

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Marko Švara**

**Problematika slovenskega volilnega sistema  
za volitve v državni zbor**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2011**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Marko Švara**

**Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek**

**Problematika slovenskega volilnega sistema  
za volitve v državni zbor**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2011**

## **Problematika slovenskega volilnega sistema za volitve v državni zbor**

Volitve v Državni zbor Republike Slovenije od leta 1992 potekajo po proporcionalnem volilnem sistemu. Z Zakonom o volitvah v Državni zbor Republike Slovenije je pri nas uveljavljen proporcionalni volilni sistem z nekaterimi elementi večinskega volilnega sistema. Poslanci se volijo po volilnih enotah po načelu, da se en poslanec voli na približno enako število prebivalcev, ter po načelu, da so v državnem zboru sorazmerno zastopani politični interesi. Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije, ki je bil sprejet leta 2000, je uzakonil štiri odstotni volilni prag. Zakon med drugim predvideva tudi odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom. Zahteve 80. člena ustave pa s tem še niso v celoti uresničene, saj zakon še vedno ni povsem uresničil določbe, po kateri bi imeli volivci odločilen vpliv na izbor kandidata.

Z ustavno spremembo iz leta 2000 je bil torej volilni sistem urejen na ustavni ravni, kar pomeni, da ga ni mogoče spremeniti brez spremembe ustave.

### **Ključne besede:**

Volitve, volilni sistem, državni zbor, ustavni zakon.

## **The problems of Slovenian electoral system for elections to the National Assembly**

The elections to the National Assembly of the Republic of Slovenia are based on the proportional representation since 1992. The electoral law of the Slovenian National Assembly established the proportional representation in Slovenia with some elements of majority voting system. The members of the Parliament are elected in constituencies on the principle that each member is elected at about the same population and that the political interests are proportionally represented in the National Assembly. The Constitutional Act Amending Article 80 of the Constitution of the Republic of Slovenia, which was adopted in 2000, enacted the four percent electoral margin. The Act also provides decisive influence on allocation of seats. The requirements of the Article 80 of the Constitution are not yet fully met with that. The Act had not yet fully implemented the provision which states, that the electoral body has the decisive influence on selection of the members. With the constitutional change from the year 2000 the electoral system is arranged on the constitutional level, which means it cannot be changed without changing the constitution.

### **Key words:**

elections, electoral system, National Assembly, Constitutional Act.

## KAZALO

1 UVOD .....	6
1.1 OPREDELITEV PODROČJA IN OPIS PROBLEMA .....	6
1.2 METODOLOŠKI OKVIR .....	7
1.2.1 RAZISKOVALNI CILJ IN ZGRADBA DIPLOMSKEGA DELA .....	7
1.2.2 RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN TEZE .....	8
1.2.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE PREUČEVANJA.....	9
2 VOLILNI SISTEMI .....	9
2.1 VOLITVE IN VOLILNI SISTEMI .....	9
2.2 PROPORCIONALNI VOLILNI SISTEM .....	12
2.3 VEČINSKI VOLILNI SISTEM .....	16
2.4 POLPROPORCIONALNI, MANJŠINSKI IN KOMBINIRANI SISTEMI .....	19
3 VOLILNI SISTEM REPUBLIKE SLOVENIJE ZA VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR.....	21
3.1 RAZDELITEV MANDATOV.....	24
3.1.1 NA RAVNI ENOTE – DROOPOV SISTEM .....	24
3.1.2 NA RAVNI DRŽAVE – D'HONDTOV SISTEM .....	24
3.2 UGOTAVLJANJE IZIDA VOLITEV.....	25
3.3 TEMELJNE ZNAČILNOSTI VOLILNEGA SISTEMA.....	30
3.3.1 VOLILNE ENOTE .....	30
3.3.2 VRSTE VOLITEV .....	32
3.3.3 KANDIDIRANJE.....	33
3.3.4 GLASOVANJE .....	33
3.3.5 RAZDELITEV MANDATOV.....	35
3.3.6 ORGANIZACIJA VOLITEV .....	36
3.3.7 VOLILNI POSTOPEK .....	36
3.3.8 VOLILNA PRAVICA .....	37
3.4 VOLILNA GEOMETRIJA .....	38
4 ANALIZA.....	40
4.1 PROBLEMATIKA VOLILNEGA SISTEMA ZA VOLITVE V DZ .....	40
4.1.1 VOLILNI OKRAJI .....	42
4.1.2 VOLILNI PRAG .....	44
4.1.3 PERSONALIZACIJA VOLITEV .....	45
4.2 PREDNOSTI IN POMANJKLJIVOSTI PROPORCIONALNEGA IN VEČINSKEGA VOLILNEGA SISTEMA.....	47
4.3 RAZVOJ VOLITEV IN VOLILNEGA SISTEMA ZA VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE .....	50
4.3.1 RAZVOJ PO PRVI SVETOVNI VOJNI.....	50
4.3.2 RAZVOJ V SOCIALISTIČNI JUGOSLAVIJI.....	50
4.3.3 RAZVOJ PO LETU 1974.....	51
4.3.4 VOLITVE 1990.....	52
4.3.5 VOLITVE 1992.....	52
4.3.6 VOLITVE 1996.....	54
4.3.7 VOLITVE 2000, 2004, 2008 .....	56
4.4 ZAHTEVE ZA SPREMEMBO VOLILNEGA SISTEMA V LETU 1996 .....	60
4.4.1 PREDLOG ZA VEČINSKI VOLILNI SISTEM – 1996 .....	61
4.4.2 ZAHTEVA POSLANCEV .....	62
4.4.3 ZAHTEVA DRŽAVNEGA SVETA .....	62
4.4.4 ZAHTEVA POSLANCEV .....	63

4.5 REFERENDUM O VOLILNIH SISTEMIH V LETU 1996 .....	64
4.5.1 RAZLAGA OPREDELITEV VOLIVCEV NA REFERENDUMU O VOLILNIH SISTEMIH.....	65
4.6 VEČINSKI VOLILNI SISTEM V SLOVENIJI – PREDNOSTI IN SLABOSTI.....	66
4.7 USTAVNE SPREMEMBE – DA ALI NE? .....	69
4.7.1 REFERENDUM.....	69
4.7.2 DRŽAVNI SVET .....	70
4.7.3 VOLILNI SISTEM.....	71
4.7.4 VLADA – PARLAMENT .....	71
4.8 JAVNOMNENJSKE ANKETE IN PARLAMENTARNE VOLITVE.....	73
5 SKLEP .....	75
6 LITERATURA.....	79
PRILOGE .....	86
PRILOGA A: INTERVJU – DR. JURIJ TOPLAK .....	86
PRILOGA B: OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM »ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O VOLITVAH V DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE« .....	90
PRILOGA C: POGLAVITNE REŠITVE »ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O VOLITVAH V DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE« .....	91

## KAZALO TABEL

Tabela 3.1: Primer delitve mandatov volilni enoti po navadnem (Harejevem) količniku .....	28
Tabela 3.2: Primer delitve mandatov volilni enoti po zmanjšanjem (Droopovem) količniku .....	28
Tabela 4.1: Uradni rezultati (Volitve 1992).....	53
Tabela 4.2: Uradni rezultati (Volitve 1996).....	55
Tabela 4.3: Uradni rezultati (Volitve 2000).....	57
Tabela 4.4: Uradni rezultati (Volitve 2004).....	58
Tabela 4.5: Uradni rezultati (Volitve 2008).....	59
Tabela 4.6: Odstotek glasov prvih dveh strank na volitvah v Državni zbor .....	74

## KAZALO SLIK

Slika 3.1: Volilne enote .....	30
Slika 4.1: Sestava Državnega zbora RS 1992 .....	54
Slika 4.2: Sestava Državnega zbora RS 1996 .....	55
Slika 4.3: Sestava DZ RS 2000 .....	57
Slika 4.4: Sestava DZ 2004 .....	58
Slika 4.5: Sestava DZ 2008 .....	59
Slika 4.6: Katero stranko bi volili, če bi bile to nedeljo parlamentarne volitve? .....	73
Slika 4.7: Koga bi volili? .....	74

# 1 UVOD

## 1.1 OPREDELITEV PODROČJA IN OPIS PROBLEMA

Volitve so v sodobnem pojmovanju demokracije eden izmed najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in osnovni pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših organov ter nujni pogoj za vzpostavitev in ohranitev pravne države (Grad 2004, 17).

Volitve zagotavljajo državljanom možnost vpliva na politične procese in so manifestacija izražanja javnega interesa (Brezovšek in drugi 2002, 37-38).

Winston Churchill je za demokracijo dejal, da je najboljša od najslabših oblik vladavine. V zahodnem svetu je demokracija danes prevladujoča oblika vladavine ali vsaj ideal, h kateremu se stremi.

Proces uvajanja demokracije v posamezni državi označujemo kot demokratizacijo oziroma kot proces demokratičnega prehoda iz nedemokratičnega v demokratični sistem.

Volilni sistem je pomemben del vsakega političnega sistema. V predstavniških demokratičnih sistemih volivci preko volilnega sistema odločajo o tem, kdo jih bo zastopal v zakonodajnem telesu.

Značilnost volilnega sistema je, da zagotavlja legitimacijo izvoljenih predstavnikov ter določa pogoje in mehanizme dostopa do oblasti, alokacije tekmujočih interesov, načine tekmovanja za podporo ljudi, stabilnost, reprezentativnost (Bizjak 2003, 6).

Volilni sistem je eden izmed pomembnih elementov demokracije in demokratizacije. Izbira volilnega sistema ima daljnosežne posledice za demokratično delovanje političnega sistema. Kateri volilni sistem je za demokracijo najprimernejši, pa je odvisno od vrste dejavnikov (politični, družbenoekonomski, kulturni ...).

Vprašanje ustavne izbire določene vrste volilnega sistema je zelo zapleteno, saj posega v samo bistvo političnega sistema. Vsaka sprememba volilnega sistema pa pomeni tudi spremembe v odnosih političnih sil, različnih centrov oblasti in moči (Brezovšek 1991, 317).

Med strankami pa gre predvsem za vprašanje, kateri volilni sistem jim bo prinesel večji uspeh na volitvah.

Soglasje o volilnem sistemu je eno najpomembnejših vprašanj o ureditvi politične skupnosti. Za čim večjo stopnjo legitimnosti je pomembno, da je volilni sistem sprejet z visoko stopnjo soglasja volilnega telesa. V nasprotnem primeru lahko to privede do političnih konfliktov, ki lahko povzročijo tudi politične ekstremizme. Postopek oblikovanja volilnega sistema mora vključevati čim večje število ljudi.

Za njegovo spremembo ali dopolnilo je zahtevana posebna večina. Sprejet mora biti po posebnem postopku. Sprejme pa ga poseben organ, to je ustavodajna skupščina ali parlament s posebej kvalificirano večino (Lukšič 1999, 472).

Poznamo veliko različnih volilnih sistemov, od čistega proporcionalnega do večinskega ter sisteme, ki jih ni mogoče uvrstiti v nobenega od teh dveh.

## **1.2 METODOLOŠKI OKVIR**

### **1.2.1 RAZISKOVALNI CILJ IN ZGRADBA DIPLOMSKEGA DELA**

V diplomskem delu se ukvarjam z vprašanjem problematike slovenskega volilnega sistema za volitve v državni zbor.

Diplomsko delo je sestavljeno iz sedmih poglavij. Prvo poglavje je uvod, za njim pa sledi metodološki okvir diplomske naloge, kjer si postavim raziskovalna vprašanja in teze. V drugem poglavju sledi opredelitev proporcionalnega, večinskega ter sistemov, ki nimajo tipičnih značilnosti niti enega niti drugega sistema.

V tretjem poglavju je opisan volilni sistem Republike Slovenije za volitve v državni zbor, s poudarkom na ustavnih spremembah v letu 2000. Zanimajo me tudi temeljne značilnosti volilnega sistema ter volilna geometrija. Poglavja, ki sledijo, se nanašajo na problematiko slovenskega volilnega sistema, razvoja volitev in volilnega sistema za volitve v državni zbor. Nadalje me zanimajo prednosti in slabosti večinskega volilnega sistema ter tudi morebitne spremembe ustave.

Sledi sklep, v katerem navajam svoje ugotovitve in razmišljanja in s katerim diplomsko delo zaključim. Na koncu je naveden še seznam virov in literature ter intervju, ki sem ga opravil s pravnikom dr. Jurijem Toplakom.

### **1.2.2 RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN TEZE**

V okviru diplomskega dela sem si postavil naslednja raziskovalna vprašanja in teze:

- 1.) Proporcionalni volilni sistem v Sloveniji z volilnimi okraji onemogoča večjo izbiro volivcem.
- 2.) Največji problem slovenskega volilnega sistema so volilni okraji, nizek volilni prag ter zapletenost sistema, ki ne omogoča glasovanja o kandidatih iste stranke oziroma kandidatne liste.
- 3.) V Sloveniji kljub temu, da nimamo večinskega volilnega sistema, ampak proporcionalni volilni sistem, dve najmočnejši stranki pobereta večino glasov volivcev.



