na drugi ravni (na državni ravni na podlagi ostanka glasov) prikrajšana za tretjino mandatov (Ribičič v Gaber 1996, 285). Ribičič ugotavlja in meni, da ocena ameriških svetovalcev morda ni bila najbolj pravilna. Večinski sistem namreč sili volivce, da se opredelijo za levi ali desni politični pol, posledično pa sili sredinske stranke, da se odločijo za priključitev enemu ali drugemu bloku ali pa razpadejo. Toliko bolj v Sloveniji, kjer je polarizacija na levi in desni blok zelo izrazita. Za tovrstne analize, napovedi in ocene je treba upoštevati zgodovinsko, družbeno in politično ozadje analizirane države, saj brez tovrstnega vpogleda ne moremo razumeti delovanja in obnašanja volivcev (Ribičič v Gaber 1996, 285–286).

Ker je volilna zakonodaja iz leta 1992 (ZVDZ) uvedla volilne okraje, so se kmalu začele kritike tudi na ta račun. Stranka LDS je ob predlogu večinskega sistema predlagala tudi ukinitve volilnih okrajev z možnostjo dajanja preferenčnih glasov. Kritike na račun volilnih okrajev so se pojavile predvsem zaradi navidezne personalizacije volitev in po mnenju nekaterih zavajanja volivcev. Volivci namreč v vsakem volilnem okraju glasujejo o kandidatih na različnih listah, kar daje vtis, da volivec dejansko izbira konkretnega kandidata in da bo tisti z največ glasovi tudi izvoljen. Dejansko pa gredo vsi glasovi strankam na ravni volilne enote in na ravni države. Izvolitev določenega kandidata je torej odvisna od volilnega rezultata njegove stranke na ravni volilne enote in na državni ravni, prav tako pa tudi od volilnega rezultata drugih kandidatov iste stranke v drugih okrajih in volilnih enotah. Sistem je torej več kot zapleten in za volivca večkrat nerazumljiv in tudi zavajajoč.

7.1 Predlogi leta 1996

Predlogi o zamenjavi in spremembah proporcionalnega volilnega sistema so se nadaljevali tudi v letu 1996. Nov predlog dvokrožnega večinskega sistema je z namenom, da bi druge stranke desnega političnega spektra prisilila v koalicijo, dala Socialdemokratska stranka (SDS). Njihov predlog je bil, da se v vsakem volilnem okraju voli en kandidat po sistemu absolutne večine in z možnostjo dveh krogov. Zbrala je 43.710 podpisov volivcev. Državni svet RS je predlagal

mešani večinsko-proporcionalni sistem, po katerem bi se del poslancev volil po proporcionalnem, del pa po večinskem sistemu. Vsak volivec bi imel dva glasova, z enim bi glasoval za stranko, z drugim pa za posameznega kandidata. LDS je dodatno predlagala, da bi Slovenija postala ena volilna enota (Zajc 2004, 130).

Novembra 1996 je bil na zahtevo Državnega sveta Republike Slovenije, 43.710 volivcev in 30 poslancev razpisan predhodni zakonodajni referendum o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah v Državni zbor RS. Na referendumu so se volivci opredeljevali o dvokrožnem večinskem, čistem proporcionalnem in mešanem volilnem sistemu. Vprašanja, ki so bila predmet referenduma, so bila (Državna volilna komisija 1996):

Na zahtevo Državnega sveta RS:

Ali ste za to, da se volilni zakon spremeni tako, da ima vsak volivec dva glasova: s prvim glasom po večinskem dvokrožnem volilnem sistemu izvoli poslanca svojega volilnega okraja (skupaj 44), z drugim glasom pa po proporcionalnem sistemu izvoli poslanca iz strankarske ali nestrankske liste, pri čemer je drugi glas hkrati odločilen za proporcionalno delitev vseh 88 mandatov?

Na zahtevo 43.710 volivcev, na pobudo stranke SDS:

Ali ste za to, da se z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah v državni zbor volilni sistem uredi drugače, kot je predlagano, in sicer tako: da se bo v Sloveniji oblikovalo 88 volilnih okrajev na približno enako število prebivalcev, da bo v vsakem volilnem okraju izvoljen en poslanec, da bo za poslanca izvoljen kandidat, ki bo v svojem volilnem okraju prejel večino glasov vseh volivcev, ki bodo v tistem volilnem okraju glasovali, da bosta v primeru, da v prvem krogu volitev nobeden izmed kandidatov ne bo dobil zahtevane večine glasov, kandidata z največ glasovi prišla v drugi krog volitev, v katerem bo izvoljen tisti, ki bo dobil več glasov?

Na zahtevo 30 poslancev:

Ali ste za to, da se zakon o volitvah v državni zbor spremeni tako, da bo število poslanskih mandatov, ki jih bodo v parlamentu dobile posamezne liste kandidatov, sorazmerno deležu za njihove kandidate oddanih glasov; da bo celotno območje Republike Slovenije ena volilna enota; da bo volivkam in volivcem omogočeno oddati svoj glas kateremukoli kandidatu oziroma kandidatki; da bodo izvoljeni po vrstnem redu tisti kandidati oziroma kandidatke s posamezne kandidatne liste, ki so dobili največje število glasov?

Referenduma se je udeležilo slabih 38 % volivcev, noben predlog pa ni dobil potrebne večine, tj. več kot 50 %. Največ, 44,5 %, je glasovalo za večinski sistem, za proporcionalni 26,2 % in za mešani volilni sistem 14,4 % (Državna volilna komisija 1996).

Kljub temu da nobeden od predlogov volilnega sistema na referendumu ni dobil absolutne večinske podpore, je Ustavno sodišče leta 1998 odločilo, da je iz rezultatov referenduma razvidno, da je sprejet predlog za večinski sistem. Predlog za večinski sistem pa v parlamentu ni dobil zadostne podpore, to je dvotretjinske večine. O spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, 44/1992) so poslanci glasovali tudi leta 1999, vendar brez soglasja oziroma zadostne večine (Državna volilna komisija 1996).

7.2 Predlogi leta 2000

Leta 2000 se v koaliciji začnejo trenja, stranki SLS-SKD je vedno manj ustrezal večinski sistem, medtem ko je SDS dosledno zagovarjala odločbo Ustavnega sodišča iz leta 1998, s katero je državnemu zboru naložilo uzakonitev večinskega volilnega sistema. Predlog za uvedbo dvokrožnega večinskega sistema aprila 2000 že četrtrič ni dobil potrebne podpore. Predlog bi po poslovniku moral dobiti podporo dveh tretjin poslancev, vendar je predlog zakona podprlo le 45 poslancev, 20 pa jih je bilo proti. Za predlog je glasovalo 18 poslancev SLS, 9 poslancev SKD, 2 poslanca LDS in samostojni poslanec. Proti predlogu je glasovalo 9 poslancev ZLSD, 4 poslanci LDS, 3 poslanci DESUS, 3 poslanci SNS in poslanec italijanske narodnosti. Julija 2000 so poslanci sprejeli ustavni zakon s 70 glasovi podpore, s čimer so začele veljati določene spremembe volilnega sistema in je bil končan ustavnosodni spor o volilnem sistemu (Zajc 2000).

Po ustavni spremembi je bil Ustavi Republike Slovenije v 80. členu dodan odstavek, ki določa (Brezovšek 2009, 152): »Poslanci, razen poslancev narodnih skupnosti, se volijo po načelu sorazmernega predstavnštva ob 4 % volilnem pragu za vstop v državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom.« Spremenjen je bil tudi način razdeljevanja glasov, saj je bil na ravni države uveden d'Hondtov sistem (prej Harejev), na ravni enote pa Droopov količnik.

Številne politične stranke so se na volitvah 2000 zaradi strahu pred povišanim volilnim pragom odrekle tekmi za poslanska mesta. Sodelovalo je šest strank manj kot na prejšnjih volitvah in

približno 300 kandidatov manj. Čeprav so nekateri napovedovali, da bo zaradi zvišanega volilnega praga v državni zbor prišlo majhno število strank, jih je prag prestopilo kar osem.

V letih 2003 in 2004 vladna koalicija predlaga nove spremembe: uvedbo preferenčnega glasu, ukinitve volilnih okrajev in prilagoditev volilnih enot prihodnjim regijam, vendar neuspešno.

7.3 Predlogi leta 2013

Stranka SDS je že vrsto let zagovornica večinskega volilnega sistema in leta 2013 je spet predlagala spremembo 80. člena ustave, da bi volili po dvokrožnem večinskem sistemu. V predlogu so se sklicevali na rezultat referendum iz leta 1996, ko je največ volivcev glasovalo za večinski sistem, ki je po mnenju SDS tudi najbolj preprost in razumljiv. Pogost argument stranke SDS za večinski volilni sistem je tudi politična stabilnost, ki naj bi jo nov volilni sistem prinesel, kar bi posledično pomenilo takojšnje in učinkovito reševanje politične in gospodarske krize v Sloveniji. Pozitivna Slovenija (PS) s prvopodpisanim Janijem Möderndorferjem je predlagala ohranitev trenutnega proporcionalnega sistema z absolutnim preferenčnim glasom in ukinitvijo volilnih okrajev. Zveza društev upokojencev Slovenije (ZDUS) je predlagala kombiniran volilni sistem z 11 volilnimi enotami. Volilni okraji bi se razdelili na štiri enako velike okraje, v katerih bi bil z absolutno večino izvoljen po en poslanec. Preostalih 44 poslanskih mest bi bilo razdeljenih med liste kandidatov glede na rezultate celotne države (Delo 2013).

Predsednik države Borut Pahor je v luči potrebnih sprememb in dolgoletnih neuspešnih postopkov decembra 2013 uspel s predsedniki parlamentarnih strank skleniti neformalen dogovor, ki se glasi, da bodo vse zainteresirane parlamentarne stranke predvidoma do konca januarja 2014 na svojih organih obravnavale predlog sprememb in dopolnitev volilnega sistema tako, da bodo imeli volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatkam in kandidatom za poslanke in poslance Državnega zbora Republike Slovenije. Ta dopolnitev ali sprememba volilnega sistema gre v tri smeri: uveljavi se obvezen absolutni preferenčni glas; volivci se odločajo o celotni listi kandidatov na ravni enote in se torej 88 obstoječih okrajev ukine; uvede se 5 % volilni prag za vstop v Državni zbor Republike Slovenije (Urad predsednika Republike Slovenije 2013).

7.4 Predlogi leta 2014

V začetku leta 2014 se je sestala ustavna komisija državnega zbora, saj so poslanci SDS znova zahtevali spremembo ustave zaradi volilnega sistema. Predlog zaradi nezadostne podpore ni šel v nadaljnjo obravnavo. Prav tako se je januarja 2014 na pobudo ZDUS v državnem svetu odvijala javna razprava na temo sprememb volilnega sistema, kjer so razpravljali pravniki, strokovnjaki, civilnodružbene organizacije in ostala zainteresirana javnost. V razpravah so se pojavljali že znani predlogi volilnih sistemov, predvsem kombinirani in njegove izpeljave (Jančič 2014).

Maja 2014 je v državnem zboru sledila javna predstavitev mnenj o volilnih sistemih, ki sta jo pripravila parlamentarna ustavna komisija in odbor za notranje zadeve. Izhodišče razprave so bili že vloženi predlogi za spremembo zakonodaje: predlog poslanske skupine PS z ukinitvijo okrajev in uvedbo preferenčnega glasu ter ostali že znani predlogi (SDS – večinski, ZDUS – kombinirani sistem). Udeležili so se ga vsi predlagatelji sprememb kot tudi pravniki in predstavniki civilne družbe. Julija 2014 so sledile predčasne volitve državnega zbora, kar je ustavilo vse postopke in vnovič premaknilo reševanje te problematike v prihodnost. Konec leta 2014 ZDUS znova vloži svoj predlog kombiniranega volilnega sistema v državni zbor, vendar pričakovano ne dobi zadostne večine.

7.5 Predlogi leta 2015

Januarja 2015 je v državnem zboru potekala javna predstavitev mnenj o oceni stanja in morebitnih spremembah ureditev volitev v državni zbor, prva v novem sklicu državnega zbora. Predstavitev mnenj je organiziral odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo kot matično telo za obravnavo te problematike. V razpravi so sodelovali predstavniki političnih strank, interesnih skupin in tudi strokovnjaki s področja volilne zakonodaje. Obravnavali so že znane predloge kombiniranega, večinskega in proporcionalnega sistema s preferenčnim glasom.

Predsednik vlade Miro Cerar je ocenil, da volilni sistem potrebuje določene spremembe, na kar je opozarjal že kot pravni strokovnjak pred nastopom politične funkcije. Ostali predlogi in predlagatelji so se ponovili kot že prejšnja leta (Državni zbor Republike Slovenije 2015).

7.6 Predlogi leta 2016

Državni svet Republike Slovenije je leta 2016 vložil v državni zbor zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor (ZDVEDZ; 2005) ter več členov ZDVZ. ZDVEDZ očitajo, da razdelitev volilnih okrajev ni v skladu z Ustavo Republike Slovenije in ZDVZ, ki določajo načelo enake pravice, kar pomeni, da se en poslanec voli na približno enako število prebivalcev. Po oceni državnega sveta je to načelo kršeno, saj je npr. razmerje med volilnim okrajem Grosuplje in volilnim okrajem Hrastnik glede števila volilnih upravičencev 3,73 : 1. V nekaterih volilnih okrajih na zadnjih volitvah ni bil izvoljen noben poslanec, v velikem številu dva, v enem pa celo trije poslanci.

Ustavno sodišče je leta 1992, 2003 in 2007 o enakih očitkih že odločalo in odločilo, da omenjena problematika ni v neskladju z zakonskimi akti. Po mnenju Ustavnega sodišča velikost volilnega okraja ne vpliva bistveno na volilni izid, saj se vsi glasovi seštevajo in zbirajo za skupno listo, kar se pretvori v poslanske mandate. Tako zakonodajno-pravna služba državnega zbora kot tudi vlada sta obravnavali predloge državnega sveta in na podlagi sklepov Ustavnega sodišča utemeljili, da očitki niso utemeljeni, saj je pri oblikovanju volilnih okrajev treba upoštevati geografske in kulturne značilnosti ter se držati občinskih meja. Državni svet je v zahtevi za oceno ustavnosti izpostavil tudi načelo sorazmernega predstavništva, ki naj bi veljalo tudi za sorazmerno pokritost volilnega telesa s poslanci. To pomeni, da bi morali biti volilni okraji enakomerno zastopani, kar pa po obstoječem sistemu ni mogoče. Prav tako je državni svet izpostavil problematiko personalizacije volitev, saj naj obstoječi sistem ne bi zagotavljal volivčevega neposrednega vpliva na izvolitev poslanca. Ustavno sodišče je tudi ta očitek že obravnavalo in ugotovilo, da je v sedanji ureditvi in ob spoštovanju načela enake volilne pravice mogoče zagotoviti neposredni vpliv volivcev le tako, da se upošteva relativni izid glasovanja, saj bi v primeru upoštevanja absolutnega števila glasov zaradi različne velikosti okrajev to pomenilo kršitev načela enakosti volilne pravice (Državni zbor Republike Slovenije 2015).

Vlada je v svojem mnenju prav tako zavrnila vse po mnenju državnega sveta problematične člene ZDVEDZ in ZDVZ in podala oceno, da nobena od točk ni v neskladju z ustavo in ostalimi relevantnimi zakoni. Stališče vlade sicer je, da so določene izboljšave volilnega sistema možne in dobrodošle, da pa sedanja ureditev ni v neskladju z ustavo (Državni zbor Republike Slovenije 2015).

»Konkretno glede sprememb zakonodaje na našem ministrstvu menimo, da je nujna sprememba določb ZVDZ vsaj v delu, ki se nanaša na realizacijo odločb Ustavnega sodišča (glasovanje po pošti, omogočanje invalidom dostop do volišča – omenjeni predlogi sprememb so vključeni v novelo ZVDZ, ki je v zakonodajnem postopku v DZ). Če bi želeli uvesti večinski volilni sistem, bi morali spremeniti ustavo« (Ministrstvo za javno upravo 2016).

8 VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR IN VEČINSKI VOLILNI SISTEM

Večinski volilni sistem je bil, kot že rečeno, večkrat predlagan kot možna sprememba volilnega sistema v Državni zbor Republike Slovenije. Rezultati referenduma leta 1996, na katerem so se volivci opredelili do različnih predlogov volilnega sistema, so sicer kazali na večinsko voljo prebivalstva za večinski sistem, vendar ta do sedaj še ni bil uzakonjen.

Glede na to, da so pobude za večinski sistem še vedno aktualne, sicer vedno s strani istih političnih akterjev, sem se odločila interpretirati rezultate volitev po načelih enokrožnega večinskega sistema, kakršnega imajo tudi v Veliki Britaniji. V takšnem sistemu je v vsakem volilnem okraju zmagovalec tisti kandidat, ki dobi večino glasov, pa tudi če samo za en glas pred ostalimi kandidati. Poslansko mesto si torej zagotovi tisti kandidat, ki dobi največje število glasov v posameznem okraju (Portal Siol 2014).

V nadaljevanju bom rezultate parlamentarnih volitev iz leta 2011 in 2014 predstavila z vidika večinskega sistema oz. prikazala, kakšna bi bila sestava Državnega zbora Republike Slovenije v primeru enokrožnega večinskega sistema.

8.1 Volitve v DZ 2011

Na parlamentarnih volitvah 2011 se je za vstop v parlament potegovalo 20 list oz. političnih strank, sedem političnih strank pa je prestopilo volilni prag.

Zmagovalka volitev je bila stranka Pozitivna Slovenija (PS), ki je dosegla 28,5 % volilni rezultat, kar je pomenilo 28 poslanskih sedežev. Stranka SDS je zasedla 26 poslanskih sedežev, saj je prejela 26,2 % volilno podporo. Stranka SD je dobila 10 mandatov z rezultatom 10,5 %, Državljska lista (DL) 8,4 % in 8 mandatov, Demokratična stranka upokojencev (DeSUS) 6,9 % in 6 sedežev, Slovenska ljudska stranka (SLS) 6,8 % in 6 sedežev ter stranka Nova Slovenija 4,9 % s 4 mandati (Državna volilna komisija 2011).

Tabela 8.1: Rezultati parlamentarnih volitev 2011– proporcionalna in večinska delitev sedežev

Politična stranka	PS	SDS	SD	DL	DeSUS	SLS	NSi
Delež glasov	28,50 %	26,20 %	10,50 %	8,40 %	7 %	6,80 %	4,90 %
Mandati v proporcionalnem s.	28	26	10	8	6	6	4
Mandati v večinskem s.	46	41	1	0	0	0	0

Vir: Povzeto po: Državna volilna komisija (2011).

Če bi rezultate interpretirali po enokrožnem večinskem sistemu, bi bili rezultati popolnoma drugačni. PS bi dobila 46 poslanskih sedežev, saj so kandidati te stranke dobili največ glasov v 46 volilnih okrajih. SDS bi dobila 41 poslanskih sedežev in 1 poslanca SD. Vse ostale stranke bi v tem mandatu izpadle iz državnega zbora.

8.2 Volitve v DZ 2014

Na volitvah leta 2014 je sodelovalo 17 list oz. političnih strank, sedem pa jih je prestopilo volilni prag. Stranka modernega centra (SMC) je bila z 34,49 % zmagovalka volitev in si pridobila 36 poslanskih mandatorov. Stranka SDS je z 20,71 % osvojila 21 poslanskih mandatorov, stranka DeSUS 10 poslanskih mest in 10,18 %, SD 6 poslanskih mest in 5,98 %, koalicija Združena levica 5,97 % in 6 poslanskih sedežev, NSi 5 poslanskih sedežev in 5,59 %, ter Zavezništvo Alenke Bratušek (ZaAB) 4 poslanske sedeže s 4,38 % podporo volivcev (Državna volilna komisija 2014).

Tabela 8.2: Rezultati parlamentarnih volitev 2014 – proporcionalna in večinska delitev sedežev

Politična stranka	SMC	SDS	DeSUS	SD	ZL	NSi	ZaAB
Delež glasov	34,49 %	20,71 %	10,18 %	5,98 %	6 %	5,59 %	4,38 %
Mandati v proporcionalnem s.	36	21	10	6	6	5	4
Mandati v večinskem s.	82	6	0	0	0	0	0

Vir: Povzeto po: Državna volilna komisija (2014).

Z interpretacijo volilnih rezultatov po sistemu enokrožnega večinskega sistema bi tudi tokrat dobili popolnoma drugačne rezultate od obstoječih. Stranka SMC bi dobila 82 poslanskih sedežev, saj so kandidati te stranke dobili največ glasov v kar 82 volilnih okrajih od 88. Šest poslanskih sedežev bi dobila stranka SDS. Vse ostale stranke bi v tem mandatu izpadle iz državnega zbora.

Kot je razvidno iz primerjave rezultatov po proporcionalnem in večinskem sistemu, so rezultati volitev močno odvisni od izbire volilnega sistema. V primeru volitev 2011 bi stranka PS z 28,5 % volilno podporo dobila 46 poslancev in s tem večino v parlamentu. V državnem zboru bi delovale samo tri stranke, vse ostale bi bile izključene iz parlamentarnega odločanja in delovanja. SMC, SDS in SD so skupaj dosegle približno 65 % glasov volivcev, ostalih 35 % volilnih glasov, ki so bili oddani za ostale stranke, tako ostane nezastopanih oz. se jih zavrže.

V primeru interpretacije rezultatov volitev 2014 bi stranka SMC s 34,49 % podporo volivcev pridobila 82 poslanskih sedežev, stranka SDS pa 6 poslanskih sedežev. V parlamentarnem odločanju bi tako sodelovali samo dve stranki, od tega ena z absolutno, dvotretjinsko večino poslancev in druga z nekaj poslanci, ki ne bi imeli nikakršnega vpliva na odločanje. Skupaj sta ti dve stranki zbrali nekaj več kot 55 % vseh glasov, kar pomeni, da bi kar 45 % glasov ostalo nezastopanih in ravno toliko volivcev nezadovoljnih z volilnim izidom, kar pa ni zanemarljiv delež. Pri tovrstni delitvi mandatov torej ni sorazmerne zastopanosti glasov, interesov, pluralizma vrednot in stališč ter pestrega diskurza različnih političnih opcij, kar naj bi bilo bistvo parlamenta in parlamentarnega delovanja. Nesorazmerno se daje prednost zmagovalni politični stranki, ki obvladuje celotno zakonodajno in izvršilno oblast ter ne odraža pestrosti in raznolikosti družbe. Večinskemu sistemu oz. vladam v takšnih sistemih priznavajo stabilnost in učinkovitost, kar pa v pogojih, kjer ni opozicije in sistema nadzora, seveda ni težko dosegati.

9 STALIŠČA IN MNENJA STROKOVNJAKOV S PODROČJA VOLILNIH SISTEMOV

9.1 Dr. Ciril Ribičič

Ribičič v svojih razpravah in referatih meni, da so koreniti posegi v volilni sistem zelo tvegan podvig, ki si ga države privoščijo izjemno redko. Poleg tega ni mogoče govoriti o demokratičnem volilnem sistemu, če lahko stranka ali več strank na oblasti spreminja in prilagaja volilni sistem po lastni presoji. Posegi v volilni sistem so zato varovani s sistemom širokega konsenza v izogib prehitrim in nelegitimnim spremembam. Slovenska volilna zakonodaja za uresničitev sprememb tako zahteva dvotretjinsko večino kot v primeru spreminjanja ustave, kar tudi vpliva na počasno oz. težko uresničevanje sprememb na tem področju (Ribičič v Gaber1996, 283–284).