### **1.2.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE PREUČEVANJA**

Metode in tehnike, ki sem jih uporabil pri izdelavi diplomske naloge (Bučar 2002, 22–36):

- zbiranje virov
- analiza in interpretacija primarnih virov
- analiza in interpretacija sekundarnih virov
- analiza in interpretacija internetnih virov
- metoda družboslovnega intervjuja
- analize uradnih statistik
- primerjalno raziskovanje

## **2 VOLILNI SISTEMI**

### **2.1 VOLITVE IN VOLILNI SISTEMI**

V sodobnih političnih sistemih so volitve splošno sprejeta demokratična osnova in hkrati način konstituiranja političnega predstavništva ter nujen pogoj za vzpostavitev in ohranjanje sodobne pravne države. Od vseh oblik politične participacije so le volitve dostopne na univerzalen način, ki množično vključuje državljane, namenjene pa so predvsem izražanju javnega mnenja (Brezovšek in drugi 2004, 37).

Volitve v sodobnem pojmovanju demokracije pomenijo enega najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in osnovni pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših organov ter so tudi nujni pogoj za vzpostavitev in ohranitev sodobne pravne države (Državni zbor Republike Slovenije).

Z volitvami volivci podelijo članom parlamenta mandat. Poslanci potem odločajo v njihovem imenu o najpomembnejših vprašanjih. Zato volitve dajejo legitimnost izvajanju oblasti s strani predstavniškega telesa (Kocjančič 2006, 144).

S pravnega vidika dajejo volitve legalnost in legitimnost. S političnega vidika pa pomenijo volitve aktivno sodelovanje ljudstva pri oblasti.

Volilni sistem je eden najpomembnejših sestavnih delov splošnega političnega sistema vsake države, saj izraža in potrjuje temeljne politične odnose in oblike določene družbe. Na drugi strani pa tudi sam volilni sistem vpliva na delovanje političnega sistema. Na eni strani je pomemben za politični položaj in vlogo človeka kot državljana, na drugi strani pa za organizacijo oblasti in delovanja političnih organov in institucij. Zato volilna pravica ni samo pravica državljana, temveč je tudi sredstvo, s katerim državljani oblikujejo politični temelj sistema oblasti (Grad 2000, 30).

Volilni sistem lahko razumemo kot zbir vseh pravic 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 (Toplak 2000, 14).

Volilni sistem v širšem pomenu torej obsega predpise o:

- volilni pravici,
- organizaciji volitev,
- postopku in tehniki volitev,
- razdelitvi mandatov itd. (Državni zbor Republike Slovenije).

V ožjem pa to pomeni le sistem transformiranja glasov v predstavniške sedeže, torej le sistem razdelitve mandatov (Toplak 2000, 14).

Volilni sistem v ožjem pomenu je ključnega pomena za sestavo in način delovanja parlamenta in za politično življenje v državi nasploh. Zagotavljal naj bi čim večji vpliv volivcev na sestavo parlamenta, ustrezno predstavljanje različnih političnih interesov v parlamentu ter stabilnost parlamenta in oblasti nasploh (Lakeman 1970, 28).

Ta sistem delimo na dva osnovna sistema, večinski sistem in proporcionalni sistem oziroma sistem sorazmernega predstavnštva (Lijphart 1994, 10).

Razdelitev mandatov je gotovo najpomembnejši element volilnega sistema in je odvisna od izida glasovanja. Razdelitev mandatov močno vpliva na oblikovanje volilnih enot in druge elemente volilnega sistema.

Pri razdelitvi mandatov ne gre za vrednostno ocenjevanje kandidatov po objektiviziranih merilih, temveč za povsem kvantificirano odločitev. Merila za pretvorbo glasov volivcev v poslanske sedeže so različna in lahko pripeljejo do skrajno različnih rezultatov (Grad 2000, 30).

Izhodišče za izbiro meril je temeljno vprašanje, ali naj bodo poslanci v parlamentu odraz političnih pogledov in prepričanj vseh (ali skoraj vseh) volivcev ali pa zgolj večine volivcev (Grad 2000, 30).

Idealnega volilnega sistema ni. Gre za kompromise med nasprotnimi mnenji in različnimi volilnimi postopki.

Volilni sistemi se v ožjem smislu delijo na večinske in proporcionalne.

Poznamo tudi ekstrema, tj. čisti večinski in čisti proporcionalni sistem, ki pa sta bolj izjema v svetu.

Demokratičen volilni sistem mora biti zgrajen na nekaterih načelih. Ta načela so:

1. načelo sorazmernega predstavnštva,
2. načelo koncentracije in učinkovitosti,
3. načelo participacije,
4. načelo preprostosti,
5. načelo legitimnosti (Pogorelec 2000, 25).

## 2.2 PROPORCIONALNI VOLILNI SISTEM

V današnjem času so proporcionalni volilni sistemi najpogosteje uporabljeni volilni sistemi za razdelitev glasov (Farrell 2001).

Proporcionalni volilni sistemi so novejši od večinskega in ponavadi tudi bolj zapleteni.

V proporcionalnih volilnih sistemih za razliko od večinskih za izvolitev ni potrebna določena večina glasov volivcev. Izhajajo namreč iz načela, da mora število dodeljenih mandatov v predstavniškem telesu ustrezati dobljenim glasovom na volitvah. Sistem naj bi zagotavljal takšno sestavo parlamenta, v kateri bi se odražala politična struktura družbe.

Pozitivna lastnost proporcionalnih volilnih sistemov je njihova sorazmernost oziroma proporcionalnost, ki naj bi zagotavljala politično predstavništvo tudi manjšim strankam in različnim manjšinam.

Ostale prednosti so: večja stopnja ideološke razpršenosti, (ne)homogenost vlade kot mesta, kjer se že izmenjavajo različna mnenja, večja stopnja odzivnosti vlade, krepitev pripravljenosti za sklepanje kompromisov in sprejemanje konsenzualnega političnega stila, večjo stopnjo odgovornosti vlade volivcem ter s tem povezano legitimnost vlade in nazadnje – večjo zmogljivost ohranjanja reda (Fink-Hafner 1992, 731).

Od negativnih lastnosti pa se omenjajo:

- a) Nestabilnost vlad in političnih sistemov – praviloma predstavništvo številnih strank v predstavniškem telesu, ki naj bi bil pogosto razlog nestabilnosti vlad, ki so sestavljene iz večih političnih strank (t. i. koalicijske vlade).
- b) Zapletenost pretvorbe dobljenih glasov v sedeže – za te sisteme značilno, da za pretvorbo glasov na volitvah v sedeže v predstavniškem telesu uporabljajo zapletene matematične formule.
- c) Razdeljena odgovornost v volilni enoti – uveljavljeno je načelo, da so volilne enote večje od 1. Ker se v volilni enoti voli več kot en poslanec, je odgovornost poslancev v volilni enoti porazdeljena (Krašovec 2007, 72–73).

Za proporcionalni sistem je značilno glasovanje na podlagi list kandidatov. Največja pomanjkljivost je, da to onemogoča glasovanje o posameznih kandidatih. Rešitve gredo v smeri uvedbe preferenčnega glasu. Druga možnost je panaširanje, ki je v praksi redko uporabljeno. Ta dva načina sta se v praksi pokazala kot prezapletena. Tretji način pa je t. i. personalizacija volitev (Grad 2004, 66-68).

Volilni sistem v Sloveniji določata ustava in zakon.

Poslanci so v Državni zbor Republike Slovenije voljeni po proporcionalnem volilnem sistemu. Za volitve poslancev italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti se na območjih, kjer ti skupnosti živita, oblikujeta posebni volilni enoti, kjer se voli po večinskem volilnem sistemu.

Že ime proporcionalen nam pove, da je njegovo bistvo takšna razdelitev glasov, da omogoči kar največ opcijam, da pridobijo glasove volivcev. Pri tem sistemu gre namreč v nič majhen delež glasov volivcev.

Vse stranke tudi ne morejo v parlament, saj je to za zakonodajno telo nepraktična in neizvedljiva rešitev. Pri vseh državah, kjer uporabljajo proporcionalni volilni sistem, se je uveljavil t. i. popravljeni proporcionalni volilni sistem. Ta sistem vsebuje popravke iz večinskega volilnega sistema in vključuje volilni prag.

To pomeni, da mora stranka na volitvah dobiti določen odstotek glasov, da lahko vstopi v družbo parlamentarnih strank. V Sloveniji je ta prag 4-odstoten.

Če te odstotke spremenimo v poslanske sedeže, ugotovimo, da ima stranka lahko v slovenskem parlamentu najmanj 4 poslance, ki potem tvorijo poslansko skupino (RTV SLO).

Pri proporcionalnem volilnem sistemu poznamo tri bistvene načine delitve glasov v volilnih okrajih in enotah. To so Harejev, Droopov in d'Hondtov sistem. V Sloveniji od leta 2000 uporabljamo Droopov sistem na ravni volilne enote in d'Hondtov sistem na ravni države.

Harejev sistem je bil v Sloveniji za določevanje poslanskih mandatov strankam v uporabi na prvih dveh volitvah v državni zbor, leta 1992 in 1996. Imenuje se tudi sistem Harejeve kvote ali sistem enostavne kvote. Je najbolj proporcionalen sistem.

To kvoto dobimo tako, da število vseh glasov, ki so bili oddani v volilni enoti, delimo s številom kandidatov, ki naj bi bili izvoljeni v tej enoti. Potem število glasov, ki jih je sprejela stranka, delimo s to kvoto. Tolikokrat, ko gre kvota v število glasov, toliko mandatov dobi stranka (RTV SLO).

Drugi je Droopov sistem, ki je v Sloveniji zamenjal Harejevega takrat, ko se je s spremembo ustave spremenil volilni sistem. Uvajanje Droopovega sistema je najpomembnejši popravek slovenskega proporcionalnega sistema. Je zelo podoben Harejevemu sistemu, le da tu vsoto vseh glasov delimo s številom vseh poslanskih mandatov, ki naj bi bili v določeni enoti izvoljeni, plus ena.

S tem dodatkom pri imenovalcu se samodejno zmanjša proporcionalnost, saj imajo manjše stranke manj možnosti zaradi večjega količnika.

Pri vsaki delitvi pa na koncu ostane še nekaj nerazporejenih glasov, ker se deljenje s količniki po prejšnjih dveh sistemih ponavadi ne izide lepo. To težavo se ponavadi uredi tako, da se sistem delitve dopolni še z nekim drugim sistemom.

V Sloveniji je v uporabi d'Hondtov sistem ali sistem d'Hondtovega količnika. Ko se uporablja le d'Hondtov sistem, se najprej izračuna absolutno število glasov, ki jih je dobila lista. Kandidatne liste nato poravnamo v stolpce in te glasove delimo z ena.

Lista z največjim povprečjem dobi poslanski mandat. Nato absolutne glasove list delimo z dva, tri itd. ... dokler niso razdeljeni vsi mandati.

Pred spremembo volilnega sistema se je upošteval le ostanek glasov, ki se je delil na nacionalnih listah. S spremembo pa so se začeli pri delitvi »ostankov« upoštevati vsi glasovi posamezne liste. Te so dobile toliko mandatov, kolikor znaša razlika med številom mandatov, ki bi ga posamezne liste dobile na podlagi izračuna mandatov po d'Hondtovem sistemu, in številom mandatov, ki so jih dobile po veljavnem načinu delitve na ravni volilnih enot.

Mandati so se dodelili tistim listam v posamezni volilni enoti, ki so imele največje ostanke števila glasov v razmerju do količnika v posamezni volilni enoti. Če pa so bili v njej mandati že razdeljeni, se je mandat dodelil tisti listi v volilni enoti, v kateri je imela lista naslednji največji ostanek glasov.

Znotraj proporcionalnega sistema ločimo različne metode ali formule delitve mandatov (sistem volilnega količnika, sistem največjega ostanka, sistem najvišjega povprečja ali d'Hondtov sistem).

Sistem volilnega količnika je najenostavnejši proporcionalni model. Model uporablja t. i. Harejev količnik. Ta se izračuna tako, da se število oddanih glasov deli s številom poslancev, ki se volijo v volilni enoti, in tako dobi število potrebnih glasov za izvolitev enega poslanca. Če delimo število glasov, ki ga je dobila posamezna lista z volilnim količnikom, dobimo število mandatov, ki ga je dosegla lista. Ker pri tem skoraj vedno ostane nekaj mandatov nerazdeljenih, je potrebno dodatno pravilo za njihovo razdelitev.

Takšno pravilo je lahko pravilo največjega ostanka. Preostale mandate dodelimo listam, katerih ostanke so največji. Ker to lahko zmanjšuje proporcionalnost delitve mandatov, se pojavi Droopov količnik, pri katerem se število mandatov, ki se razdelijo v volilni enoti, poveča za število 1.