Ribičič (v Državni svet Republike Slovenije 2014) se je že večkrat zavzel za kombiniran nemški volilni sistem, pa tudi irski sistem bi bila ena od alternativ. Po njegovem mnenju bi oba sistema precej radikalno posegla v našo veljavno ureditev tako z vidika političnih strank, z vidika volivcev kot tudi z vidika delovanja parlamenta. Z uvedbo sistema po nemškem zgledu bi namreč volivec dobil večji vpliv na izvolitev poslanca, kar terja tudi naša ustava, predvsem pa bi po mnenju Ribičiča zagotovil stabilnejši položaj vlade v sistemu. Dober predlog vidi tudi v uvedbi prednostnih glasov, ki so se na volitvah za evropski parlament izkazali kot volivcu razumljivi in tudi zelo uporabljeni. Ribičič predlaga, da prednostni oz. preferenčni glas ne bi bil omejen samo na politično stranko, ampak bi volivec posebej izbral stranko, od česar bi bilo odvisno, koliko sedežev bo imela stranka v parlamentu, in posebej izbral kandidata v volilni enoti, ki potem predstavlja volilno enoto. Z glasom za politično stranko bi ugodili zahtevam ustave po proporcionalnosti, saj bi stranka imela toliko sedežev, kolikršen bi bil delež dobljenih glasov. Z absolutnim prednostnim glasom pa bi zagotovili z ustavo določen odločilen vpliv posameznika na izvolitev kandidatov. Prednostni glas tudi ne bi bil vezan samo na stranko, za katero se volivec odloči, ampak lahko volivec izbira med vsemi kandidati vseh strank s t. i. panaširanjem oz. izbiro kandidata stranke, ki ni volivčeva prva izbira, kar kaže na visoko vrednotenje kandidatovih njegovih odlik kot tudi na volivčev pogled na koalicijsko sodelovanje med strankami (Državni svet Republike Slovenije 2014).

Ribičič (2013) ugotavlja, da modelu volilnega sistema s prednostnim glasom nasprotujejo tisti poslanci, ki so prepoznavni samo na lokalni ravni, saj ocenjujejo, da ne morejo enakovredno tekmovati s tistimi kandidati, ki so bolj prepoznavni regionalno ali nacionalno. Omenjeni argument je tudi pogosto razlog, da je dvotretjinska večina pri tem vprašanju težko dosegljiva. Kar se tiče večinskega sistema Ribičič (2013) ocenjuje, da predlog za uvedbo dvokrožnega večinskega sistema v Sloveniji nima večjih možnosti za uspeh. Uvedbi nasprotujejo predvsem manjše politične stranke, ker tak sistem ogroža njihov politični obstoj, pa tudi predvsem stranke leve politične opcije, ki si ne želijo poglobljanja ideološke polarizacije. Uvedba večinskega sistema bi zahtevala spremembo ustave, Ribičič (2013) pa meni, da je mogoče personalizacijo okrepiti tudi z manj korenitimi posegi v volilni sistem, kot je recimo uvedba prednostnega glasu.

Za politične stranke bi bilo smiselno, da ne bi izgubljale preveč moči s prilagajanjem volilnega sistema svojim potrebam in interesom, ampak da bi se raje usmerjale v prilagajanje volilnemu sistemu (Ribičič v Gaber 1996, 284). Izredno ostri politični boji okrog volilnega sistema ustvarjajo vtis, kot da si nekatere stranke želijo z volilnim sistemom in ne v enakopravnem političnem boju zagotoviti volilno zmago (Ribičič 1992, 756).

Ribičič (2013) je mnenja, da so razmere v Sloveniji zrele za spremembo volilnega sistema, in čeprav meni, da so kritike veljavne ureditve pretirane, naj bi obstajala vzročna zveza med slabostmi volilnega sistema in krizo zaupanja v politične institucije, stranke in politike nasploh (Ribičič 2013, 19).

9.2 Dr. Slavko Gaber

Gaber (1996) v svojih razpravah navaja, da bi vsak volilni sistem, ki bi odločilno posegel v obstoječo obliko volitev v naši državi, še posebno v smeri večinskega sistema, Slovenijo močno razdelil ter potenciral notranje delitve. Prav tako je mnenja, da tak sistem ne bi dobro vplival na stabilnost vlade, kar se pogosto izpostavlja kot pozitivna posledica. Ob premoči ene stranke, ki pridobi nesorazmerno moč v parlamentu, so ostale stranke prisiljene v sodelovanje, vendar pogosto brez učinkovite moči nasproti vladajoči stranki. Gaber (1996, 263) tudi meni, da bi radikalni poseg v volilni sistem v smeri večinskega ogrozil način življenja v Sloveniji, posegel v uveljavljena razmerja moči in ogrozil interese velikega dela prebivalstva.

»Enako kot temeljna stabilnost sistema, pa so potrebne tudi določene spremembe, ki bodo vsaj postopoma dogradile sistem in odpravile dokaj pomembne napake ter tudi razloge za visoko stopnjo nesorazmernosti« (Gaber 1996, 264). Največjo težavo oz. t. i. prevaro volivcev vidi v

sistemu volilnih okrajev znotraj volilnih enot. Po njegovem mnenju sistem ustvarja videz, da bo imel vsak okraj svojega predstavnika v državnem zboru in da volivci dejansko odločajo, katere osebe iz volilnega okraja bodo izvoljene. Še več, Gaber (1996) je celo prepričan, da izvolitev poteka posredovano, posredovanje pa je volivcem prikrito in zavajajoče. Glasovanje za kandidata, ki je po mnenju volivcev najboljša izbira glede na osebne kvalitete, ne obrodi sadov, če njegova stranka ni dovolj uspešna na državni ravni. Volivci bi torej, če želijo imeti poslanca iz svojega okraja, morali glasovati za tistega kandidata, za katerega sodijo, da je iz stranke, ki se bo zagotovo uvrstila v parlament. Če kandidat zbere okrog 40 % glasov znotraj okraja, je to po navadi že dovolj, da prehiti kandidate znotraj iste stranke in si zagotovi poslanski sedež. Gaber (1996, 264–270) delno rešitev pomanjkljivosti sistema vidi v ukinitvi volilnih okrajev in uvedbi enega prenosljivega glasu, kot ga poznajo Irska, Danska, Avstralija idr.

Gabru (1996) se zdi tudi povsem neprimerno uvajati kateri koli volilni sistem, ki bi krepil moč predsednika vlade ali vlade nasploh. Proti temu je bil, pravi, že v časih, ko je LDS serijsko zmagovala in so se pojavili predlogi po uvedbi večinskega volilnega sistema, in sicer iz istih razlogov kot danes. V demokracijah ni najbolj pametno imeti ene komande, ki preseka vse, in to še posebej ni pametno v družbi, ki je že sama nagnjena k razdvojenosti. Gaber (1996) opozarja, da tudi predlagani kombinirani volilni sistem poudarja večinsko logiko, večinski razmislek. Tako v Nemčiji nihče niti ne pomisli, da bi na volitvah lahko zmagal kdor koli drug razen ena od dveh največjih strank. Pa niti nimajo večinskega volilnega sistema. Tako je zato, ker je v večinskem delu glasovanja povsem jasno, da imajo prednost kandidati dveh največjih strank. V Nemčiji z večinskim glasom od leta 1957 do 1990 v parlament ni bil izvoljen niti en neodvisni poslanec in niti eden iz vrst tretje najmočnejše stranke. Izkušnje so nemške volivce naučile, da v večinskem delu glasovanja glas kaki drugi kot največjima strankama sploh ne šteje. Zato v tem delu glasovanja glasujejo strogo po strankarskih preferencah in sploh ne izbirajo med kandidati, kar naj bi bil smisel tovrstnega glasovanja. Gaber (v Petrovčič 2013a) glede sprememb volilnih sistemov meni: »Ne spreminjajo se na hitro in brez potrebnega razmisleka, sploh pa ne v trenutkih, ko so ljudje najbolj nervozni.«

9.3 Dr. Jurij Toplak

Toplak v svojih intervjujih in delih meni, da je obstoječi slovenski sistem veliki večini prebivalstva nerazumljiv, postopek razdeljevanja mandatov pa zapleten. Za razliko od proporcionalnega pa je večinski sistem zelo enostaven tako z vidika glasovanja kot tudi

preštevanja glasov in razdeljevanja mandatov. Večinski v nasprotju s proporcionalnim tudi zagotavlja enakomerno zastopanost regij, saj so poslanci enakomerno razporejeni po vsem državnem ozemlju. Slabost večinskega sistema je po Toplakovem mnenju možnost volilne geometrije, tj. manipuliranje z mejami volilnih enot. Na tak način lahko postane večinski sistem najnevarnejše orožje v rokah ene ali več strank (Toplak 2000, 121).

Poslanec zastopa predvsem dve skupini volivcev: teritorialno volivce iz svoje enote in strankarsko volivce svoje stranke. Občasno se zgodi, da se ti dve skupini pokrivata. Demokratični deficit, če temu tako pravimo, nastaja pri obeh volilnih sistemih. Večinski volivec, ki ni volil zmagovalnega kandidata, ostane brez poslanca, ki bi bil iz njegovega okraja in hkrati poslanec njegove stranke. Mu pa ostanejo poslanci njegove stranke iz drugih okrajev in poslanec druge stranke iz njegovega okraja. Pri proporcionalnem sistemu pa, podobno, tisti volivec, ki ni volil zmagovalnega kandidata v svojem okraju, najde svoje predstavnike po stališčih v poslancih svoje stranke iz drugih okrajev, predstavnika svojega območja pa v poslancu druge stranke iz svojega okraja. V obeh primerih ima torej volivec v parlamentu nekoga iz svojega okraja in nekoga iz svoje stranke. Demokratični deficit ni pri enem sistemu nič večji kot pri drugem. V Sloveniji po veljavnem volilnem sistemu dobimo okoli šest ali sedem parlamentarnih strank, kar pomeni, da kandidate določa šest ali sedem vodstev, pogosto so ta celo v eni osebi. V primeru, da bi uvedli večinski volilni sistem brez ustrezne ureditve predlaganja kandidatov, pa bi dobili sistem, kjer bi volivci lahko izbirali le med kandidatoma, določenima s strani dveh ali treh strankarskih vodij. Izbira bi se še bolj zožila. Če bi uvedli večinski volilni sistem, bi torej morali določiti še, da kandidatov ne določajo vodstva strank, pač pa jih izbirajo volivci na lokalnem nivoju. Le tako bi volivci v volilni enoti res lahko izbirali med kandidati, ki so njim blizu. Takšna oblika večinskega sistema bi bila odlična za volivce in demokracijo. Ker pa vodstvom strank takšen način izbire kandidatov ne ustreza, zagovarjajo le takšno obliko večinskega sistema, s katero bi svojo moč okrepila, volivcem pa možnost izbire v primerjavi s sedanjim volilnim sistemom le še zožila. V mednarodni stroki zato upravičeno prevladuje stališče, da je večinski volilni sistem lahko nevaren za mlade demokracije (Toplak v Tadel 2013).