Sistem najvišjega povprečja ali d'Hondtov sistem pa ne uporablja količnika, marveč se število glasov, oddanih za posamezno listo, deli s števili 1, 2, 3 itd. do končne razdelitve mandatov. Čeprav nekoliko favorizira večje stranke, zagotavlja še nekoliko proporcionalnejšo delitev mandatov (Pogorelec 2000, 69).

### **Sistem enega prenosljivega glasu**

Ta sistem je razvil Hare, zato ga imenujemo tudi Harejev sistem.

Po sistemu enega prenosljivega glasu (single transferable vote) je mogoče doseči proporcionalne učinke tudi pri glasovanju o posameznih kandidatih in ne le pri listah kandidatov. Sistem se praviloma uporablja pri glasovanju o kandidatih, lahko pa tudi pri glasovanju o listah kandidatov v volilnih enotah z več poslanskimi sedeži (Grad in ostali 1996, 265–266). Volivci imajo več kot le en glas in kandidate, ki jim dodeljujejo svoje glasove, razvrstijo po preferencah.

Neporabljeni glasovi izvoljenega kandidata se dodelijo drugim kandidatom po vrstnem redu dobljenih glasov. V teoriji je ta sistem zelo cenjen in deluje privlačno, ker močno zmanjšuje vpliv političnih strank na volitvah. To je tudi razlog, da politiki nad njim niso najbolj navdušeni (Krašovec 2007, 88–89). Je pa precej zapleten, zlasti za volivce in je zato za državne volitve zelo redko uporabljen. Uporabljajo ga na Irskem in Malti (Grad 2004, 65).

## **2.3 VEČINSKI VOLILNI SISTEM**

Večinski volilni sistem je zelo priljubljen volilni sistem in ga uporablja več kot polovica držav za volitve v spodnji dom.

Večinski volilni sistem je uveljavljen v dveh državah z zelo dolgo demokratično tradicijo in politično kulturo – ZDA in Veliki Britaniji. Kljub določenim pomanjkljivostim ohranja stabilen in pregleden politični sistem, v katerem prevladujeta dve oziroma največ tri politične stranke.

Zgodovinsko gledano se je večinski volilni sistem razvil prvi, njegovi zametki segajo vse do 13. stoletja (Ribičič 2000, 14).

Značilnost tega sistema je večina, ki ustvarja učinkovito enostrankarsko vladavino. Sistem torej koncentrira moč v rokah najmočnejše stranke. Ne omogoča zastopanosti različnih interesov v reprezentativnih državnih telesih.

Poznamo dve različni obliki večinskega sistema. Prvi je večinski sistem relativne večine oziroma enokrožni, drugi pa večinski sistem absolutne večine oziroma dvokrožni (RTV SLO).

Prednosti večinskega volilnega sistema so predvsem njegova enostavnost ter preglednost in možnost izbire med osebnostmi kandidatov. Države s tem sistemom imajo tudi manjše število političnih strank ter s tem stabilnejše vlade. Kot slabost pa se omenja nesorazmerje med deležem glasov in sedežev, ki jih stranka osvoji. Ta sistem tudi favorizira najmočnejšo politično stranko v državi (Fakulteta za upravo). Z vidika volivcev, ki niso podprli vladajoče stranke ali



bloka, je ravno to negativna stran večinskega sistema. Ob močni zmagoviti stranki ima opozicija manj vpliva in moči, šibkejši nadzor nad delom vlade, možnosti za izglasovanje nezaupnice so minimalne itd. (Ribičič 1999, 469).

### **Večinski sistem relativne večine**

Je najenostavnejši in tudi najstarejši volilni sistem. Enokrožni večinski sistem se je prvič pojavil v Veliki Britaniji. Njegove korenine segajo v 12. stoletje. V svetu je trenutno najbolj uporabljeni volilni sistem. Uporabljajo ga tudi v ZDA, Kanadi, Indiji ter številnih afriških in južnoameriških državah. Država je najpogosteje razdeljena na enočlanske volilne enote.

To pomeni, da je iz vsake volilne enote izvoljen po en kandidat. Ker se sistem imenuje sistem relativne večine, kandidatu zadostuje, da prejme največ glasov in je izvoljen. Pri tem ni potrebno, da osvoji večino glasov vseh oseb, ki so glasovale (Fakulteta za upravo).

Kandidatu torej zadostuje že en glas več od drugega najboljšega kandidata po številu dobljenih glasov volivcev in mu ni potrebno osvojiti večine vseh glasov v volilni enoti.

Samo v primeru, da na volitvah nastopata samo dva kandidata, je potrebna absolutna večina, v vseh ostalih primerih pa zmaga tisti kandidat, ki dobi en glas več kot njegovi protikandidati (Grad 1992, 44).

Večinski sistem relativne večine je zelo enostaven, nezapleten in razumljiv. Večina, ki je potrebna za osvojitve mandata, je relativna. To ne pomeni, da mora kandidat osvojiti večino vseh glasov v volilni enoti, ampak mu zadostuje že en glas več od drugega najboljšega kandidata po številu dobljenih glasov volivcev.

Stabilnost tega sistema se kaže v stabilnosti vlade in političnega sistema. Ena stranka dobi parlamentarno večino in s tem mandat za sestavo vlade in tako sklepanje koalicij ni potrebno.

Zastopanost volilnih enot je boljša kot v proporcionalnih sistemih, saj vsaka volilna enota dobi svojega predstavnika v parlament (RTV SLO).

Ta sistem ima tudi kako negativno lastnost. V volilni enoti je izvoljen le tisti kandidat, ki dobi največ glasov, tudi če prejme manj kot polovico glasov. Vsi ostali glasovi pa nimajo svojega zastopstva v predstavniškem telesu. Zgodi se lahko celo, da je izvoljen kandidat z zelo majhnim številom, če je veliko kandidatov (Pogorelec 2000, 67).

V volilni enoti je štirim kandidatom oddanih 10.000 veljavnih glasovnic. Kandidat A dobi 3.000, B 2.500, C 2.500 in D 2.000 glasov. Po sistemu relativne večine je izvoljen kandidat A, ker je dobil relativno večji delež glasov kot protikandidati. Vendar pa kandidat A nima podpore večine volivcev v volilni enoti. Sistem relativne večine torej dovoljuje, da lahko izvoljeni kandidat izraža voljo manjšega dela volivcev (Grad 2004, 85).

Skrajnost tega sistema je, da ena stranka dobi vse mandate. Tako se pojavi problem legitimnosti.

### **Večinski sistem absolutne večine**

V mnogih pogledih je boljši večinski sistem absolutne večine. Le-ta namreč odpravlja ravno naštetе pomanjkljivosti relativnega sistema, hkrati pa obdrži njegove prednosti.

Značilnost tega sistema je morebitni drugi krog volitev. Ta se zgodi, ko noben kandidat ne pridobi predpisane večine (RTV SLO).

V drugem krogu sta v rabi dve možnosti – ali se ponovijo volitve le z dvema kandidatom ali pa v drugem krogu zadošča za izvolitev že relativna večina (Grad 1992, 45).

Tak sistem za parlamentarne volitve uporablja Francija. Tam je pogoj za vstop v drugi krog volitev 12,5 odstotka glasov vseh registriranih volivcev, kar močno zmanjša število kandidatov v drugem krogu. Hkrati pa ta prag ni zagotovilo, da bosta v drugem krogu dejansko samo dva kandidata (RTV SLO).

Sistem je tretji najpogostejši na svetu (za enokrožnim večinskim ter proporcionalnim na podlagi strankarskih list).

V Sloveniji je tak sistem v uporabi pri predsedniških volitvah. Kandidat zmaga že v prvem krogu, če zanj glasuje več kot 50 odstotkov tistih, ki so se volitev udeležili. Če dobi manj kot 50 % glasov, se v drugem krogu pomeri s tistim, ki je bil v prvem krogu drugi po številu pridobljenih glasov.

Večinski sistem absolutne večine lahko torej predstavlja kompromis med tistimi, ki niso zadovoljni s proporcionalnim volilnim sistemom, in tistimi, ki želijo popraviti večinski volilni sistem relativne večine (RTV SLO).

### **Alternativno glasovanje**

Poleg teh dveh večinskih sistemov razdelitve mandatov poznamo še t. i. alternativno glasovanje.

Temelji na načelu absolutne večine, ampak ne zahteva ponavljanja glasovanja. Volivec poleg izbire izbranega kandidata označi še kandidata ali več kandidatov, ki bi ga volil v drugem krogu, če njegov izbrani kandidat ne bi bil izvoljen v prvem krogu. Izvoljen je kandidat, ki dobi večino vseh glasov. Tak način glasovanja prinaša prednost, da kljub absolutni večini ni potrebno večkratno glasovanje. Tudi ta sistem ima negativne lastnosti, in sicer je zapleten in zahteven za volivce, zato se v praksi skoraj ne uporablja (Grad 2004, 59–69).

## **2.4 POLPROPORCIONALNI, MANJŠINSKI IN KOMBINIRANI SISTEMI**

Med večinski in proporcionalni sistem je mogoče uvrstiti nekaj volilnih sistemov, ki nimajo tipičnih značilnosti niti enega niti drugega sistema in težijo k varstvu politične manjšine (Grad 2004, 59).

Imenujemo jih polproporcionalni ali mešani oziroma kombinirani volilni sistemi. Ker imata tako večinski kot proporcionalni volilni sistem tudi svoje pomanjkljivosti, so se nekatere države odločile, da od vsakega vzamejo prednosti.

Ponekod to poskušajo s tehnično kombinacijo obeh pri načinu glasovanja, s t. i. dvojnimi glasovanjem, kjer se polovica predstavniškega telesa voli po večinskem, druga polovica pa po proporcionalnem sistemu.

V nekaterih državah poskušajo v proporcionalni sistem uvesti določene elemente večinskega, da bi dosegli pozitivne lastnosti obeh.

V volilnih enotah, kjer se voli več poslancev, se uporablja sistem omejenega glasovanja. Volivec sme glasovati le za določeno število kandidatov, ki je manjše od števila poslancev, ki se volijo v volilni enoti. Kot veliko prednost tega sistema se omenja, da sistem že vnaprej rezervira določeno število mandatorov za politično manjšino. Na drugi strani pa ne zagotavlja sorazmerne delitve mandatorov. V praksi je ta sistem zelo redko uporabljen (Grad 2004, 59).

Sistem, ki zagotavlja predstavništvo več strankam, je t. i. sistem enega neprenosljivega glasu. V tem sistemu v veččlanskih enotah lahko volivec voli le enega kandidata. Izvoljenih pa je več kandidatov (Toplak 2000, 17). Sistem zelo redko uporabljajo, ker ima več pomanjkljivosti. Poleg omenjene je problematičen tudi za politične stranke, ker je njegov izid izredno negotov, saj stranka ne ve, koliko kandidatov naj kandidira. Tudi manjšina pri tem sistemu ni zavarovana dovolj, saj v praksi navadno ne more dobiti več kot enega sedeža v parlamentu (Grad 2004, 59–60).

Omenja se tudi t. i. kumulirano glasovanje, v katerem ima volivec toliko glasov, kot se v volilni enoti voli poslancev, in se sam lahko odloči, ali jih bo razdelil med vse kandidate ali pa bo dodelil vse glasove enemu (Toplak 2000, 17). Volivec v tem sistemu sam odloči, kako bo razpolagal s svojimi glasovi. Je pa tudi ta sistem zelo negotov in nepredvidljiv in ne zagotavlja sorazmerne razdelitve mandatorov med politično večino in manjšino (Grad 2004, 60).

### **3 VOLILNI SISTEM REPUBLIKE SLOVENIJE ZA VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR**

Večstrankarske volitve potekajo v Republiki Sloveniji od leta 1990, ko smo volili skupščino SRS, predsednika in člane predsedstva SRS ter lokalne organe. Takrat je bila Slovenija za volitve v družbenopolitični zbor razdeljena na 16 volilnih enot (Toplak 2000, 106).

Konec leta 1991 je prišlo do sprejetja nove slovenske ustave, ki je uvedla novo državno ureditev. Namesto delegatske skupščine opravlja po novi ustavi zakonodajno funkcijo državni zbor, namesto kolektivnega predsedstva pa je ustava uvedla predsednika republike (Stepančič 2010, 38).

Zakon o volitvah v Državni zbor Republike Slovenije je bil sprejet v začetku septembra 1992. Vse doslej ni doživel bistvenih sprememb. To gre pripisati različnim vzrokom, zlasti pa dejstvu, da se lahko sprejme samo z dvema tretjinama vseh poslancev, kar zahteva visoko stopnjo političnega soglasja, ki pa jo je zaradi različnih interesov političnih strank težko doseči.

Leta 2000 je bila ureditev dopolnjena z ustavnim zakonom<sup>1</sup>. Državni zbor je namreč julija 2000 sprejel Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije.

Zakon vse do leta 2006<sup>2</sup> ni bil usklajen s spremembo ustave iz leta 2000, ki je zahtevala uskladitve zakona z ustavo. Ustavodajalec je najpomembnejše vsebinske izpeljave ustavne ureditve določil v izvedbenem delu ustavnega zakona o spremembi ustave, kar pa je s sistemsko pravnega vidika lahko samo začasna pravna ureditev, ki jo je treba čim prej urediti na zakonski ravni (Fakulteta za upravo).

---

<sup>1</sup> Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije (UZ 80) je objavljen v Uradnem listu RS, št. 66/2000 z dne 26. julija 2000.

<sup>2</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ-B), Ur.l. RS, št. 78/2006.

Vira pravil razdelitve mandatov za volitve v Državni zbor Republike Slovenije urejata Zakon o volitvah v Državni zbor Republike Slovenije in Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije (Fakulteta za upravo).

Zaradi upoštevanja načela tesnejše povezanosti volivcev s poslanci in neposrednega vpliva volivcev na personalno sestavo državnega zbora, volivci ne glasujejo o listah kandidatov kot celoti, temveč glasujejo o posameznih kandidatih na listi po posameznih volilnih okrajih.

V Republiki Sloveniji potekajo volitve v državni zbor v 8 volilnih enotah. Vsaka od volilnih enot pa je razdeljena na 11 volilnih okrajev. Iz vsake od osmih enot je izvoljenih 11 poslancev. Ni pa iz vsakega okraja izvoljen poslanec. Lahko je nekje izvoljenih več, spet drugje pa nobeden.

Ne glede na način glasovanja pa niso izvoljeni kandidati po posameznih volilnih okrajih, temveč se glasovi, ki jih dobijo na volitvah, seštevajo v korist liste kandidatov na ravni celotne volilne enote (Grad 2004, 130).

Volivci tako resda glasujejo za posamezne kandidate, a se glasovi posameznih kandidatov štejejo kot glasovi liste, na kateri so nastopili (Krašovec 2007, 155). Kandidati lahko kandidirajo tudi v dveh volilnih okrajih iste volilne enote. Pri določitvi mandata se upošteva aritmetična sredina.

Poslanski mandati se delijo na dveh ravneh. Najprej na ravni volilne enote, preostali mandati pa na ravni države.

Preostala dva sedeža zasedeta predstavnika italijanske in madžarske manjšine, ki se volita po t. i. Borda sistemu. Skupaj je torej izvoljenih 90 poslancev (Fakulteta za upravo).

Vlada je leta 2003 predlagala novo zakonsko ureditev volitev, ki pa ni dobila podpore. Glasovanje po volilnih okrajih bi nadomestili s preferenčnim glasovanjem (Grad 2004, 129).

Volilni zakon ima tudi posebne določbe o volitvah poslancev narodnih skupnosti ter tudi določbe o rokih volitev, volilni pravici in njenem varstvu, volilnih organih, kandidiranju, glasovanju, ugotavljanju izida volitev itd. (Pogorelec 2000).

Na območjih, kjer živita italijanska in madžarska narodna skupnost, se določita dve posebni volilni enoti (Brezovšek in drugi 2008, 151).

Do leta 2000 je veljal volilni sistem za volitve v državni zbor, ki ga je uvedel zakon iz leta 1992. Ta naj bi v skladu s političnimi izhodišči izpolnjeval tri temeljne zahteve: proporcionalno delitev poslanskih mandatov, povezanost med volivci in izvoljenimi poslanci ter stabilnost zakonodajne in izvršilne veje oblasti.

Te zahteve so bile ves čas temeljno vodilo pri pripravi volilne zakonodaje, tako da le-ta upošteva načela, kot so:

a) Delitev mandatov po proporcionalnem sistemu, ki pa je korigiran z nekaterimi elementi večinskega sistema. Ti elementi so predvsem glasovanje o posamičnih kandidatih v volilnih okrajih ter določitev praga za vstop v parlament.

b) Poslanci se volijo po volilnih enotah, ki so oblikovane tako, da se v njih na približno enako število prebivalcev voli enako število poslancev. Oblikovanje volilnih enot ni le nujno potrebno tehnično sredstvo za izvedbo volitev, temveč se v volilnih enotah poslanci praviloma izvolijo (to pomeni, da se v volilnih enotah praviloma dodeljujejo poslanski mandati), kar naj bi omogočilo tesnejšo povezanost med volivci in njihovimi poslanci. Možna disproporcionalnost, ki jo do določene mere povzroči delitev po volilnih enotah, pa je korigirana s tem, da se ostanki glasov, ki niso porabljeni v volilnih enotah, dokončno razdelijo na državni ravni. Vendar pa se tudi tako razdeljeni mandati dodelijo listam v volilnih enotah glede na doseženi volilni izid, to je proporcionalno.

c) Za razliko od prejšnjega volilnega sistema postopek kandidiranja poteka predvsem v političnih strankah. Upoštevanj morata biti volja članov strank in podpora volivcev ali poslancev. Vendar pa zakon omogoča, da liste kandidatov lahko predlagajo tudi volivci (Grad 2004, 129–130).

## **3.1 RAZDELITEV MANDATOV**

### **3.1.1 NA RAVNI ENOTE – DROOPOV SISTEM**

Vsaka od osmih volilnih enot ugotovi, koliko glasov so dobili posamezni kandidati po volilnih okrajih in kolikšen je delež glasov posameznih kandidatov v skupnem številu glasov, ki so bili oddani v volilnem okraju.

Rezultat posameznega kandidata v volilnem okraju se torej ugotovi v dveh oblikah: v absolutnem številu glasov in v doseženem odstotku glasov. Kandidati se lahko potegujejo za poslanski sedež v dveh volilnih okrajih. Za njih se ugotovi povprečni odstotek doseženih glasov v obeh okrajih.

Volilna komisija nadalje izračuna Droopov količnik za posamezno volilno enoto. Le-ta je bila leta 2000 zamenjana z ustavnim zakonom. Prej je namreč veljala Harejeva kvota (Grad 2004, 131–135).

### **3.1.2 NA RAVNI DRŽAVE – D'HONDTOV SISTEM**

Preostali mandati se razdelijo na ravni države. Upoštevajo se seštevki glasov, ki so jih prejele istoimenske liste, ki so bile vložene v dveh ali več enotah. Dodeli se jim toliko mandatov, kolikor znaša razlika med številom mandatov, ki bi jim pripadli na podlagi seštevka glasov na ravni države, in številom mandatov, ki so jih dobile v volilnih enotah. Upoštevajo se le istoimenske liste, ki so presegle 4-odstotni volilni prag (Grad 2004, 131–135).



## 3.2 UGOTAVLJANJE IZIDA VOLITEV

V 90. do 93. členu je določen način razdelitve mandatov, to je volilni sistem v ožjem smislu. Ta je z Ustavnim zakonom o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije<sup>3</sup> pomembno spremenjen.

Spremembe se nanašajo na 90., 92. in 93. člen zakona.

Mandati se dodelijo listam po proporcionalnem načelu. Razdelitev mandatov se tako kot doslej opravi na dveh ravneh:

- na ravni volilne enote glede na uspeh, ki so ga dosegle posamezne liste v volilni enoti,
- na ravni države glede na uspeh, ki so ga dosegle istoimenske liste, vložene v dveh ali več volilnih enotah, v celi državi (Grad in Svete 2008, 82–83).

Ustavni zakon, ki ga je državni zbor sprejel leta 2000, je prinesel naslednje spremembe:

### 1. volilni prag

Določen je štiriodstotni volilni prag za vstop v državni zbor. Na obeh ravneh – na ravni volilne enote in na ravni države – se izločijo iz udeležbe tiste liste, ki v celi državi niso dobile najmanj 4 % veljavnih glasov.

### 2. volilni količnik volilne enote

Pri delitvi mandatov v volilni enoti se po 90. členu zakona uporabi Droopov količnik.

To je zmanjšani količnik, ki se izračuna tako, da se skupno število glasov, oddanih za vse liste v volilni enoti, deli s številom poslancev, ki se volijo v volilni enoti, povečanim za 1 ( $11+1=12$ ). Zmanjšani volilni količnik omogoča, da se več mandatov razdeli že v volilnih enotah in jih ostane manj za razdelitev na ravni države.

---

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 66/2000.

### 3. razdelitev mandatov na ravni države

Pri delitvi mandatov na ravni države se po 92. členu zakona upoštevajo seštevki glasov, oddanih za istoimenske liste, ki so bile vložene v dveh ali več volilnih enotah. Istoimenskim listam se dodeli toliko mandatov, kolikor znaša razlika med številom mandatov, ki bi jim pripadli na podlagi seštevka glasov na ravni države, in številom mandatov, ki so jih dobile v volilnih enotah.

### 4. nacionalne liste

Pri delitvi mandatov na ravni države se ne uporabi drugi odstavek 93. člena zakona. To pomeni, da se mandati ne morejo več dodeljevati po t. i. nacionalnih listah ne glede na uspeh v volilnih okrajih. To je skladno z načelom personalizacije volitev, določenim v dopolnjenem 80. členu ustave, po katerem imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov.

Spremembe po členih:

#### 90. člen:

Mandati v volilni enoti so se v prejšnjem 90. členu razdelili po navadnem (Harejevem) količniku.

Ustavni zakon pa določa, da se pri delitvi mandatov v volilni enoti po 90. členu zakona uporabi Droopov količnik.

Navadni (Harejev) količnik se izračuna tako, da se skupno število glasov, oddanih za vse liste v volilni enoti, deli s številom poslancev, ki se volijo v volilni enoti.

Ker se v vsaki volilni enoti voli 11 poslancev, predstavlja ta količnik  $1/11$  ali 9,09 % v volilni enoti oddanih glasov. Če je v volilni enoti glasovalo npr. 110.000 volivcev, je volilni količnik  $120.000:11=10.000$ .

S tem količnikom se deli število glasov, ki jih je dobila vsaka lista. Kolikorkrat je količnik vsebovan v številu glasov za listo, toliko mandatov pripada listi. Če je lista dobila 10.000 glasov, ji pripada en mandat. Če je dobila 40.000 glasov, ji pripadajo štirje mandati itd.

Droopov količnik pa se izračuna tako, da se skupno število glasov, oddanih za vse liste v volilni enoti, deli s številom poslancev, povečanim za 1, torej z 12 ( $11+1=12$ ). Ta količnik pomeni  $1/12$  ali 8,33 % v volilni enoti oddanih glasov, zato se imenuje zmanjšani količnik.

Če se količnik izide na decimalke, se zaokroži navzgor na celo število, torej se poveča do 1. Če je v volilni enoti glasovalo npr. 110.000 volivcev, je volilni količnik  $110.000:12=9.1666,66$ , zaokroženo navzgor 9.167. Če je lista dobila 9.167 glasov, ji pripada en mandat. Če je dobila 36.668 glasov, ji pripadajo štiri mandati itd.

Pri tem ostanejo neporabljeni glasovi, ki ne dosegajo volilnega količnika. Če je npr. lista dobila 21.000 glasov, dobi dva mandata. Po navadnem količniku bi dobila dva mandata za 20.000 glasov, pri čemer bi ostalo neporabljenih 1.000 glasov.

Po zmanjšanem količniku dobi dva mandata za 18.334 glasov, pri čemer ostane neporabljenih 2.666 glasov. Če je lista dobila npr. samo 9.000 glasov, ne dobi mandata in ostanejo vsi glasovi neporabljeni. Zaradi tega pri delitvi mandatov v volilni enoti ne morejo biti razdeljeni vsi mandati.

Druga delitev mandatov poteka na ravni države. Po ustavnem zakonu se ne opravi več na podlagi ostankov glasov, ampak na podlagi seštevka glasov, oddanih za istoimenske liste, ki so bile vložene v dveh ali več volilnih enotah. Upoštevati pa je treba mandate, ki so jih te liste že dobile pri delitvi mandatov v volilnih enotah.

Droopov količnik omogoča, da se v volilnih enotah razdeli več mandatov kot po prejšnjem Harejevem količniku.

Tabela 3.1: Primer delitve mandatov volilni enoti po navadnem (Harejevem) količniku

Liste	Število glasov za listo	Količnik	Število mandatov	Ostanek glasov
A	21.000	10.000	2	1.000
B	19.000	10.000	1	9.000
C	18.000	10.000	1	8.000
D	12.000	10.000	1	2.000
E	11.000	10.000	1	1.000
F	9.000	10.000	-	9.000
G	8.000	10.000	-	8.000
H	7.000	10.000	-	7.000
I	3.000	10.000	-	3.000
J	2.000	10.000	-	2.000
SKUPAJ	110.000	-	6	-

Tabela 3.2: Primer delitve mandatov volilni enoti po zmanjšanjem (Droopovem) količniku

Liste	Število glasov za listo	Količnik	Število mandatov	Ostanek glasov
A	21.000	9.167	2	2.666
B	19.000	9.167	2	666
C	18.000	9.167	1	8.833
D	12.000	9.167	1	2.833
E	11.000	9.167	1	1.833
F	9.000	9.167	-	9.000
G	8.000	-	-	
H	7.000	-	-	
I	3.000	-	-	
J	2.000	.	-	
SKUPAJ	110.000	-	7	

Vir: Grad in Svete (2008, 86–87).

Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena ustave določa 4 % volilni prag za vstop v državni zbor.

Zato se že pri delitvi mandatov na ravni volilne enote ne upoštevajo tiste liste, ki v celi državi niso dobile najmanj 4 % veljavnih glasov.

Po ustavnem zakonu se na ravni države ne upoštevajo več ostanki glasov, ampak seštevki glasov, ki so jih dobile istoimenske liste, vložene v dveh ali več volilnih enotah v celi državi.

Ostanki glasov pri delitvi mandatov na ravni države so sicer še vedno pomembni za dodelitev mandatov posameznim listam v volilnih enotah po prvem odstavku 93. člena zakona. Dodelijo se tistim listam v volilnih enotah, ki imajo največje ostanke glasov v razmerju do količnika v volilni enoti.

92. člen:

Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije določa, da se pri delitvi mandatov na ravni države po 92. členu zakona upoštevajo seštevki glasov, oddanih za istoimenske liste, ki so bile vložene v dveh ali več volilnih enotah.

Istoimenskim listam se dodeli toliko mandatov, kolikor znaša razlika med številom mandatov, ki bi jim pripadli na podlagi seštevka glasov na ravni države, in številom mandatov, ki so jih dobile v volilnih enotah.

Mandati, ki niso bili razdeljeni v volilnih enotah, se torej razdelijo na ravni države med istoimenske liste, ki so bile vložene v dveh ali več volilnih enotah in so skupaj na ravni države prejele najmanj 4 % veljavnih glasov.

Za razdelitev mandatov na ravni države se najprej ugotovi število mandatov, ki pripadajo istoimenskim listam na podlagi uspeha v celi državi. To se ugotovi na podlagi seštevka glasov, ki so jih istoimenske liste dobile v vseh volilnih enotah.

Ti mandati se razdelijo med istoimenske liste po zaporedju najvišjih količnikov, izračunanih po d'Hondtovi metodi, tako da se seštevki glasov, ki so jih dobile istoimenske liste v vseh volilnih enotah, delijo z vsemi števili od 1 do 88, kolikor je vseh mandatov. Istoimenskim listam se dodeli toliko mandatov, kolikor znaša razlika med številom mandatov, ki bi jim pripadli na podlagi seštevka glasov na ravni države, in številom mandatov, ki so jih dobile v volilnih enotah.

93. člen:

V vsaki volilni enoti se izvoli po 11 poslancev. Zato se mandati, ki so jih dobile istoimenske liste pri delitvi na ravni države, dodelijo listam v volilnih enotah, v katerih še niso razdeljeni vsi poslanski mandati.

Mandate dobijo liste, ki imajo največje ostanke glasov v razmerju do količnika v volilni enoti, ter kandidati s teh list, ki imajo največji delež glasov v skupnem številu glasov, oddanih za vse kandidate v volilnem okraju oziroma v dveh volilnih okrajih (Grad in Svete 2008, 82–95).

### 3.3 TEMELJNE ZNAČILNOSTI VOLILNEGA SISTEMA

#### 3.3.1 VOLILNE ENOTE

Slika 3.1: Volilne enote



Vir: Državni zbor Republike Slovenije (2011).

Volilne enote so območja, na katera je pred volitvami razdeljeno celotno ozemlje, na katerem se izvedejo volitve. Pri državnih volitvah se tako razdeli območje celotne države.

Volilne enote so oblikovane po pravilu, da se vsaki zagotovi približno enako število mandatov na določeno število prebivalcev, kar zahteva načelo enake volilne pravice.

(Grad 2004, 47–48).

Enote so ponavadi določene ozemeljsko, lahko pa so določene tudi po skupinah prebivalstva (manjšine). Ločimo volilne enote, v katerih se izvoli po en poslanski mandat, in volilne enote, v katerih se izvoli več poslanskih mandatov.

Prve so značilne za večinski volilni sistem, saj za eno mesto kandidira več ljudi. Tisti, ki dobi največ podpore (relativno ali absolutno – odvisno od vrste večinskega volilnega sistema), tudi osvoji mandat za poslanca. Druge volilne enote so bolj značilne za proporcionalni volilni sistem.

Leta 1990 je bila Slovenija za volitve v družbenopolitični zbor razdeljena med 16 volilnih enot. V 14 je bilo iz posamezne enote izvoljenih od tri do sedem delegatov.

Po takratnem zakonu so bili kriteriji za določanje volilnih enot približno enako število prebivalcev, politične meje ter celovitost enote. Ostali dve enoti pa sta že takrat obsegali narodnostno mešana območja za volitve delegatov italijanske in madžarske narodnosti.

(Toplak 2000, 106).

Po sedaj veljavnem Zakonu o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor iz leta 1992 se za volitve poslancev v državni zbor<sup>4</sup> določi 10 volilnih enot. V njih se voli skupno 90 poslancev. Dve enoti sta posebni volilni enoti za volitve poslancev italijanske in madžarske narodnostne skupnosti. Iz teh dveh enot sta izvoljena 2 poslanca. V ostalih osmih enotah se pa voli 88 poslancev. Iz vsake volilne enote je izvoljenih 11 poslancev.

---

<sup>4</sup> Zakon o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor (UL RS, št. 48-92).

Enote so oblikovane po načelu, da se en poslanec voli na približno enako število prebivalcev. Upoštevane morajo biti tudi geografska zaokroženost ter nekatere skupne kulturne in druge značilnosti enot. Kriterij enakega števila prebivalcev velja tudi za volilne okraje. Volilni okraj lahko obsega območje ene občine, območje dveh ali več občin ali samo območje dela občine. Ker pa so bile občine v času oblikovanja okrajev leta 1992 precej večje, kot so danes, enote niso bile oblikovane v skladu z načelom enakega števila prebivalcev (Toplak 2000, 106).

Imamo okraje z 25.000 volivci, na drugi strani pa okraje s slabimi 10.000 volivci.

### **3.3.2 VRSTE VOLITEV**

Volitve v državni zbor so lahko splošne, nadomestne, ponovne ali naknadne. Splošne volitve je treba opraviti, ko se volijo poslanci državnega zbora. V okviru splošnih volitev ločimo redne in predčasne volitve.

Redne se izvedejo vsako četrto leto pred potekom mandatne dobe. Predčasne pa potekajo, če se državni zbor razpusti pred potekom štiriletnega mandata.

Nadomestne volitve so takrat, ko je treba izvoliti enega ali več poslancev, ker je eden ali več poslanskih sedežev ostalo nezasedenih, parlament pa mora imeti določeno število poslancev.

Ker imamo proporcionalen sistem za volitve v državni zbor, se nadomestne volitve ne opravijo, ker postane, če poslancu preneha mandat, poslanec tisti kandidat z iste liste kandidatov, ki sledi po glasovih izvoljenemu kandidatu, ki mu je prenehal mandat.

Ponovne volitve se opravijo, če so ugotovljene nepravilnosti na že opravljenih volitvah.

Naknadne volitve pa se opravijo, če na posameznem volišču oziroma volilni enoti ni bilo izvedeno glasovanje na dan, ki je bil določen (Grad in Svete 2008, 17).



### **3.3.3 KANDIDIRANJE**

Politično gledano je kandidiranje najvažnejši del volitev. Med vsemi državljani, ki imajo pasivno volilno pravico, se izbere razmeroma ozek krog tistih, med katerimi bodo končno izbirali volivci. Tu že prihaja do izbire, ki vpliva na končno odločitev, kar vsebinsko že pomeni predhodno volilno odločitev. Bistvenega pomena je, kdo postavlja kandidate (Grad 2004, 48).

V sodobnih volitvah imajo povsod bolj ali manj poglobljeno vlogo pri kandidiranju politične stranke. Ponekod imajo pravico postavljati kandidate samo politične stranke, drugje mora biti kandidatura podprta s podpisi določenega števila volivcev ali poslancev. Ponekod mora kandidat predložiti določeno kavcijo. V skrajnih primerih pa lahko predlagajo kandidate tudi sami volivci.

Od volilnega sistema sta odvisni tudi oblika in tehnika kandidature. Pri večinskem volilnem sistemu so kandidature v volilnih enotah, v katerih se voli samo en poslanec, lahko samo posamične.

Skupinske pa so kandidature v volilnih enotah, v katerih se voli več poslancev. To je značilno zlasti za proporcionalni volilni sistem. Lista mora biti vložena pri določenem državnem volilnem organu.

Kandidiranje je prva faza volilnega postopka, v kateri se postavljajo kandidati, med katerimi potem volivci izbirajo predstavnike v parlamentu. V naši volilni zakonodaji je zapisano, da lahko kandidate predlagajo politične stranke ali volivci (Grad in Svete 2008, 20).

### **3.3.4 GLASOVANJE**

Z glasovanjem volivec uresniči aktivno volilno pravico. Je dejanje, s katerim volivec izjavi svojo voljo tako, da svoj glas odda v korist kandidata oziroma kandidatne liste, za katerega želi, da bo izvoljen. Glasovanje poteka na posebej določenih javnih mestih in v posebej določenem času.

Uveljavljeno je pravilo osebnega glasovanja in te izjave volje ni mogoče posredovati preko pooblaščenca. Razlog za to je predvsem, ker pri tajnem glasovanju ni mogoče ugotoviti, če je pooblaščenec glasoval v skladu z danim pooblastilom.

Pa tudi politični pomen volitev zahteva osebno udeležbo volivca (Grad 2004, 51).

Lahko pa volivcu, ki ne more opraviti samega dejanja glasovanja tako, kot je predpisano (ker ima kakšno telesno hibo ali je nepismen), pomaga glasovati druga oseba, ki mu pomaga izpolniti oziroma oddati glasovnico. Volivec lahko praviloma glasuje samo na volišču, na katerem je vpisan v volilni imenik (Grad in Svete 2008, 21).

V nekaterih državah organizirajo tudi poseben način volitev (po pošti, na diplomatskih in konzularnih predstavništvi in podobno). V zgodovini volitev sta znana javno in tajno glasovanje. Sedaj je skoraj v vseh državah uvedeno tajno glasovanje.

Tudi pri tajnosti glasovanja so možni različni načini.

Najbolj znan in razširjen način je glasovanje s pisnimi glasovnicami, manj je v rabi glasovanje s kroglicami ter posebnimi glasovalnimi stroji (zlasti v ZDA). V zadnjem času se je nekje razvilo tudi že elektronsko glasovanje (Grad 2004, 51).

V naši ureditvi je uveljavljeno tajno glasovanje. To je še posebej poudarjeno v ustavi. Velja pa tudi načelo osebnega glasovanja z glasovnicami.

Način glasovanja pa je v največji meri odvisen od volilnega sistema, zlasti od načina delitve mandatov in z njim povezanega načina kandidiranja.

Glede na našo veljavno volilno ureditev volivec s tem, ko glasuje za kandidata, hkrati da glas tudi listi, na katere listi je kandidat, za katerega je glasoval (Toplak 2001, 51).

### 3.3.5 RAZDELITEV MANDATOV

Ustava najprej ni ničesar določala glede načina delitve mandatov, torej glede volilnega sistema v ožjem pomenu. Zakon o volitvah v državni zbor je določil, da se poslanci volijo po načelu, da so v državnem zboru sorazmerno zastopani politični interesi.

Volilni sistem je določen v ustavi (peti odstavek 80. člena) od leta 2000, ko se je ustava spremenila in določila proporcionalni (sorazmerni) sistem.

Volilni prag je ustavni zakon v primerjavi z zakonom o volitvah v državni zbor nekoliko dvignil, na štiri odstotke glasov. Pri načinu glasovanja so uvedene tudi nekatere posebnosti, ki so sicer značilne za večinski sistem.

Volivcem naj bi omogočile večji vpliv na personalno izbiro, kot je značilno za čiste proporcionalne sisteme.

Mandati se delijo na dveh ravneh, v volilni enoti in na ravni celotne države. V volilni enoti se mandati delijo na podlagi volilnega količnika. Pred spremembo se je uporabljal enostavni oziroma Harejev količnik, ustavni zakon pa je namesto tega količnika uvedel Droopov količnik, to je zmanjšani količnik.

Glasovi list, ki niso dosegle volilnega količnika, se upoštevajo pri delitvi na ravni države. Pri tej delitvi se upoštevajo vse liste kandidatov, z izjemo list kandidatov, ki so bile vložene samo v eni volilni enoti, in list kandidatov, ki glede na volilni izid v celotnem volilnem telesu ne bi dosegle volilnega praga. Mandati na ravni celotne države se delijo na podlagi d'Hondtovega sistema. Po novi ureditvi se upoštevajo vsi glasovi, ki jih je dobila kandidatna lista oziroma politična stranka. Prejšnja ureditev je upoštevala samo ostanke glasov.