9.4 Dr. Jernej Pikalo

Pikalo (v Tadel 2013) v intervjuju v Delovi prilogi Pogledi pravi, da smo zaradi notranjih blokad s strani politične elite zamudili določene posege, ki bi jih morali opraviti že davno. Izpostavlja predvsem bistveno razliko med razpravo na eni in odločanjem na drugi strani. Iz politološke perspektive pa velja pogledati širši kontekst: ne gre samo za tehnično rešitev, kako bomo volili in kako potem preračunavali glasove, temveč je ena od posledic ta, da je poslanec zastopnik izključno tistih volivcev, ki so ga izvolili v tej ali oni volilni enoti. V tem kontekstu je angleška tradicija, v okviru katere iz meja nekdanjih grofij izhajajo tudi aktualne volilne enote, nekaj čisto drugega. V našem primeru bi večinski sistem verjetno le še poglobil razkol

znotraj politične skupnosti, ki ga povzroča kulturni boj. Ta razkol je tako ali drugače prisoten povsod: v Angliji so torijci lastniki produkcijskih sredstev in bivši zemljiški posestniki, laburisti pa predstavniki »dela« (»labour«), se pravi delojemalci; v ZDA gre pri razlikah med republikanci in demokrati manj za konflikt med kapitalom in delom, bolj pa za razmerje do republike, se pravi do federacije in njenih ciljev v primerjavi s cilji zveznih držav ali celo posameznikov. Pikalo (v Tadel 2013) pravi, da si ne zna predstavljati, okrog česa bi to delitev gradili pri nas – oziroma ni prepričan, koliko naših državljanov si želi še poglobljati shizmo, ki se nam vleče vse iz protestantskih časov, se pravi skoraj pol tisočletja. Se pa tudi Pikalo strinja, da je večinski sistem po svoje učinkovit, sploh v svoji najbolj radikalni obliki, kakršno prakticirajo v Veliki Britaniji pod geslom »the first past the post« (»prvi mimo palice«, tj. prispodoba za prehod skozi cilj), kjer je izvoljen tisti, ki ima največ glasov, ne glede na število kandidatov.

Če bi imeli pri nas takšen sistem, bi denimo po prvem krogu predsedniških volitev leta 2007 zmagal Lojze Peterle s 30 odstotki glasov. Francozi imajo tudi za parlament dvokrožni sistem, torej takšnega, kot je pri nas za volitve predsednika in županov, da za izvolitev kandidat potrebuje več kot 50 odstotkov glasov. SDS po mojem razumevanju predlaga takšen tip večinskega sistema. Angleški sistem je v svetovnem merilu nesporno najbolj učinkovit, saj že naslednje dopoldne po volitvah vedo, kdo bo postal premier, ta mora samo formalno po mandat h kraljici in vlada se vzpostavi v nekaj dneh. Oziroma – tako je bilo skoraj stoletje do zadnjih volitev leta 2010, ko so po dolgih letih duopola ponovno dobili koalicijo. In ker imajo ponovno relativno močno tretjo stranko, ta sistem izgublja legitimnost, in prav zdaj tudi oni intenzivno razpravljajo o reformi. Čist večinski sistem deluje le v duopolu, kakršnega poznajo v ZDA, kjer pa so druge posebnosti zaradi popolne ločenosti zakonodajne oblasti v kongresu in izvršne v predsednikovem kabinetu (Pikalo v Tadel 2013).

Pikalo (v Tadel 2013) tudi poudarja, da bi se morali vseeno zavedati, da se politični sistemi ne menjajo kar tako in da v glavnem vendarle delujejo, saj niso nastali čez noč – tudi naš, ki se je po nujnosti dogodkov moral hitro vzpostaviti, je dediščina izkušenj drugih držav pa našega znanja, naše tradicije in kulture, se pravi nacionalnega karakterja in zgodovine. V zvezi z morebitnimi spremembami se mu zdi ključno vsebinsko vprašanje, ali smo Slovenci sposobni prebaviti politično tako močno figuro, kakršna je predsednik države ameriškega tipa, se pravi z neposrednim mandatom izvoljeni šef izvršne oblasti. Pikalo (v Tadel 2013) je do tega skeptičen, meni, da je naša tradicija preveč egalitarna (ker pač nikoli nismo imeli svoje aristokracije), da bi privolili v tako močnega voditelja. Zavedati se moramo konkretnih razmer in se jim prilagajati. Politični sistemi niso nespremenljivi (Pikalo v Tadel 2013).

9.5 Dr. Saša Zagorc

Zagorc (v Petrovčič 2013b) je v Mladini izrazil mnenje, da so vprašanja glede sprememb volilnega sistema aktualna že desetletja, in čeprav so ti poskusi neuspešni, so po njegovem mnenju dobrodošli. Predvsem v obdobjih različnih družbenih kriz se po navadi pojavljajo težnje po sistemskih spremembah in volilni sistem je značilen kazalec tega. Ker so spremembe volilnega sistema teže uresničljive; potrebna je podpora 60 poslancev, Zagorc meni, da je tovrstna podpora možna ravno v kriznih trenutkih, ko so različni interesi postavljeni pred dejstvo. Prav tako pa je mnenja, da je slabo, če se tako pomembne odločitve sprejemajo v kriznih okoliščinah, saj je v takšnih trenutkih vedno prisoten element nujnosti, hitrosti in pritiskov, kar ni najbolj optimalen način za tako pomembno problematiko. Smiselno bi bilo volilno zakonodajo spreminjati z vizijo in v času brez napetosti, ko je čas za tehten premislek, je pa to nerealno, saj v takih obdobjih politične stranke običajno o tem ne razmišljajo. Glede predloga kombiniranega sistema po nemškem vzoru meni, da volivci nimajo odločilnega vpliva na izbiro poslancev, kot naj bi veljalo oz. kot se tudi v slovenskem prostoru izpostavlja kot bistveno prednost omenjenega predloga. Pravi, da je odločilno, kdo kandidate predlaga, ne pa, kateri kandidati so predlagani, saj je vedno ključna demokracija znotraj političnih strank. V okoljih, kot je tudi slovensko, pa je po mnenju profesorja volilnega prava težava v tem, da se znotraj strank ne izbirajo najboljši kandidati. Volivcem bi odločilen vpliv na izbiro poslancev zagotovili s sistemom enega prenosljivega glasu, kot ga imajo na Irskem, kjer lahko volivec izbere, oceni in razvrsti vse kandidate (Zagorc v Petrovčič 2013b).

9.6 Dr. Aleš Maver

Maver je za internetni portal Siol.net (2014) povedal, da večinski volilni sistem praviloma bolje odlikava razporeditev volilnega telesa in omogoča stabilnejše večine, proporcionalni pa omogoča zastopanost širši paleti interesov in tudi omogoča manjšim strankam izsiljevalski vpliv v koalicijah. Glede kombiniranega sistema loči nemški sistem, ki je bolj kot ne proporcionalen, ali primer Ukrajine in Madžarske, ki sta prava kombinirana modela. Nemški model ima po njegovem mnenju enake učinke kot proporcionalni, le vpliv volivca je večji; pri drugi različici kombiniranega sistema pa se ustvari stabilna vladna večina, hkrati pa se omogoča zastopanost manjšim skupinam. Ob uvedbi večinskega ali kombiniranega sistema, kjer se polovica poslancev voli po večinskem modelu in polovica po proporcionalnem, bi to po

njegovem mnenju vodilo k oblikovanju dveh političnih blokov in prisililo manjše stranke v povezovanje z večjimi.

Maver (v Siol.net 2014) sicer meni, da je predlog absolutnega preferenčnega glasu na ravni enote dober, vendar so na koncu vseeno stranke tiste, ki odločajo, kdo je kandidat v katerem okraju, kar je bistvenega pomena za izvoljivost. Kljub temu pa po njegovem mnenju to ne odpravi bistvene težave, ki jo Maver vidi v razdrobljenosti parlamenta. Meni, da bi največ k rešitvi tega problema lahko prispeval dvig volilnega praga na 5 % , saj bi to zmanjšalo število strank v parlamentu. Kljub temu pa ne vidi realnih možnosti za korenite spremembe volilnega sistema, saj stranke same nimajo interesa in ne konsenza. Predvsem ne vidi možnosti za večinski sistem, saj stranke nanj niso pripravljene in si ga ne želijo, prav tako pa si manjše stranke ne želijo dviga volilnega praga, saj lahko ogrozi njihov vstop v parlament (Maver v Siol.net 2014).

10 POVZETKI OPRAVLJENIH INTERVJUJEV

10.1 Slovenska demokratska stranka (SDS) – dr. Božo Predalič

Predalič (Priloga A) je mnenja, da obstoječi volilni sistem ne omogoča resnične participacije volivcev na volitvah, ker se volijo predvsem politične stranke in ne konkretni ljudje. Ta sistem tudi ne daje poudarka na odgovornost poslancev do volivcev, kar potrjujejo številna prehajanja iz poslanskih skupin, v katere so bili izvoljeni. Tak sistem naj tudi ne bi dajal politične stabilnosti in ne omogoča oblikovanja stabilne vlade kar dokazujejo predčasne volitve v zadnjih letih.

Predalič izvirni greh vidi v neupoštevanju referendumске volje iz leta 1996, ko je bil izglasovan predlog za večinski sistem, ter leta 2000 s spremembo ustave določen proporcionalni sistem z obvezno personalizacijo volitev. Zaradi zagotovitve večje odgovornosti poslancev do volivcev pa Predalič meni, da je treba volivcem resnično dati možnost za odločilen vpliv, kar bo tudi povečalo občutek resnične participacije.

V stranki SDS tudi opozarjajo, da je sedanja razdelitev enot in okrajev nesprejemljiva. Okraji naj bi bili oblikovani nestrokovno in močeradasto, razmerje med najmanjšim in največjim volilnim okrajem je namreč več kot ena proti tri, kar postavlja volivce v neenakopraven položaj. Predalič prav tako opozarja na primere, ko imajo izvoljeni poslanci tudi petkrat manj glasov kot kak drug kandidat, ki se ni uvrstil v parlament.

V stranki SDS zagovarjajo dvokrožni večinski sistem, ki bi sledil načelu, da so izvoljeni samo tisi kandidati, ki v svojem volilnem okraju prejmejo večino vseh glasov. Tako bi imel vsak volilni okraj svojega predstavnika, kar bi pomenilo bistveno večjo odgovornost poslancev do državljanov, oblikovala bi se trdna vlada in močna opozicija. V stranki SDS tudi ne nasprotujejo možnosti odpoklica poslanca. Predalič meni, da bi bil dogovor o spremembi volilnega sistema možen, če bi poslanci spoštovali jasno izraženo referendumsko voljo. Ker pa se to še ni zgodilo, tudi ni vzpostavljene politične stabilnosti in zaupanja v institucije, ki je po mnenju Predaliča nujno potrebna za stabilnost in razvoj Slovenije.

10.2 Stranka Socialni demokrati (SD) – Janja Bregar, predstavnica za odnose z javnostmi

V stranki SD so mnenja (Priloga B), da so polemike o volilnem sistemu nekaj običajnega, legitimnega in dobrodošlega in tako kot v drugih državah z daljšo demokratično tradicijo tudi v Sloveniji tovrstne razprave niso redkost. V stranki SD so mnenja, da volilni sistem sam po sebi ne more biti dober ali slab pod pogojem, da se upoštevajo temeljna demokratična načela. Pravila morajo biti jasna, vnaprej znana in se ne smejo spreminjati tik pred volitvami, dejstvo pa je, da imajo različni volilni sistemi različne učinke. Socialni demokrati obstoječi proporcionalni volilni sistem ocenjujejo kot ustrezen, saj omogoča kandidiranje in izvolitev predstavnikov več strank oz. list v državni zbor. Po izkušnjah sodeč, obstoječi volilni sistem omogoča izvolitev tudi novim strankam, kar kaže na odprtost sistema in povečuje demokratičnost, v čemer stranka SD vidi veliko prednost našega volilnega sistema. Zavedajo pa se tudi, da izvolitev več strank v državni zbor sili stranke v dialog in dogovarjanje, od tega pa je odvisna trdnost vlade in tudi podpora vladi. Na vprašanje, ali bi dvig volilnega praga in s tem manjše število političnih strank v državnem zboru pozitivno vplivalo na učinkovitost in stabilnost delovanja državnega zbora, so v stranki SD mnenja, da volilni prag pri tem ne igra pomembne vloge oz. višji volilni prag v proporcionalnem sistemu sam po sebi ni nujno dejavnik, ki bi pripomogel k stabilnosti političnega sistema ali zanj celo jamčil. Glede volilnih okrajev so v stranki SD mnenja, da imajo pozitivno vlogo in jih kot sestavni del našega volilnega sistema sprejemajo kot koristne. Če ne bi bilo volilnih okrajev, bi po oceni SD bilo ključno, ali ima kandidat večjo ali manjšo prepoznavnost med ljudmi, ali prihaja s podeželja ali iz večjih urbanih središč ter na katero mesto na listi je uvrščen. Prav tako menijo, da bi brez volilnih okrajev težko dosegli visoko motiviranost kandidatov, saj bi tisti iz manjših krajev oz. s podeželja ter tisti na zadnjih mestih liste imeli manjše možnosti izvolitve kot drugi. Kandidatna lista bi bila torej različno motivirana in manj homogena kot v primeru sedanje ureditve z volilnimi okraji. Ocenjujejo tudi, da bi v volilnem sistemu brez volilnih okrajev predvsem v primeru preferenčnega glasu to slabo vplivalo na izvoljivost žensk, čemur pa ostro nasprotujejo.

Socialni demokrati načeloma podpirajo obstoječi proporcionalni sistem, ne odklanjajo pa razprave o morebitnih spremembah. So mnenja, da je za našo družbo najprimernejši proporcionalni sistem, saj omogoča volivcem številčnejšo izbiro političnih strank ter njihovih programom, po drugi strani pa zahteva od njih medsebojno sodelovanje, dogovarjanje in

povezovanje. V SD menijo, da je to kljub nekaterim slabostim boljša izbira, kot bi bil večinski sistem, ki bi že tako razdeljeno slovensko družbo še bolj razdelil. Kljub vsemu pa menijo, da obstoječi volilni sistem ni problematičen in da morebitne spremembe niso bistvenega pomena. Prepričani so, da se volilnemu sistemu nasploh daje preveliko težo v smislu, da je jedro oz. izvor političnih pretresov, saj v volilnem sistemu ne vidijo ključnih vzrokov za težave v delovanju politike, države in slovenske družbe.

10.3 Urad predsednika Republike Slovenije

Predsednik republike Borut Pahor (Priloga C) je v letu 2013 zaznal možnosti in pripravljenost na spreminjanje volilne zakonodaje in je prav zaradi tega decembra 2013 na pogovor povabil predsednike parlamentarnih strank. Prizadeval si je, da bi vsaj nekatere popravke zakonodaje sprejeli še pred naslednjimi volitvami, saj je take spremembe po njegovem mnenju neprimerno uveljaviti neposredno pred volitvami.

Na pogovoru s predstavniki parlamentarnih strank je bilo dogovorjeno, da bodo zainteresirane parlamentarne stranke predvidoma do konca januarja 2014 na svojih organih obravnavale predlog sprememb in dopolnitev volilnega sistema, pripravljen v smeri odločilnejšega vpliva volivcev na dodelitev mandatov kandidatkam in kandidatom za poslanke in poslance Državnega zbora Republike Slovenije. Spremembe so bile pripravljene v treh smereh: da se uveljavi obvezen absolutni preferenčni glas; da se volivci odločajo o celotni listi kandidatov na ravni enote – da se torej obstoječe okraje (88) ukine in da se uvede petodstotni volilni prag za vstop v Državni zbor Republike Slovenije. Žal so v nadaljevanju parlamentarne stranke zaradi aktualnih dogajanj drugim temam dale prednost, tako da konsenza na omenjenih osnovah ni bilo mogoče doseči.

V Uradu predsednika so menja, da je za spremembe volilnega sistema potrebna daljša in zahtevna procedura. Zaenkrat sicer prevladuje ocena, da so nekatere spremembe potrebne, vendar imajo parlamentarne pa tudi zunajparlamentarne stranke in gibanja še vedno različna stališča glede vsebine teh sprememb. Volilni sistem namreč bistveno določa možnosti za volilni uspeh posamezne politične stranke, vsakršna sprememba pa tako istočasno nekaterim izboljšuje, drugim pa zmanjšuje možnosti za dosego še večjega uspeha – odvisno od načina dela, njene prepoznavnosti in strukture volivcev posamezne politične stranke. Kljub temu pa bo predsednik republike še naprej aktivno spremljal dogajanje na tem področju in po potrebi usklajeval morebitne predloge sprememb, ki bi bili večinsko sprejemljivi.

11 SKLEP

Kot vsaka novonastala država je v devetdesetih letih prejšnjega stoletja tudi Slovenija morala sprejeti odločitev, po kakšen sistemu bodo volivci izbirali svoje predstavnike v parlamentu, torej izbrati volilni sistem. Zaradi nezadostnega soglasja o tem, kateri volilni sistem izbrati, tako volilni sistem leta 1991 ni bil zapisan v ustavo in je bil leta 1992 določen z Zakonom o volitvah v državni zbor (ZVDZ; 1992). Ribičič (1992) je mnenja, da je bilo za Slovenijo zelo pomembno, da je leta 1990 uveljavila proporcionalni sistem in se tako izognila težavam, ki jih je prinesel večinski sistem mnogim mladim demokracijam v Vzhodni Evropi. Tudi Brezovšek (1992) se strinja, da je za prehod v demokracijo večinski sistem še najmanj primeren. V družbi, ki postavlja demokratične temelje, večinski sistem deluje preveč izključujoče, daje preveč moči določeni manjšini in zanemarja mnoge raznolike strankarske opcije, ki jih v novonastalih državah ni malo.

Vse od sprejetja omenjenega zakona je problematika volilnega sistema pogosto predmet političnih in strokovnih razprav kot tudi predlogov in pobud za njegove spremembe. Stalnica med predlogi je prav gotovo predlog za večinski sistem, ki pa do danes še ni dobil zadostne podpore med strankami. Do predloga večinskega sistema so, razen redkih izjem, strokovnjaki kritični. Po analizi mnenj in intervjujev lahko ugotovimo, da je težava večinskega sistema predvsem v razdvajanju tako politike kot tudi državljanov, saj se praviloma oblikujeta dva pola, ki se izmenjujeta na oblasti, nadzorna funkcija parlamenta pa je v takšnih sistemih močno vprašljiva. Analiza volitev 2011 in 2014, kjer sem rezultate volitev interpretirala po enokrožnem večinskem sistemu, je jasno pokazala, kako večinski sistem zmagovalni stranki zagotovi veliko večjo zastopanost z mandati kot proporcionalni. Na tak način lahko ena stranka obvladuje celoten državni aparat, ni močne opozicije in nadzora, kar pa je z vidika transparentnosti, legitimnosti in načela delitve oblasti lahko zelo vprašljivo. Slovenija je, morda tudi zaradi svoje enostrankarske zgodovine, toliko bolj pozorna in previdna pri zagotavljanju strankarske in interesne pestrosti, zato ne čudi dejstvo, da predlog večinskega sistema ni najbolj priljubljen. Čeprav so se na referendumu leta 1996 državljani med vsemi opcijami odločili, da je večinski sistem najbolj sprejemljiv, so pogoste interpretacije izida v smislu izkazovanja nezadovoljstva državljanov nad obstoječim sistemom in ne dejanske podpore večinskemu sistemu. Tarča kritik v obstoječem sistemu je predvsem navidezna personalizacija volitev, saj imajo volivci občutek, da glasujejo za določenega kandidata, kljub temu pa ne morejo neposredno vplivati na njegovo izvolitev, čeprav ustava v 80. členu volivcem zagotavlja

odločilen vpliv na izbiro poslancev. Vprašanje večjega vpliva volivcev na izvolitev kandidatov je eno bistvenejših in bolj perečih, ki se pojavljajo že vsa leta. Zato so pogoste pobude za uvedbo preferenčnega glasu, s katerim bi lahko volivci izbrali kandidata poimensko in s tem v celoti uveljavili svojo ustavno pravico. Kljub temu pa imajo tudi v primeru preferenčnega glasu še vedno velik vpliv politične stranke, ki določijo, kdo kandidira v katerem okraju, kar pa se je že večkrat izkazalo za bistven dejavnik. Grad (2004, 130) pa je mnenja, da je personalizacija zagotovljena z glasovanjem o posameznikih in s tem, da poslanske mandate, ki jih pridobi strankarska lista, ne dobijo kandidati po vrstnem redu, ampak v skladu z deležem glasov, ki so jih pridobili v volilnem okraju.

Korak v smeri večjega vpliva volivcev je bil storjen z ukinitvijo nacionalnih list, uveden pa je bil tudi Droopov količnik, ki pomembno vpliva na razmerje med delitvijo mandatov na ravni volilnih enot kot tudi na državni ravni. Z ustavno spremembo leta 2000 je bil torej narejen določen premik, sprejet je bil tudi višji volilni prag in proporcionalni sistem zapisan v ustavo. Ugotovim torej lahko, da je volilni sistem od leta 1992 doživel manjše spremembe, ki pa niso zadostile zahtevam po bolj korenitih spremembah sistema.

Problematika nezadostnega vpliva volivcev je med drugim rezultat razdelitve ozemlja na volilne okraje, kar je druga pogosta kritika obstoječega sistema. Zakonodajalec je sprva predvidel, da bo imel vsak okraj svojega poslanca, vendar je volilna matematika takšna, da so v praksi nekateri volilni okraji brez poslancev, nekateri pa jih imajo tudi več. Velika težava so različno veliki okraji, ki pa morajo biti vsem kritikam navkljub oblikovani tako, da smiselno zaokrožujejo določena območja in se skladajo z mejami občin.

Splošno mnenje stroke in politike je, da volilni okraji znotraj obstoječega proporcionalnega sistema niso primerni, saj ne zagotavljajo zadostnega vpliva volivcev, prav tako pa glasovi v različno velikih okrajih nimajo enake teže pri izračunih relativnih deležev glasov. Prihaja do velikih razlik v številu glasov med izvoljenimi in tistimi, ki to niso, kljub večjemu številu pridobljenih glasov. Vedno glasnejši so tudi predlogi o kombiniranem sistemu z dvema glasovoma, v katerem bi volilni okraji ostali, z uporabo večinskega sistema pa bi bil v okraju izvoljen kandidat z največ glasovi znotraj posameznega okraja.

Ocenjujem, da je moja hipoteza glede problematičnosti volilnih okrajev pravilna, saj tako politične stranke kot stroka in analiza rezultatov volitev kažejo, da je sistem zapleten, nepregleden in za volivca nerazumljiv. Kot kaže, je uspeh stranke odvisen od števila glasov vseh strankinih kandidatov, uspeh kandidata pa je odvisen od deleža glasov v njegovem okraju.

Zaradi tega dejstva kandidati raje kandidirajo na listah v manjših okrajih, saj so deleži višji v primerjavi z večjimi okraji. Izpostavila bi tudi dejstvo, da se z obstoječim sistemom tekma za poslanska mesta odvija med kandidati iste liste oz. stranke, kar nekateri vidijo kot slabo, po drugi strani pa tak način spodbuja kandidate k zdravi tekmovalnosti in s tem zvišuje kakovost kandidatov.

V obravnavi se že vrsto let pojavljajo enaki predlogi sprememb v smislu večinskega in kombiniranega sistema in uvedbe preferenčnega glasu. Občasno se pojavi tudi pobuda za višji volilni prag, vendar je razumljivo, da manjše stranke takemu predlogu nasprotujejo, saj lahko ogrozi njihov vstop v parlament. Večinski volilni sistem že vrsto let podpira le ena stranka, torej zaenkrat nima možnosti za uspeh. Ribičič (2013) vidi možnost v uvedbi večinskega sistema samo v izjemnih razmerah, pogojenih z ekonomsko krizo in krizo zaupanja v politične stranke. Doživeli smo tako ekonomsko krizo kot tudi nezaupanje v politične stranke, vendar večinski sistem očitno do sedaj še ni bil dovolj sprejemljiva izbira.