Kandidatnim listam se dodeli toliko poslanskih mandatov, kolikor znaša razlika med številom mandatov, ki bi jim pripadli na podlagi vseh glasov zanje na ravni države, in številom mandatov, ki so jih že dobile pri prvi delitvi v volilnih enotah.

Z liste kandidatov so glede na dobljene mandate izvoljeni tisti kandidati, ki imajo največji delež glasov v skupnem številu glasov v volilnih okrajih, v katerih so nastopili. Po prejšnji ureditvi to pravilo ni veljalo za vse kandidate. Politične stranke so namreč določile posebne kandidatne liste, t. i. nacionalne liste. Zaradi tega so bili izvoljeni tudi nekateri poslanci z zelo majhnim številom glasov (Grad in Svete 2008, 21–22).

### **3.3.6 ORGANIZACIJA VOLITEV**

Organizacija volitev omogoča tehnično izvedbo volitev. Glavno vlogo pri organizaciji volitev imajo volilni organi (Grad in drugi 1996, 269).

Organizacijo volitev vodijo volilne komisije in volilni odbori ter ostali volilni organi. Volilni organi so pri svojem delu popolnoma neodvisni in delajo le na podlagi zakona in predpisov. Pri izvedbi volitev imajo najširše naloge volilne komisije, ki skrbijo za tehnično izvedbo volitev ter za varstvo zakonitosti v volilnem postopku.

Imenujejo se za vsake redne volitve posebej s štiriletno mandatno dobo. Volilne komisije se ustanovijo za državo, volilno enoto in za volilni okraj.

Neposredno na voliščih vodijo volitve volilni odbori, ki se imenujejo za vsake volitve. Volilni organ sestavljajo predsednik ter člani in njihovi namestniki. Pri celotnem delu volilnih organov imajo pravico biti navzoči zastopniki strank.

Državno volilno komisijo kot najvišji volilni organ imenuje državni zbor. Le-ta pa imenuje volilne komisije volilnih enot in okrajne volilne komisije, ki imenujejo potem volilne odbore (Grad in Svete 2008, 24–25).

### **3.3.7 VOLILNI POSTOPEK**

Volitve se izvedejo po t. i. volilnem postopku, ki je navadno zelo natančno urejen z zakonom.

Delovanje vseh udeležencev volilnega postopka mora biti med seboj časovno usklajeno.

Prva faza volilnega postopka je kandidiranje, naslednji dve fazi pa sta glasovanje in ugotavljanje volilnega izida glasovanja. Še pred temi tremi fazami je treba začrtati časovni okvir postopka – volilni rokovnik (Grad 2004, 146).

Volilni postopek se začne z razpisom volitev, ki jih navadno razpiše šef države. Volilni postopek je tudi v Sloveniji določen z zakonom<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Zakon o volitvah v Državni zbor.

Le-ta določa volilna opravila, udeležence volilnega postopka ter njihove pravice in dolžnosti. Tudi pri nas volilni postopek sestavljajo tri faze, in sicer kandidiranje, glasovanje in ugotavljanje volilnega izida volitev.

V aktu o razpisu volitev je treba določiti dan razpisa volitev, začetka volilnega postopka in dan glasovanja. Volitve v Državni zbor Republike Slovenije razpiše predsednik republike.

Ko je glasovanje končano, se začne ugotavljanje izida glasovanja. Organizacijsko in časovno je ločeno v štirih fazah. Prva faza je ugotavljanje izida glasovanja na vsakem volišču, druga ugotavljanje izida glasovanja v volilnem okraju, tretja ugotavljanje izida v volilni enoti, zadnja faza pa je ugotavljanje izida glasovanja na ravni celotne države (Grad in Svete 2008, 25–26).

### **3.3.8 VOLILNA PRAVICA**

Je ena najpomembnejših političnih pravic. Bila je uvrščena že med temeljne pravice posameznika oziroma državljana v prvih ustavnih dokumentih, ki so uveljavili sodobno gledanje na človekove pravice in svoboščine (Grad 2004, 37).

V naši ureditvi so v zvezi z volilno pravico uveljavljena vsa načela volilnih sistemov. To so načela splošne in enake volilne pravice, neposrednih volitev, svobodne volilne pravice in tajnosti glasovanja.

Volilno pravico ima vsak slovenski državljan, ki je dopolnil 18 let. Aktivna in pasivna volilna pravica sta po ustavi izenačeni.

Zakon tudi določa, da aktivno volilno pravico, torej pravico voliti, uresničuje volivec v volilni enoti, v kateri ima stalno prebivališče.

Urejena je tudi volilna pravica pripadnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti za volitve poslancev teh narodnih skupnosti. Pravico voliti in biti izvoljen za poslanca italijanske in madžarske narodne skupnosti imajo samo pripadniki teh narodnih skupnosti, ne pa tudi drugi državljani, ki imajo volilno pravico.

Tako kot drugi državljani pa pripadniki narodnih skupnosti volijo tudi druge poslance državnega zbora. Pripadniki teh dveh manjšin imajo torej dejansko dve volilni pravici pri volitvah v državni zbor.

V skladu s sodobnimi standardi se državni zbor na podlagi ustave voli neposredno.

Volilna pravica je osebna pravica, ki jo volivec lahko izvršuje ali pa ne. Volivcu tudi zagotavlja svobodno izbiro med kandidati, ki nastopajo na volitvah. Svobodna volilna pravica je kazensko pravno varovana. Z njo je povezana tudi tajnost glasovanja.

Za učinkovito uveljavljanje aktivne volilne pravice je nujno, da je ta ustrezno evidentirana.

V Sloveniji se uporablja kot osnova volilne evidence stalna evidenca volilne pravice v kombinaciji z občasno volilno evidenco. Stalna evidenca volilne pravice se vodi v registru stalnega prebivalstva. Evidenca volilne pravice z volilnimi imeniki pa se sestavlja za vsake volitve.

Kot ena temeljnih pravic je volilna pravica varovana s pravnimi sredstvi. Temeljni načeli sta svoboda glasovanja in tajnost glasovanja.

Zakon o volitvah v državni zbor posebej ureja postopek za varstvo volilne pravice.

Uveljavljanje varstva volilne pravice je zagotovljeno v postopku pred volilnimi komisijami in pred državnim zborom. Sodno varstvo pa je zagotovljeno pred sodišči (Grad in Svete 2008, 17–19).

### **3.4 VOLILNA GEOMETRIJA**

Pravično in enakomerno predstavništvo je zagotovljeno z mnogimi ustavnimi določbami. Vseeno pa so lahko volilne enote oblikovane tako, da diskriminirajo določeno rasno, etično, socialno, politično ali ekonomsko skupino volivcev. Takšno oblikovanje volilnih enot imenujemo volilna geometrija.

Volilna geometrija je torej namerno določanje velikosti ali oblike volilnih enot tako, da volilni rezultati ne ustrezajo številu, dejanski volji in razpoloženju volivcev.

Na ta način pride do tega, da manjše število volivcev voli večje število predstavnikov, s čimer se zmanjšuje vrednost glasov opozicije (Grad 2004, 42–43).

Volilna geometrija obsega pojma malapportionment in gerrymandering, ki se v literaturi uporabljata za različne vrste volilne zlorabe (Toplak 2000, 39).

Gerrymandering ali volilno prikrojevanje je oblika mejne razmejnitve, v kateri so volilne enote oziroma meje volilnih enot spremenjene v volilne namene, in sicer tako, da postanejo volilne enote nenavadnih, spačenih oblik. Tako volilno enoto imenujemo »gerrymander«, kar pomeni močerad, zato lahko govorimo o »močeradenju« (Šturm v Toplak 2000, 138-140).

Volilno prikrojevanje uporabljajo politične stranke za doseganje želenih političnih rezultatov, pa tudi za oviranje določenih skupin.

Izraz gerrymandering izhaja iz leta 1812, ko je Elbridge Gerry, republikanski guverner zvezne države Massachusetts, spremenil meje volilnih enot, da bi pomagal sebi in svoji strani k ponovni izvolitvi.

Tako sedaj s tem izrazom označujemo vsako neupravičeno spreminjanje mej volilnih enot za politične namene.

Pod pojmom »malapportionment« pa razumemo številčno diskriminacijo, ko enote vsebujejo različno število prebivalcev. Tako je glas volivca v večji enoti vreden manj od glasu volivca v manjši enoti. Malapportionment ali številčna diskriminacija je mogoča le v volilnih sistemih, ki imajo volilne enote (Toplak 2000, 39).

## 4 ANALIZA

### 4.1 PROBLEMATIKA VOLILNEGA SISTEMA ZA VOLITVE V DZ

Idealnega volilnega sistema ni. Iskanje idealnega volilnega sistema je kot »perpetuum mobile« (Klima 2000, 2). Volilni sistemi se spreminjajo zaradi več razlogov. Politične stranke gledajo lastni interes in v določenem obdobju individualno ali koalicijsko vsiljujejo spremembe sistemov, da bi si nabrale kar največje število glasov.

Pri večinskem volilnem sistemu ruralni predeli države ponavadi pridobijo veliko več pri volilni veljavi kot urbani. Ravno zato je pričakovati, da bodo stranke, ki imajo volilno bazo povečini na podeželju, hotele vsiliti večinski volilni sistem (RTV SLO).

Ustava Republike Slovenije, ki je bila sprejeta leta 1991, ni določala volilnega sistema.

80. člen ustave je urejal samo sestavo državnega zbora, način glasovanja na volitvah poslancev državnega zbora in volitve poslancev italijanske in madžarske narodne skupnosti.

Državni zbor je na seji 25. julija 2000 sprejel t. i. Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena ustave (Uradni list RS, št. 66/00).

Celotni 80. člen Ustave Republike Slovenije po novem zglada:

IV. DRŽAVNA UREDITEV
a) Državni zbor
80. člen (sestava in volitve)
Državni zbor sestavljajo poslanci državljanov Slovenije in šteje 90 poslancev. Poslanci se volijo s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem. V državni zbor se vedno izvoli po en poslanec italijanske in madžarske narodne skupnosti. Volilni sistem ureja zakon, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev.



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 predstavništva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom (Državni zbor RS).

Kot je bilo že omenjeno, so se spremembe nanašale na:

1. volilni prag – ki se je s treh odstotkov zvišal na štiri. Po novi ureditvi ni več pomembno, koliko mandatov doseže kandidatna lista, temveč samo, da doseže najmanj štiri odstotke glasov. Zvišanje je v primerjavi s prejšnjimi 3 mandati (približno 3,4 % veljavnih glasov) zelo majhno.

2. volilni količnik volilne enote na ravni volilne enote se je namesto Harejevega količnika uvedel Droopov količnik. To je zmanjšani količnik, ki se izračuna tako, da se skupno število vseh glasov, oddanih za vse liste v volilni enoti, deli s številom poslancev, ki se volijo v volilni enoti, povečanim za ena. Zmanjšani količnik tako omogoča, da se več mandatov razdeli že na ravni volilnih enot (Švajger 2010, 20–21).

3. razdelitev mandatov na ravni države – upošteva se seštevka vseh glasov, ki jih stranke prejmejo v vsej državi, in ne samo ostanki glasov, kot je veljalo po prejšnji ureditvi (Stepančič 2010, 40).

Od dobljenih mandatov se odštejejo mandati, ki jih je stranka že dobila pri prvi delitvi mandatov v volilnih enotah. Zakon tudi odpravlja, da bi kateri od istoimenskih list pri delitvi mandatov na ravni države pripadlo manj mandatov, kot jih je dobila na ravni volilne enote. Pri ugotavljanju, koliko mandatov bi pripadlo istoimenskim listam na podlagi seštevka glasov na ravni države, se upošteva zmanjšano število mandatov.

4. ukinitve t. i. nacionalnih list, s čimer se je uveljavila ustavna zahteva po personalizaciji volitev (Stepančič 2010, 40).

Sledila je novela ZVDZ<sup>6</sup>, ki je, poleg uskladitve z ustavnim zakonom, prinesla nekatere nujne uskladitve zakona z odločbami Ustavnega sodišča Republike Slovenije<sup>7</sup> ter odpravila še nekatere druge pomanjkljivosti zakona, ki so oteževale izvedbo volitev in ki so se nanašale zlasti na delo volilnih organov, na odpravo določenih problemov v zvezi s financiranjem volitev ter na nekatere nove rešitve, usmerjene k povečanju participacije žensk v nacionalnem predstavnem telesu.

Zahteve 80. člena ustave pa s tem še niso v celoti uresničene, saj zakon še vedno ni povsem uresničil določbe, po kateri bi imeli volivci odločilen vpliv na izbor kandidata.

Velika prevara obstoječega volilnega sistema so volilni okraji, ki so le »navidezne točke ustrezne kombinacije volitev oseb in doseganja predstavnštva lokalnih interesov« (Gaber 1996, 269).

Glasovanje je le navidez personalizirano, dejansko pa pomeni predvsem zbiranje glasov za strankarsko listo na ravni volilne enote.

V nekaterih okrajih so tako izvoljeni tudi po štirje poslanci, medtem ko veliko volilnih okrajev ostane tudi brez izvoljenega predstavnika.

Največji problem je, kako zadostiti pogoju o odločilnem vplivu volivcev pri izvolitvi kandidatov.

#### **4.1.1 VOLILNI OKRAJI**

Oviro še vedno predstavljajo volilni okraji.

V drugih volilnih sistemih ni zaslediti takšnega volilnega sistema z volilnimi okraji (Pogorelec 2009, 1770).

---

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 78/2006.

<sup>7</sup> št. U-I-353/96 (Uradni list RS, št. 67/97), št. U-I-346/02 (Uradni list RS, št. 73/03) in U-I-217/02

(Uradni list RS, št. 24/05).

Vsak kandidat nastopa v volilni enoti, kjer nabira glasove za svojo stranko, in v volilnem okraju, kjer njegov relativni uspeh odloča o njegovi izvolitvi.

Največji problem je, da lahko volivec voli le enega kandidata z ene kandidatne liste v svojem volilnem okraju.

Lista dobi torej toliko mandatov, kolikor je dobila glasov. Teh mandatov pa ne dobijo nujno tisti kandidati, ki so v volilnem okraju dobili največ glasov (Pogorelec 2000, 99).

Lahko se celo zgodi, da dobi v volilnem okraju kandidat liste A 40 odstotkov glasov, kandidat liste B pa 15 odstotkov glasov, pri čemer bo izvoljen slednji, če je njegova lista v volilni enoti dobila mandat, on pa največji delež glasov izmed vseh kandidatov B v volilni enoti, medtem ko lista kandidata A v volilni enoti ni zbrala dovolj glasov za pridobitev mandata.

Tak sistem torej ne zagotavlja personalizacije volitev. Volivci sicer mislijo oziroma res obkrožijo ime kandidata, vendar so s tem glasovali za stranko in le od relativnega uspeha stranke v posameznem volilnem okraju je odvisno, ali bo kandidat izvoljen.

Glavni problem takšne ureditve z volilnimi okraji je, da volivec sploh ne more izbirati med kandidati na listi, ampak zgolj med kandidati na različnih kandidatnih listah.

Volilni okraji pripeljejo celo do takega absurda, da v parlament niso izvoljeni predsedniki strank. To ne pomeni, da volivci niso želeli izvoliti predsednika, ampak je odvisno od tega, v katerem volilnem okraju je predsednik stranke kandidiral. Tak primer je bil na zadnjih volitvah predsednik Desusa Karl Erjavec.

Že po tradiciji imajo t. i. pomladne stranke večjo podporo izven urbanih središč, t. i. leve stranke pa v mestih. Zato so pri prvih izvoljeni predvsem kandidati, ki kandidirajo na podeželju, pri drugih pa kandidati, ki kandidirajo v mestih. To se je v precejšnji meri odrazilo tudi na zadnjih volitvah v Državni zbor RS leta 2008 (Pogorelec 2000, 100).

Večina takratnih ministrov SDS je kandidirala v mestih oziroma t. i. »težjih« volilnih okrajih in jim ni uspelo priti v parlament. Tako v parlament ni uspelo priti Gregorju Virantu, Žigi Turku, Milanu Zveru, Vasku Simonitiju ... V kolikor bi se ukinilo volilne okraje in uvedlo preferenčne glasove, pa bi bilo tudi na strani t. i. pomladnih strank izvoljenih po vsej verjetnosti več »mestnih« kandidatov. Zaradi tega se pojavlja celo vprašanje, ali imamo v državnem zboru najboljše ljudi, ki jih premorejo politične stranke?

#### **4.1.2 VOLILNI PRAG**

Volilni prag je z zakonom določena ovira, ki jo mora prestopiti politična stranka, če želi priti v parlament in s tem pridobiti mandate. Lahko se ga določi na različne načine: kot absolutno ali relativno število volivcev, ki ga mora doseči stranka, v obliki prvega mandata-mandat, ki ga stranka pridobi že v volilni enoti na podlagi volilnega količnika, tako da mora stranka doseči mandat v določeni volilni enoti ali v določeni regiji (Grad 2004, 65).

Višji volilni prag pomeni manjšo stopnjo proporcionalnosti.

Volilni prag favorizira večje stranke in s tem zmanjšuje število strank v parlamentu ter zagotavlja večjo možnost oblikovanja trdnih vlad.

Volilni prag omogoča tudi kompromis, ki se pojavlja med zahtevo po proporcionalnosti razdelitve mandatov in zahtevo po vplivu posameznih strank v parlamentu, ki je sorazmerna z volilnim izidom (Pogorelec 2000).

Stranka, ki prag doseže, v parlamentu tako dobi najmanj štiri poslanske sedeže. Na volitvah leta 1992 in 1996 je bila meja postavljena pri treh parlamentarnih sedežih, kar je pomenilo, da je morala stranka zbrati približno 3,2 odstotka glasov.

Državni zbor je leta 2000 z Ustavnim zakonom o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije uvedel 4 % volilni prag.

Po sprejetju le tega na volitvah leta 2000, 2004 in 2008 to ni preneslo bistveno manjšega števila strank v parlamentu. Oblikovanje koalicij je še vedno dolgotrajno in že najmanjša politična koalicijska stranka lahko v parlamentu blokira odločitve.

Za večjo učinkovitost vlade bi bilo zato potrebno razmisliti o povišanju volilnega praga za kak odstotek.

Zajc pravi, da bi z dvigom volilnega praga povečali upravljivost samega parlamenta in s tem države (Krašovec 2000, 207).

Večina držav, ki ima večstrankarski sistem in kjer velja proporcionalni volilni sistem, ima določen volilni prag, ki ga mora stranka ali kandidat doseči bodisi na državni ravni bodisi znotraj volilnih enot. V Sloveniji je volilni prag med najnižjimi (RTV SLO).

#### **4.1.3 PERSONALIZACIJA VOLITEV**

Pri proporcionalnih volilnih sistemih ni mogoče glasovati o posameznih kandidatih, ampak le o listah kandidatov. Personalizacijo je namreč težko doseči, saj je potrebno deleže glasov, ki jih dobi posamezni kandidat, prevesti v mandate. Mandatov ne dobivajo kandidati neposredno, ampak liste kandidatov.

Proporcionalni volilni sistem torej ne omogoča glasovanje o posameznih kandidatih in torej ni mogoče govoriti o personalizaciji volitev.

Določena rešitev v smislu personalizacije volitev je uvedba preferenčnega glasu. Obvezni preferenčni glas bi gotovo pripomogel k temu, da bi volivci opravljali izbiro med posameznimi kandidati. Dr. Grad pravi, da se v praksi »preferenčno glasovanje ne obnese najbolje, tako zaradi zelo zahtevnih pogojev za prevlado preferenčnega glasu kot tudi zaradi premajhnega zanimanja volivcev« (Grad 2004, 82).

Bistveno bi bilo predvsem, ali bi bil preferenčni glas obvezen ali neobvezen ter tudi kako močan. Politične stranke namreč še vedno želijo vplivati na personalno izvolitev kandidatov.

Večinski volilni sistem pa na drugi strani zagotavlja večjo personalizacijo, saj se v volilnem okraju pomerijo kandidati in eden izmed njih je navadno izvoljen (Pogorelec 2000, 79).

Leta 2000 je državni zbor sprejel dopolnitev 80. člena ustave. Peti odstavek se glasi: »Poslanci, razen poslancev narodnih skupnosti, se volijo po načelu sorazmernega predstavništva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom«<sup>8</sup>.

Postavlja se vprašanje, kako slediti tej določbi ustavnega sodišča?

Idealno bi bilo, da bi volilni sistem skozi rezultat volitev čim bolj odražal voljo ljudi in hkrati tudi omogočal glasovanje o posameznikih in ne le o strankah. Ti dve zahtevi pa sta skupaj težko združljivi.

Proporcionalno predstavništvo je mogoče namreč doseči le na račun personalizacije. Na drugi strani pa tudi ne moremo deliti mandatov proporcionalno, če želimo, da volivci odločajo o kandidatih kot posameznikih.

Dr. Toplak v intervjuju, ki sem ga opravil z njim, vseeno pravi, da je mogoče najti več sistemov, ki uresničujejo oboje: proporcionalnost in odločilen vpliv volivcev na izbiro posameznih kandidatov. Eden takih je Single Transferable Vote (Malta, Irska, Avstralija), drugi je predlagani sistem z absolutnim preferenčnim glasom.

---

<sup>8</sup> Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št.66/2000).

## **4.2 PREDNOSTI IN POMANJKLJIVOSTI PROPORCIONALNEGA IN VEČINSKEGA VOLILNEGA SISTEMA**

### PROPORCIONALNI VOLILNI SISTEM

#### Prednosti:

- Tudi manjše stranke lahko pridejo v parlament
- Zmanjševanje političnih napetosti
- Glasovi se ne izgubljajo
- Sistem preprečuje polarizacijo na dva bloka
- Večja možnost prilagajanja

#### Slabosti:

- Koalicije se sklepajo šele po volitvah
- Nejasna odgovornost za volilne obljube
- Voli se stranke, ne posameznikov (onemogoča volivcu glasovanje o posameznih kandidatih)
- V parlament pride večje število strank, kar otežuje oblikovanje vlade in zmanjšuje njeno trdnost in s tem stabilnost države
- Sistem je bolj zapleten kot večinski

### VEČINSKI VOLILNI SISTEM

#### Prednosti:

- Je enostavnejši
- Je preglednejši
- Vsi volilni okraji so enako zastopani
- Omogoča volivcem odločanje med kandidati, torej med posameznimi osebnostmi – personalizacija
- Sili stranke k predvolilnim koalicijam
- Kadar stranka zmaga, prevzame vso oblast in odgovornost za vodenje države
- Močna stabilnost vlade

Slabosti:

- Majhna proporcionalnost razdelitve mandatov
- Izgubljeni glasovi volivcev
- Izvoljeni kandidat predstavlja svoj volilni okraj
- Možnost izvolitve imajo le kandidati najmočnejših strank
- Polarizacija političnega prostora na dva bloka (Pogorelec 2000, 73–75).

Prednosti proporcionalnega volilnega sistema so predvsem pestrejša zastopanost družbenih interesov v predstavniških telesih kakor v večinskem.

Proporcionalni volilni sistem natančneje preslikava voljo volivcev v mandate v parlamentu.

Vendar pa odprtost po drugi strani pripelje do prevelike strankarske fragmentiranosti in kasnejše politične nestabilnosti medtem ko večinski volilni sistemi prispevajo k politični stabilnosti (Zajc 2004, 134–135).

Za nove demokratične družbe je po mnenju Draga Zajca primernejši proporcionalni volilni sistem. Interesne skupine in stranke se namreč šele oblikujejo (Zajc 2004, 135).

Uporaba proporcionalnega volilnega sistema pomeni povečanje števila političnih strank v parlamentu, še posebno, ko ni določen volilni prag oziroma je le ta zelo majhen. To pa takoj prinaša težave pri oblikovanju in trdnosti vlad (Stepančič 2010, 6).

Večje število strank v parlamentu pomeni tudi večjo verjetnost vladnih kriz.

Visok volilni prag v proporcionalnem volilnem sistemu pa zmanjšuje proporcionalnost delitve mandatov, ko prenaša glasove k močnejšim strankam.

Oblikovanje koalicije v tem sistemu lahko deluje nedemokratično. Zmagovalna stranka, za katero je volivec oddal svoj glas, namreč lahko k sodelovanju povabi stranke, ki niso skladne s prepričanji tega volivca. Koalicijska pogodba se mora v tem sistemu prilagoditi strankam, ki želijo vstopiti v vlado. To pa je že lahko velik odklon od volilnega programa, ki je volivce prepričal. Nedemokratičnost proporcionalnega sistema se kaže tudi v tem, da velikokrat zaradi tesnega izida vodilnih dveh strank tretja manjša stranka odloča o zmagovalcu oziroma o tem, kdo bo oblikoval vladno koalicijo ter tako izigra voljo večine (Engelman Jereb 2008, 82).



Prednosti večinskega volilnega sistema so predvsem njegova enostavnost ter preglednost in možnost izbire med osebnostmi kandidatov. Države s tem sistemom imajo tudi manjše število političnih strank ter s tem stabilnejše vlade.

Večinski sistem je enostavnejši tudi v smislu glasovanja, preštevanja in ne nazadnje razdelitve mandatov. Volivec ima en glas in natanko ve, komu ga oddaja. Kandidat z večino pa je izvoljen. Volivec se torej odloča med posameznimi ljudmi in ne med strankami (Toplak 2000, 121).

Poslanci, izvoljeni po večinskem sistemu, bi uživali tudi večje spoštovanje volivcev. To se kaže tudi v odnosu volivcev do poslancev županov. Poslanci so v večinskem sistemu tudi enakomerno zastopani po vsem državnem ozemlju in tako ta sistem zagotavlja tudi enakomerno zastopanost regij v parlamentu.