Kombiniran volilni sistem ima več podpornikov, vendar do sedaj tudi ta predlog ni prišel dlje kot do obravnave na matičnem delovnem telesu državnega zbora. Zdi se, da ima največ možnosti, ob podpori sedanje vlade, predlog ohranitve proporcionalnega sistema z ukinitvijo okrajev in uvedbo preferenčnega glasu. Ob vsem tem pa ne gre zanemariti dejstva, da je za spremembo volilne zakonodaje in sistema potrebna dvotretjinska večina v parlamentu, kar tudi razloži dosedanje neuspele poskuse kot tudi skepso glede uvajanja sprememb v prihodnje. Ne moremo govoriti o nekem konsenzu, kar se tiče predlogov sprememb, so pa določene skupne točke, ki jih posamezne stranke zagovarjajo. Kljub vsemu pa do sedaj še ni bilo jasno izražene interesa po spremembah s strani vseh političnih strank, da bi lahko govorili o nekem skupnem konsenzu ali vsaj skupnem interesu. Vsaka politična stranka ima svoje lastne interese, tako tudi pri volilnem sistemu, vsaka natanko ve, kakšen sistem ji ustreza oz. na kakšen način bi lahko iztržila zase najboljši rezultat. Trenutno kakšnega konkretnega dogovora ni na vidiku, tako da bo obravnavana tematika še nekaj časa ostala brez epiloga. Če se ozrem na naslovno vprašanje diplomske naloge, ali so spremembe volilnega sistema realnost ali utopija, lahko sklenem, da glede na kronološki pregled in trenutno stanje na tem področju konkretnih sprememb ni pričakovati v kratkem času. Potrebno je splošno soglasje političnih strank, kar pa se je do sedaj izkazalo za težko dosegljivo. Glede na večletne postopke in nerealizirane predloge bi lahko sklepali, da so spremembe na tem področju utopične, vendar zaključujem, da so spremembe volilnega sistema mogoče, potrebne in v prihodnosti tudi realne.

Spremembe volilnega sistema se vsekakor ne smejo in ne morejo zgoditi na hitro, brez premisleka in brez tehtnih argumentov, čeprav vseh posledic in učinkov ni mogoče vnaprej predvideti. Ni mogoče enostavno preslikati volilnega sistema iz ene države v drugo, saj je vsaka država kompleksen sistem s svojimi kulturnimi, družbenimi in zgodovinskimi značilnostmi.

12 LITERATURA

1. Brezovšek, Marjan. 1991. Parlamentarni nadzor nad izvršno oblastjo: funkcije in oblike. *Teorija in praksa* 28 (3/4): 317–321.
2. --- 1992. Demokracija in izbira volilnega sistema. *Teorija in praksa* 29 (7–8): 720–724.
3. --- 1995. Politična participacija: prispevek k analizi "participativne demokracije". *Teorija in praksa* 32 (3–4): 199–211.
4. --- 2002. Volitve in politično predstavništvo. V *Parlamentarne volitve*, ur. Danica, Fink Hafner in Tomaž Boh, 51–69. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. --- in Miro Haček. 2012. *Politični sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. --- in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Bučar, France. 1998. *Demokracija in kriza naših ustavnih institucij*. Ljubljana: Nova revija.
8. Dahl, Robert Alan. 1997. *Uvod v teorijo demokracije*. Ljubljana: Krtina.
9. Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Euroadria.
10. Delo. 2013. *SDS za spremembo ustave: dvokrožni večinski sistem*, 5. november. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/politika/sds-za-spremembo-ustave-dvokrozni-vecinski-volilni-sistem.html> (23. junij 2016).
11. Državni svet Republike Slovenije. 2014. *Sprememba volilnega sistema po volji državljanov*, 20. januar. Dostopno prek: <http://www.ds-rs.si/?q=novice/sprememba-volilnega-sistema-v-dz-po-volji-drzavljanov> (23. maj 2016).
12. Državna volilna komisija. 1996. *Odlok o razpisu zakonodajnega referenduma*, 21. november. Dostopno prek: <http://www.dvk-rs.si/files/files/Odlok-o-razpisu-zakonodajnega-referenduma-za-volitve-v-Drzavni-zbor.pdf> (15. junij 2016).
13. --- 2004. *Volilne enote v RS*, 3. oktober. Dostopno prek: http://www.dvk-rs.si/arhivi/dz2004/html/rez_vo.htm (26. julij 2016).
14. --- 2011. *Predčasne volitve v državni zbor 2011*, 4. december. Dostopno prek: <http://www.dvk-rs.si/arhivi/dz2011/> (15. junij 2016).
15. --- 2014. *Predčasne volitve v državni zbor 2014*, 13. julij. Dostopno prek: <http://volitve.gov.si/dz2014/> (15. junij 2016).

16. Državni zbor Republike Slovenije. 2015. *Javna predstavitev mnenj o oceni stanja in morebitnih spremembah ureditve volitev v Republike Slovenije – zapis*, 13. januar. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VII&type=magdt&uid=5DDD27243E1EB407C1257DCD003D9FCB> (10. junij 2016).
17. Gaber, Slavko, ur. 1996. *Volilni sistemi: zbornik*. Ljubljana: Krtina.
18. Grad, Franc. 1992. *Novi volilni sistem z volilno zakonodajo*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
19. --- 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
20. --- 2004. *Volitve in volilni sistem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
21. --- 2013. *Parlamentarno pravo*. Ljubljana: GV Založba.
22. Grims, Branko. 2014b. *Dvokrožni večinski sistem za odgovornost in razvoj. Pogledi*, 9. maj. Dostopno prek: <http://www.pogledi.si/druzba/dvokrozni-vecinski-sistem-za-odgovornost-razvoj> (5. julij 2016).
23. Haček, Miro. 2012. Večinski vs. proporcionalni sistem? 13. januar. Dostopno prek: <http://metinalista.si/vecinski-vs-proporcionalni-sistem/> (25. april 2016).
24. --- 2015. *Urbano proti ruralnemu?* 11. maj. Dostopno prek: <http://metinalista.si/urbano-proti-ruralnemu-nova-delitev-v-slo-politcnem-prostoru/> (25. april 2016).
25. Heywood, Andrew. 1997. *Politics*. London: Macmillan.
26. Jančič, Peter. 2014. Dve tretjini proti večinskemu sistemu. *Delo*, 22. januar. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/politika/dve-tretjini-proti-vecinskemu-volilnemu-sistemu.html> (13. maj 2016).
27. Klingemann, Hans Dieter. 1999. Demokratični razvoj, volilni sistemi in volitve. *Teorija in praksa* 36 (3): 481–494.
28. Krašovec, Alenka. 2007. *Volilne študije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
29. Krašovec, Tatjana, ur. 2000. *Razvoj slovenskega parlamentarizma: kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji : zbornik referatov, koreferatov in razprav*. Ljubljana: državni zbor Republike Slovenije.
30. Lubej, Gašper. 2015. *Britanski volilni sistem bi Cerarja ustoličil kot absolutnega vladarja*. 8. maj. Dostopno prek: <http://siol.net/novice/slovenija/britanski-volilni-sistem-bi-cerarja-ustolicil-kot-absolutnega-vladarja-239039>, (23. junij 2016).
31. Lukšič, Igor. 1999. Večinski volilni sistem kot slaba izbira. *Teorija in praksa* 36 (3): 472–480.
32. Mihelčič, Miran. 2015. *Veš, premier, svoj dolg?* *Delo*, 16. september. Dostopno prek: <http://www.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/ves-premier-svoj-dolg.html> (22. junij 2016).

33. Mihelj, Vlado. 2013. Kakšne volitve hočemo? *Mladina*, 10. maj. Dostopno prek: <http://www.mladina.si/143792/kaksne-volitve-hocemo/> (20. maj 2016).
34. Milbrath, W. Lester. 1965. *Political participation – How and why do people get involved in politics?* 4. december. Chicago: Rand McNally & Company. Dostopno prek: <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=8986294&fileId=S0003055400132125> (15. junij 2016).
35. Ministrstvo za javno upravo. 2016a. *Volitve v državni zbor*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/volilna_in_referendumska_zakonodaja/volitve_v_drzavni_zbor/ (10. junij 2016).
36. --- *Volitve in volilni sistem*. 2016b. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/PolitichniSistem/VolitveInVolilniSistem> (10. junij 2016).
37. --- 2016c. *Predlogi zakonov*. Dostopno prek: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=AF731AD93385DF7BC1257E37003473B4&db=pre_zak&mandat=VII, (18. junij 2016).
38. --- 2016č. *Seja Odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VII&type=dt&uid=AF1B270A61F369F5C1257F9C00451EC0> (18. junij 2016).
39. --- 2016d. *Mnenje zakonodajno-pravne službe DZ*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/bc2a53bb26c73c16e639.pdf> (10. julij 2016).
40. --- 2016e. *Mnenje Vlade RS*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/ad77850c5026e0211a5f.pdf> (10. julij 2016).
41. Norris, Pippa. 1997. *Choosing electoral systems*. Dostopno prek: <https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/ Acrobat/Choosing%20Electoral%20Systems.pdf> (5. maj 2016).
42. Petrovčič, Peter. 2013a. Res potrebujemo stabilnejšo vlado? *Mladina*, 22. februar. Dostopno prek: <http://www.mladina.si/120741/res-potrebujemo-stabilnejso-vlado/> (3. junij 2016).
43. --- 2013b. Intervju z dr. Sašo Zgorcem. *Mladina*, 11. oktober. Dostopno prek: <http://www.mladina.si/149261/dr-sasa-zagorc-vecja-je-kriza-vec-je-predlogov-za-sistemske-spremembe-in-volilni-sistem-je-znaci/> (20. maj 2016).
44. Ribičič, Ciril. 1999. Volilni sistem iz žabje perspektive. *Teorija in praksa* 36 (3): 458–471.
45. --- 1992. Volilni sistem – med idealnim in realnim. *Teorija in praksa* 29 (7–8): 756–760.
46. --- 2013. Primerjava prednosti in slabosti volilnih sistemov. *Zbornik znanstvenih razprav* 73 (2013): 57–81, 290–291.

47. Rogelj, Boštjan. 2012. *Ureditev volilnih enot v državnozbornem volilnem sistemu*. Ljubljana: Oddelek za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani. Dostopno prek: <http://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:DOC-0XR5SFSJ> (3. julij 2016).
48. Rousseau, Jean-Jacques. 1960. *Družbena pogodba ali načela državnega prava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
49. RTVSLO. 2008. *Kako deluje proporcionalni sistem?* 23. september. Dostopno prek: <http://www.rtvsl.si/volitve-v-dz/kako-deluje-proporcionalni-sistem/92567> (20. maj 2016).
50. --- 2015. *Razprava o volilnem sistemu: spremembe so nujne*, 13. januar. Dostopno prek: <http://www.rtvsl.si/slovenija/razprava-o-volilnem-sistemu-spremembe-so-nujne/355725> (5. julij 2016).
51. Šinkovec, Janez. 1996. *Pravna, demokratična in socialna država*. Ljubljana: Enotnost.
52. Portal Siol.net. 2014. *Za drugačen volilni sistem in višji parlamentarni prag na prihodnjih volitvah ni veliko možnosti*. Dostopno prek: <http://siol.net/novice/slovenija/za-drugacen-volilni-sistem-in-visji-parlamentarni-prag-na-prihodnjih-volitvah-ni-veliko-moznosti-282092> (23. junij 2016).
53. Tadel, Boštjan. 2013. *Za demontažo sistema imamo širok sistem – kaj pa potem? Pogledi*, 21. januar. Dostopno prek: <http://www.pogledi.si/druzba/za-demontazo-sistema-imamo-sirok-konsenz-kaj-pa-potem> (4. julij 2016).
54. --- 2014. *Kako in do kakšnih sprememb volilnega sistema? Pogledi*, 8. maj. Dostopno prek: <http://www.pogledi.si/druzba/kako-do-kaksnih-sprememb-volilnega-sistema>, (5. julij 2016).
55. Toplak, Jurij. 2000. *Volilni sistem in oblikovanje volilnih enot*. Ljubljana: Nova revija.
56. --- 2001. *Spremembe ustave Republike Slovenije*. Maribor: Pravna fakulteta.
57. Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena ustave Republike Slovenije (UZ80). Ur. l. RS, 66/2000 (26. julij 2000).
58. Urad predsednika Republike Slovenije. 2013a. Dostopno prek: <http://www.predsednik.si/up-rs/uprs.nsf/objave/42C38D2703D6662EC1257C26003C8B9D?OpenDocument> (26. junij 2016).
59. --- 2013b. Dostopno prek: <http://www.predsednik.si/up-rs/uprs.nsf/objave/3792D9D8EFF9E3AEC1257C3500567999?OpenDocument> (26. junij 2016).
60. Zajc, Drago. 2004. *Razvoj parlamentarizma in funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
61. *Zakon o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor (ZDVEDZ)*. Ur. l. RS 46/1992 (28. september 1992).

62. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor (ZDVEDZ-A)*. Ur. l. RS 80/2004 (23. julij. 2004).
63. *Zakon o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor (ZDVEDZ-UPB1)*. Ur. l. RS 24/2005 (11. marec 2005).
64. *Zakon o evidenci volilne pravice (Z EVP-1-UPB1)*. Ur. l. RS 1/2007 (5. januar 2007).
65. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ – B)*. Ur. l. RS 78/2006 (25. julij 2006).
66. *Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDZ)*. Ur. l. RS 44/1992 (12. september 1992).
67. Zveza društev upokojencev Slovenije. 2014. *Volilni sistem za demokratizacijo Slovenije*. 14. januar. Dostopno prek: <http://www.zdus-zveza.si/index.php?id=924> (3. julij 2016).

PRILOGE

Priloga A: Intervju – SDS, dr. Božo Predalič, dne 2. 6. 2016

1. Ker se vaša stranka že vrsto let zavzema za spremembe volilnega sistema v smeri večinskega sistema, me zanima, kaj so po vašem mnenju največje slabosti sedanjega sistema?

Najprej je potrebno poudariti, da obstoječi volilni sistem žal ne sledi jasno izraženi referendumski volji volivk in volivcev z dne 8. decembra 1996 ter odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-12/97 z dne 8. oktobra 1998, s katero je Ustavno sodišče ugotovilo, da »na podlagi Poročila Republiške volilne komisije o izidu glasovanja na referendumu o volilnem sistemu, ki je bil 8. decembra 1996, Ustavno sodišče /.../ ugotavlja, da je bil na tem referendumu izglasovan predlog, vsebovan v referendumskem vprašanju, postavljenem na zahtevo 43.710 volivk in volivcev«.

S spremembo Ustave RS leta 2000 se je nedopustno zaobšlo na referendumu izraženo voljo volivk in volivcev ter odločbo Ustavnega sodišča in tako določil sistem sorazmernega predstavništva z obvezno personalizacijo volitev.

Obstoječi volilni sistem ne omogoča resnične participacije volivk in volivcev na volitvah, ker se volijo predvsem politične stranke in ne konkretni ljudje. Ta sistem ne daje poudarka zavezi odgovornosti poslank in poslancev do volivcev, kar potrjujejo tudi številna prehajanja poslank in poslancev iz poslanskih skupin, v katere so bili izvoljeni. Takšen volilni sistem ne daje politične stabilnosti, kar dokazujejo tudi predčasne volitve leta 2011 in 2014. Na takšen način se tudi ne more vzpostaviti oblikovanja trdne, politično stabilne ter enotne vlade ter tudi močne opozicije. To pa privede do nezaupanja v institucije sistema. Nesporno se je sedanji volilni sistem, ki je bil uveden leta 1992, izčrpal, zato je potrebna uvedba dvokrožnega volilnega sistema, kjer imajo volivke in volivci odločilen vpliv na izvolitev poslank in poslancev.

2. Glede na to, da je volilna matematika za pretvorbo glasov v mandate zelo zapletena, me zanima vaše mnenje glede te tematike. Imate občutek, da volivci pa tudi poslanci sploh razumejo obstoječi sistem?

Zaradi zagotovitve večje odgovornosti poslank in poslancev do volivk in volivcev je potreben takšen volilni sistem, ki bo pregleden in enostaven in v prvi vrsti, da bodo imeli volivke in volivci odločilen vpliv na izvolitev poslank in poslancev. Le tako bodo imeli volivke in volivci tudi občutek resnične participacije na volitvah. Večja personalizacija volitev tudi vzpostavlja bistveno večjo odgovornost poslank in poslancev do državljanek in državljanov oziroma volivk in volivcev.

3. Ste mnenja, da je bilo za novonastalo državo primerno, da je sprejela proporcionalni sistem, ali bi bilo bolje, če bi se odločili kako drugače?

Zaradi vzpostavitve oblikovanja trdne, politično stabilne ter enotne vlade ter tudi močne opozicije bi potrebovali takšen volilni sistem, ki bi izvoljene poslanke in poslance zavezoval k bistveno večji odgovornosti do volivk in volivcev ter sledil večji personalizaciji volitev. Takšen volilni sistem je dvokrožni večinski volilni sistem.

4. Kakšno je vaše stališče glede volilnih okrajev in volilnih enot? Zaradi različno velikih volilnih okrajev prihaja namreč do velikih razlik pri relativnih deležih glasov – bi lahko rekli, da v takem sistemu dejansko nimajo vsi volilni glasovi enake teže? Bi bilo treba na novo razdeliti volilne enote in okraje?

Zakon, ki ureja volilne enote in volilne okraje, je po našem mnenju v nasprotju z ustavnim načelom o pravni državi. Odločitev o spremembi Ustave RS leta 2000 je ohranila dotedanje in dosedanje volilne enote in volilne okraje, kar je tudi pravno in politično nesprejemljivo. Razmerje med najmanjšim in največjim volilnim okrajem, ki ostaja »več kot ena proti tri«, postavlja volivke in volivce ter kandidatke in kandidate v izrazito neenakopraven položaj. Med

več okrajev so tudi povsem umetno in po nepotrebnem razdeljene mnoge novonastale občine, obstoječi okraji pa so marsikje oblikovani »nestrokovno in močeradasto«.

Ob tem velja opozoriti na naslednje primere anomalij, ki izkazujejo neprimernost tako volilnega sistema kot tudi oblikovanih volilnih okrajev in volilnih enot. Na zadnjih volitvah je npr. Jani Möderndorfer v 9. volilnem okraju 4. volilne enote prejel 701 glas in bil izvoljen. Vsi štirje izvoljeni poslanci Zavezništva Alenke Bratušek skupaj so na zadnjih volitvah dobili 3247 glasov. V 3. volilnem okraju iste volilne enote pa je Janez Janša sam prejel 6116 glasov. Zanimivo je pogledati še naslednjo primerjavo. Kandidatka v isti, 4. volilni enoti, ki je kandidirala v 10. volilnem okraju, je prejela 4596 glasov, ni bila izvoljena. Navedeno izkazuje, da so volilni okraji in volilne enote dejansko v nasprotju z ustavnim načelom o pravni državi.

5. Če prav razumem, bi po vašem predlogu večinskega sistema vsak volilni okraj dobil svojega poslanca, kar bistveno povečuje neposredno odgovornost poslanca svojim volivcem? Kako vidite odgovornost poslanca volivcem? Bi bilo treba zakonsko urediti možnost odpoklica poslanca s strani volivcev?

Potrebno je uvesti dvokrožni večinski volilni sistem, ki bi sledil načelu, da so izvoljeni samo tisti kandidati, ki v sojem volilnem okraju prejmejo večino glasov vseh volivk in volivcev, ki so glasovali. Tako bi imel vsak volilni okraj v državnem zboru svojega predstavnika. S tem, ko bi se uvedlo večjo personalizacijo volitev, da bi odločilen vpliv volivcev na izvolitev, bi se vzpostavilo tudi načelo bistveno večje odgovornosti poslank in poslancev do državljanek in državljanov. To bi vzpostavilo še kako pomembno oblikovanje trdne, politično stabilne vlade ter tudi močne opozicije, kar je pomembno za stabilnost. V Slovenski demokratični stranki se zavedamo pomena nujno potrebne politične stabilnosti, ki je potrebna za stabilnost in razvoj Slovenije, ter s tem tudi odgovornosti do volivk in volivcev.

V času, ko je Slovenska demokratična stranka zbirala podpise za referendum o volilnem sistemu in jih zbrala 43.710, smo tudi predlagali uvedbo možnosti odpoklica poslanca.

6. Kakšne posledice oziroma spremembe bi po vašem mnenju v slovenski strankarski in politični sistem prinesel večinski volilni sistem?

Večinski dvokrožni volilni sistem, kjer bi bil odločilen vpliv volivca na izvolitev poslanca ter s tem večja odgovornost do volivcev, bi po našem mnenju v slovenski strankarski in politični sistem prinesel pozitivne spremembe. Te so še kako potrebne za zagotovitev večje politične stabilnosti in razvoj Slovenije.

7. So po vašem mnenju spremembe volilnega sistema v Sloveniji sploh možne? Kakšen dogovor je najbolj verjeten?

Če bi poslanke in poslanci spoštovali jasno izraženo referendumsko voljo volivk in volivcev z dne 8. decembra 1996 ter odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-12/97 z dne 8. oktobra 1998, s katero je Ustavno sodišče ugotovilo, da »na podlagi Poročila Republiške volilne komisije o izidu glasovanja na referendumu o volilnem sistemu, ki je bil 8. decembra 1996, Ustavno sodišče /.../ ugotavlja, da je bil na tem referendumu izglasovan predlog, vsebovan v referenduskem vprašanju, postavljenem na zahtevo 43.710 volivk in volivcev«, bi bil dogovor za spremembo volilnega sistema možen. Dokler tega ne bo, žal tudi ne bo vzpostavljene politične stabilnosti, ki je nujno potrebna za stabilnost in razvoj Slovenije, ter tudi zaupanja v institucije sistema.

Priloga B: Intervju – SD, Janja Bregar, dne 17. 6. 2016

1. Volilni sistem je v Sloveniji predmet polemik že vse od prvih parlamentarnih volitev dalje. Zakaj mislite, da je tako, in katere so njegove največje pomanjkljivosti?

Razprave oziroma polemike o volilnem sistemu so bile v preteklosti, so danes in bodo zagotovo tudi v prihodnje. Toda to ni slovenska posebnost, podobne razprave potekajo tudi v drugih državah, tudi tistih z daljšo tradicijo demokratične družbene ureditve, zato Socialni demokrati v tem ne vidimo nič nenavadnega in jih sprejemamo kot legitimne, dobrodošle.

Po našem prepričanju volilni sistem sam po sebi ne more biti dober ali slab pod pogojem, da se izvaja na način, ki upošteva temeljna demokratična načela, torej splošne, enake, neposredne in tajne volilne pravice. Volilni sistemi so v osnovi »le« jasna pravila, po katerih volivke in volivci izvolijo svoje predstavnike na določene javne funkcije, pri čemer je ključno, da so ta pravila znana vnaprej. Torej se pravila ne spreminjajo tik pred začetkom volilnih postopkov ali celo med njihovim tekom. Res pa je, da imajo različni volilni sistemi praviloma tudi različne učinke na kandidiranje in na izvolitev. V tem smislu pa vsak volilni sistem nujno s seboj nosi tako svoje prednosti kot pomanjkljivosti, to velja tudi za volilni sistem, po katerem volimo poslance v državni zbor. Kaj so prednosti in slabosti volilnega sistema, je odvisno od tega, kako se vrednostno opredelimo do načina oblikovanja in zlasti do delovanja zakonodajne ter izvršilne oblasti (npr. ali si želimo delovanja in kandidiranja malo ali več političnih strank oziroma list; ali si želimo oblikovanja koalicijske vlade ali vlade ene stranke; ali si po volitvah v državni zbor želimo nujnost dialoga med strankami za oblikovanje skupnih politik ali pa tak dialog ocenjujemo za nepotrebno izgubo časa, ker naj zmagovalec parlamentarnih volitev sam hitro izvoli vlado ipd.).

Socialni demokrati obstoječi, na Ustavi RS temelječi proporcionalni volilni sistem ocenjujemo kot ustrezen. Volilni sistem omogoča kandidiranje in tudi izvolitev predstavnikov več strank oziroma list v državni zbor. Izkušnje zadnjih let kažejo, da volilni sistem omogoča izvolitev tudi novim strankam in listam, tako da je politični prostor v tem pogledu zelo odprt, kar je z demokratičnega vidika zagotovo prednost, saj omogoča volivcem večjo izbiro. Res pa je, da izvolitev več strank v državni zbor te sili v dialog in dogovarjanje pri oblikovanju vladne večine in da je od trdnosti koalicije odvisna podpora vladi oziroma njena trdnost. Slednje predvsem zagovorniki večinskega volilnega sistema označujejo kot veliko pomanjkljivost.

2. Bi po vašem mnenju dvig volilnega praga pozitivno vplival na učinkovitost delovanja parlamenta oz. političnega sistema?

Dvig volilnega praga zagotovo lahko vpliva na sam preboj političnih strank oziroma list v državni zbor. Višji kot je volilni prag, večja je verjetnost, da bo število političnih strank oziroma list, zastopanih v državnem zboru, manjše in obratno. Prav tako višji volilni prag pomeni, da več veljavno oddanih glasov volivcev ne bo štel oziroma ne bo imelo vpliva na izvolitev predstavnikov v državni zbor (glasovi, oddani za stranke oz. liste, ki niso presegle volilnega praga). Po našem prepričanju pa dvig volilnega praga ne vpliva na učinkovitost delovanja državnega zbora. Seveda je tu najprej potrebno razčistiti vprašanje, kaj imamo v mislih, ko govorimo o učinkovitosti državnega zbora. Če merimo učinkovitost slednjega po številu sej ali številu sprejetih predpisov, potem lahko ugotovimo, da je bil v zadnjih dveh mandatih državni zbor po tem kriteriju zelo učinkovit, kljub temu da sta se mandata predčasno zaključila in nista trajala štiri leta. Tudi če si pod pojmom učinkovitosti delovanja državnega zbora oziroma političnega sistema predstavljamo njegovo stabilnost, v smislu da konstituirani državni zbor izpelje celoten mandat, višji volilni prag v proporcionalnem volilnem sistemu sam po sebi ni nujno dejavnik, ki bi k stabilnosti pripomogel ali zanjo celo jamčil. Zato ocenjujemo, da ima višji volilni prag v tem smislu načeloma lahko le majhno oziroma omejeno vlogo in ne more predstavljati ključnega dejavnika pri stabilnosti državnega zbora oziroma političnega sistema.

3. Kakšno je vaše stališče glede volilnih okrajev? Glede na to, da so pogoste kritike na račun obstoja volilnih okrajev, me zanima, če imajo po vašem mnenju volilni okraji kakšen pozitiven doprinos?

Socialni demokrati načeloma podpiramo veljavni proporcionalni volilni sistem, katerega sestavni del so tudi volilni okraji. Volilni okraji imajo po našem prepričanju tudi svojo vlogo oziroma pozitiven doprinos. Če volilnih okrajev ne bi bilo, potem bi po naši oceni bilo ključno za izvolitev posameznega kandidata oziroma kandidatke dejstvo, ali ima večjo ali manjšo prepoznavnost med ljudmi, ali prihaja iz večjih urbanih središč ali s podeželja, ali je uvrščen oziroma uvrščena na začetek ali na konec liste imen, ki za posamezno stranko kandidirajo v volilni enoti. Če volilnih okrajev ne bi bilo, bi težko dosegli visoko motiviranost kandidat in kandidatov na listi, saj bi tisti ob koncu liste ali tisti iz manjših krajev oziroma podeželja praviloma imeli manjše možnosti izvolitve. To pomeni, da bi bila kandidatna lista kot celota različno motivirana in manj homogena kot v primeru sedanje ureditve volilnega sistema z volilnimi okraji. Ocenjujemo tudi, da bi v volilnem sistemu brez volilnih okrajev, zlasti v primeru obveznega preferenčnega glasu, to slabo vplivalo na izvoljivost žensk, čemur bi socialni demokrati zagotovo nasprotovali.

4. Kakšen predlog spremembe volilnega sistema je za vašo stranko najbolj sprejemljiv?

Kot rečeno, socialni demokrati načeloma podpiramo veljavni proporcionalni volilni sistem, kar pa ne pomeni, da odklanjamo razpravo o morebitnih spremembah veljavnega sistema. Načeloma pa smo prepričani, da je za našo družbo najprimernejši proporcionalni volilni sistem. Tak volilni sistem omogoča volivcem številčnejšo izbiro političnih strank ter njihovih programov, po drugi strani pa sili politične stranke k medsebojnemu sodelovanju, dogovarjanju in povezovanju, ko gre za odločanje o skupnih javnih zadevah. Menimo, da je to, kljub nekaterim slabostim, boljša izbira, kot bi bil denimo večinski volilni sistem, ki bi že tako preveč razklano slovensko družbo še izraziteje razdelil na dva pola, razdeljeno na temelju opredelitev do polpretekle zgodovine. Socialni demokrati smo prepričani, da se volilnemu sistemu nasploh daje preveliko težo v smislu, da je jedro oziroma izvor političnih pretresov ali celo družbenih nemirov, kar nekateri brez vsake mere kritičnosti javno izpostavljajo kot neko objektivno resnico. Pa temu ni tako. Največja težava je, da so zlasti politične stranke in javni funkcionarji v javnosti izgubili veliko mero zaupanja ljudi. Zato je najbrž ključna naloga in cilj, da si predstavniki posameznih vej oblasti in politika nasploh povrne vsaj nekaj izgubljenega zaupanja. To pa se nikakor ne da storiti čez noč, temveč gre za proces, ki bo temeljil na verodostojnih, zglednih ravnanjih politike oz. predstavnikov oblasti v družbeno korist. S slednjim pa volilni sistem, proporcionalni, večinski ali kateri tretji, nima veliko skupnega.

5. Zakaj po vašem mnenju v vseh teh letih politične stranke ne najdejo skupnega jezika glede te problematike? So po vašem mnenju spremembe volilnega sistema v Sloveniji sploh možne? Kakšen dogovor je najbolj verjeten?

Kot že rečeno, volilni sistem je v temelju določen v 80. členu Ustave RS. Ta člen je bil v letu 2000 dopolnjen in je na ustavni ravni določil, da imamo v Sloveniji proporcionalni volilni sistem. Glede na to, da se lahko Ustavo RS spreminja le z dvotretinjsko večino vseh poslank in poslancev, je najbrž mogoče trditi, da so takrat politične stranke o tem vprašanju našle skupni jezik. Kasneje pa takšne politične večine za morebitne spremembe ali dopolnitve volilnega sistema ni bilo. Socialni demokrati tega dejstva ne označujemo negativno, saj veljavnega volilnega sistema ne označujemo za problematičnega in tudi v njem ne vidimo ključnih vzrokov za težave v delovanju politike, države in slovenske družbe nasploh.

Priloga C: Intervju – Urad predsednika Republike Slovenije, dne 20. 7. 2016

Zadeva: 092-04-13/2016-4

Spoštovana gospa Iljaš,

za spremembo volilnega sistema je potrebno doseči zahtevano dvotretjinsko večino vseh poslank in poslancev državnega zbora, kar je izjemno zahtevna naloga in predvsem zahteva široko soglasje vseh parlamentarnih strank glede potrebnih sprememb. V Uradu predsednika republike smo mnenja, da bi bilo primerno v skladu z ustavnim zakonom dopolniti obstoječi proporcionalni volilni sistem tako, da bodo imeli »volivci odločilen vpliv na dodelitev mandator kandidatov«.

V preteklosti poizkusi spreminjanja volilnega sistema niso imeli zadostne podpore.

Predsednik republike Borut Pahor je v letu 2013 zaznal možnosti in pripravljenost na spreminjanje volilne zakonodaje in je prav zaradi tega decembra 2013 na pogovor povabil predsednike parlamentarnih strank. Prizadeval si je, da bi vsaj nekatere popravke zakonodaje sprejeli še pred naslednjimi volitvami, saj je take spremembe po njegovem mnenju neprimerno uveljaviti neposredno pred samimi volitvami.

Na pogovoru s predstavniki parlamentarnih strank je bilo dogovorjeno, da bodo zainteresirane parlamentarne stranke predvidoma do konca januarja 2014 na svojih organih obravnavale predlog sprememb in dopolnitev volilnega sistema, pripravljen v smeri odločilnejšega vpliva volivcev na dodelitev mandator kandidatkam in kandidatom za poslanke in poslance državnega zbora Republike Slovenije. Spremembe so bile pripravljene v treh smereh: da se uveljavi obvezen absolutni preferenčni glas; da se volivci odločajo o celotni listi kandidatov na ravni enote – da se torej obstoječe okraje (88) ukine in da se uvede petodstotni volilni prag za vstop v državni zbor Republike Slovenije.

Žal so v nadaljevanju parlamentarne stranke zaradi aktualnih dogajanj drugim temam dale prednost, tako da konsenza na omenjenih osnovah ni bilo mogoče doseči.

Za spremembe volilnega sistema je potrebna daljša in zahtevna procedura. Zaenkrat sicer prevladuje ocena, da so nekatere spremembe potrebne, vendar imajo parlamentarne pa tudi izvenparlamentarne stranke in gibanja še vedno različna stališča glede vsebine teh sprememb. Volilni sistem namreč bistveno določa možnosti za volilni uspeh posamezne politične stranke, vsakršna sprememba pa tako istočasno nekaterim izboljšuje, drugim pa zmanjšuje možnosti za dosego še večjega uspeha. Odvisno od načina dela, njene prepoznavnosti in strukture volivcev posamezne politične stranke. Kljub temu pa bo predsednik republike še naprej aktivno spremljal dogajanje na tem področju in po potrebi usklajeval morebitne predloge sprememb, ki bi bili večinsko sprejemljivi.

Prilagamo vam tudi magnetogram javne predstavitve mnenj o oceni stanja in morebitnih spremembah ureditve volitev v Republiki Sloveniji, ki je objavljen na spletni strani državnega

zboru Republike Slovenije: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VII&type=magdt&uid=5DDD27243E1EB407C1257DCD003D9FCB>.

**Priloga Č: Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena ustave Republike Slovenije,
Uradni list RS, št. 66/2000**

**USTAVNI ZAKON
O DOPOLNITVI 80. ČLENA USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (UZ80)**

I

V Ustavi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I in 42/97) se v 80. členu doda nov peti odstavek, ki se glasi:

“Poslanci, razen poslancev narodnih skupnosti, se volijo po načelu sorazmernega predstavnštva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom.“

II

Volitve poslancev v državni zbor se v letu 2000 ter do uveljavitve sprememb zakona, ki ureja volitve v državni zbor, izvajajo po zakonu o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92, 60/95, 67/97 – odločba US), s tem, da se:

- pri delitvi mandatov ne upoštevajo liste kandidatov, ki so v celi državi dobile manj kot štiri odstotke glasov;
- pri delitvi mandatov v volilni enoti po 90. členu zakona uporabi Droopov količnik;
- 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 seštevkov glasov na ravni države, in številom mandatov, ki so jih dobile v volilnih enotah;
- pri delitvi mandatov na ravni države ne uporabi drugi odstavek 93. člena zakona.

Ta ustavni zakon začne veljati z razglasitvijo v državnem zboru Republike Slovenije.

Št. 001-02/00-16/1

Ljubljana, dne 25. julija 2000