Večinski volilni sistem ima tudi vrsto slabosti. Kot slabost se omenja predvsem nesorazmerje med deležem glasov in sedežev, ki jih stranka osvoji.

Večinski sistem namreč favorizira najmočnejšo politično stranko v državi in ji daje skoraj vso oblast za uspešnejše in učinkovitejše vladanje (Grad in drugi 1999, 270–271).

Manj demokratičen je tudi v točki, ki zadeva pretvorbo glasov. Nastane lahko namreč veliko več izgubljenih glasov kot v proporcionalnem volilnem sistemu (Pogorelec 2000, 88–89).

Sistem lahko povzroči celo takšne anomalije, da dobi več mandatov in s tem prevlado v parlamentu stranka, ki je dobila manj glasov od poražene stranke. To se lahko prepreči z uvedbo velikega števila volilnih enot.

Večinski volilni sistem postavlja visok volilni prag, čeprav ni nikjer določen. V sistemu absolutne večine je prag določen s tem, da je za izvolitev potrebna absolutna večina. V sistemu relativne večine pa je to odvisno od števila kandidatov, ki nastopajo na volitvah. Čim manjše je število kandidatov, višji je volilni prag in obratno (Pogorelec 2006, 123).

Problemi pa se pojavijo tudi pri t. i. volilni geometriji, saj obstaja precejšnje manipuliranje z mejami volilnih enot. Razmejitev volilnih enot je namreč v pristojnosti državnega zbora, kar dopušča manipulacije (Toplak 2000, 121).

## **4.3 RAZVOJ VOLITEV IN VOLILNEGA SISTEMA ZA VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE**

### **4.3.1 RAZVOJ PO PRVI SVETOVNI VOJNI**

Slovenija je bila del unitarne državne ureditve. Ker ni imela nobene politične avtonomije, tudi ni imela lastnega predstavniškega organa. Bila je vključena v volitve enotnega jugoslovanskega parlamenta.

Jugoslovanski volilni sistem je bil ves čas proporcionalen. Kombiniran pa je bil z večinskim sistemom (Grad 2004, 93).

### **4.3.2 RAZVOJ V SOCIALISTIČNI JUGOSLAVIJI**

Po drugi svetovni vojni Slovenija pridobi položaj republike kot federalne enote v jugoslovanski federaciji. S tem je dobila lastne državne organe. Skupščina je predstavljala predstavniško in zakonodajno telo v okviru pristojnosti republike.

Volitve in volilni sistem v Sloveniji so potekali samostojno, vendar v okviru volilnega in političnega sistema v Jugoslaviji. Po letu 1974 pride tudi do relativno samostojnega razvoja v precej splošnih okvirih zvezne ureditve.

Volilni sistem v Jugoslaviji je šel v drugo smer kot drugi sodobni volilni sistemi. Usmeril se je v predstavništvo, vendar ne ljudstva kot celote, temveč njegovih posameznih interesnih skupin. Skupščina je bila trodomna, sestavljena iz združenega dela, občin in družbenopolitičnih organizacij. Noben od teh treh zborov pa ni predstavljal interesov ljudstva kot celote.

Delegatski sistem je uveljavil večjo vezanost delegata na njegovo volilno bazo, volitve pa so bile posredne.

Organizacija državne oblasti je temeljila na načelu enotnosti oblasti in skupščinske vladavine. Ljudska skupščina FLRJ je bila sestavljena iz dveh domov: zveznega zbora in zbora narodov. Republiška ustavna ureditev je sledila zvezni.

Leta 1953 je sprejeti ustavni zakon prinesel pomembne spremembe glede volilnega sistema in strukture predstavniških teles. Novost je bila uvedba zborov proizvajalcev kot predstavništev posebnih ekonomskih interesov. Imela je pomemben vpliv tudi na razvoj volilnega sistema.

Zbori proizvajalcev so se volili posredno, kar je uvedlo posredne volitve v oblikovanje predstavniškega organa. Od tedaj se je politični sistem v Jugoslaviji vse bolj oddaljeval od primerljivih sodobnih sistemov, kar je izrazito vplivalo tudi na razvoj volilnega sistema (Grad 2004, 93–95).

#### **4.3.3 RAZVOJ PO LETU 1974**

Ustava iz leta 1974 je na področju političnega sistema prinesla okrepitev položaja republik v razmerju do federacije. Na drugi strani je tudi uvedla spremembe v strukturi skupščin. Uvedla je namreč t. i. delegatski sistem. Skupščina ni bila le najvišji organ državne oblasti, temveč tudi organ družbenega samoupravljanja.

V tem sistemu so bile neposredne volitve delegacij, vse druge volitve so bile posredne. Delegatski sistem je v drugi polovici osemdesetih let doživel vse močnejše kritike. Volivec namreč ni mogel v zadostni meri izbirati člane skupščine. Vse močnejše so bile zahteve o neposrednih volitvah, ki bi omogočile tudi večjo odgovornost izvoljenih svojim volivcem.

Neposredne volitve v zборе skupščin so uvedli zvezni amandmaji iz leta 1988 ter republiški amandmaji iz leta 1989. V volilnem sistemu je to prineslo tako pomembne spremembe, da ni bilo več mogoče govoriti o dograjevanju dotedanjega, ampak je šlo skoraj v celoti za nov volilni sistem.

To je prineslo tudi pluralizem v političnem življenju, saj so začeli nastajati zametki političnih strank. Oblikovala se je nova volilna zakonodaja. Za volitve vsakega zbora so določili različen volilni sistem. Nova zakonodaja je bila prvič izpeljana na volitvah 1990 (Grad 2004, 95–96).

#### **4.3.4 VOLITVE 1990**

Leta 1990 so potekale prve večstrankarske volitve.

Volilni sistem, po katerem so potekale volitve, je bil še vedno uokvirjen v elemente starega sistema, delegatskega in skupščinskega.

Občinske in republiška skupščina so bile sestavljene iz treh zborov, zato je bil tudi volilni sistem dokaj zapleten.

Začela je nastajati nova volilna zakonodaja. Največji problem je bilo vprašanje načina razdelitve mandatov.

Pri volitvah združenega dela je bil uveljavljen sistem relativne večine, za volitve zbora občin se je uporabljal sistem absolutne večine. Volitve v družbeno politični zbor so potekale v šestnajstih volilnih enotah, po sistemu sorazmernega predstavnštva s strankarskimi listami. Volitve so potekale na način, da so volivci lahko oddali glas za celotno strankarsko listo ali za posameznika kandidata, pri izvolitvi pa so imeli privilegiran položaj nosilci strankarskih list – pomembnejša so bila prva mesta na strankarskih listah (Grad 2004, 96–98).

#### **4.3.5 VOLITVE 1992**

S sprejemom nove slovenske ustave leta 1991 je bila uvedena nova državna ureditev. Zakonodajno funkcijo ne opravlja več delegatska skupščina, temveč Državni zbor Republike Slovenije. Določena pooblastila na področju zakonodaje ima tudi državni svet kot predstavnik posebnih družbenih interesov. Namesto prejšnjega kolektivnega šefa države je uveden individualni predsednik republike, ki se voli neposredno.

Ustava ne ureja volilnega sistema. Glede tega je namreč bilo nemogoče doseči dvotretjinsko večino, ki je potrebna za sprejem ustave.

Na podlagi ustave se je sprejemala nova volilna zakonodaja. Sistem razdelitev mandatov je bilo glavno vprašanje nove volilne zakonodaje.

Že na začetku razprav o volilnem sistemu je bilo jasno, da čisti večinski sistem ne pride v poštev. Večina se je zavzemala za čisti proporcionalni volilni sistem, manjšina pa je želela vključitev večinskih korektivov. Izoblikovalo se je skupno stališče, da naj bi bil osnova volilnega sistema proporcionalni sistem, dopoljen z elementi večinskega sistema.

Na podlagi teh izhodišč je bil septembra 1992 sprejet Zakon o volitvah v Državni zbor Republike Slovenije. Volitve članov državnega sveta pa so bile urejene v zakonu o državnem svetu (Grad 2004, 98–101).

Sistem, po katerem so potekale parlamentarne volitve v enodomni državni zbor leta 1992, je bil proporcionalni, z določenimi elementi večinskega sistema kot dopolnitev proporcionalnemu.

Država je bila razdeljena na osem volilnih enot, v katerih se je volilo enajst poslancev, ter na dve posebni volilni enoti, v katerih se je volilo predstavnika italijanske in madžarske narodne skupnosti.

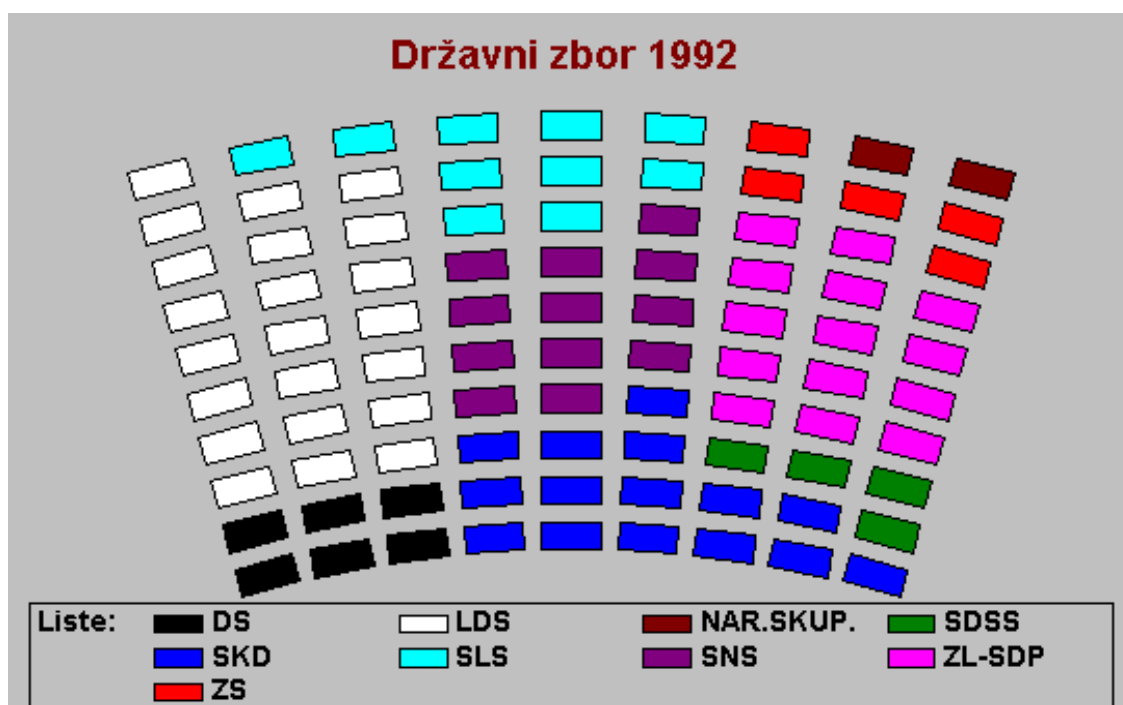
Na ravni volilnih enot se je uporabljal Harejev količnik. Preostanki glasov in nerazdeljeni glasovi pa so se razdelili na ravni države po d'Hondtovem sistemu, kjer se je upošteval tudi volilni prag, izražen v mandatih (najmanj trije, če bi bila država ena volilna enota). Delitev mandatov v drugem krogu – na ravni države je potekala ne glede na uspeh kandidatov, pogojevale so jo sestavljene strankarske liste (Grad 2004, 127–135).

Tabela 4.1: Uradni rezultati (Volitve 1992)

IME LISTE	ODSTOTEK GLASOV	ŠTEVILO GLASOV	ŠTEVILO MANDATOV V DZ
Liberalno demokratska stranka	23,46	278.851	22
Slovenski krščanski demokrati	14,51	172.424	15
Združena lista	13,58	161.349	14
Slovenska nacionalna stranka	10,02	119.091	12
Slovenska ljudska stranka	8,69	103.300	10
Demokratska stranka	5,01	59.487	6
Zeleni Slovenije	3,70	44.019	5
Socialdemokratska stranka Slovenije	3,34	39.675	4

vir: Državna volilna komisija (2011).

Slika 4.1: Sestava Državnega zbora Republike Slovenije 1992



Vir: Struktura Državnega zbora Republike Slovenije 1992 (2011).

#### 4.3.6 VOLITVE 1996

Leta 1996 so volitve potekale po proporcionalnem volilnem sistemu. Bil je določen 3-odstotni volilni prag.

Sistem razdeljevanja mandatov je potekal na dveh stopnjah. Na prvi so se razdeljevali mandati na ravni volilne enote, po sistemu Harejeve kvote. Na drugi stopnji pa so se razdeljevali mandati na ravni celotne države, po sistemu d' Hondtovega količnika.

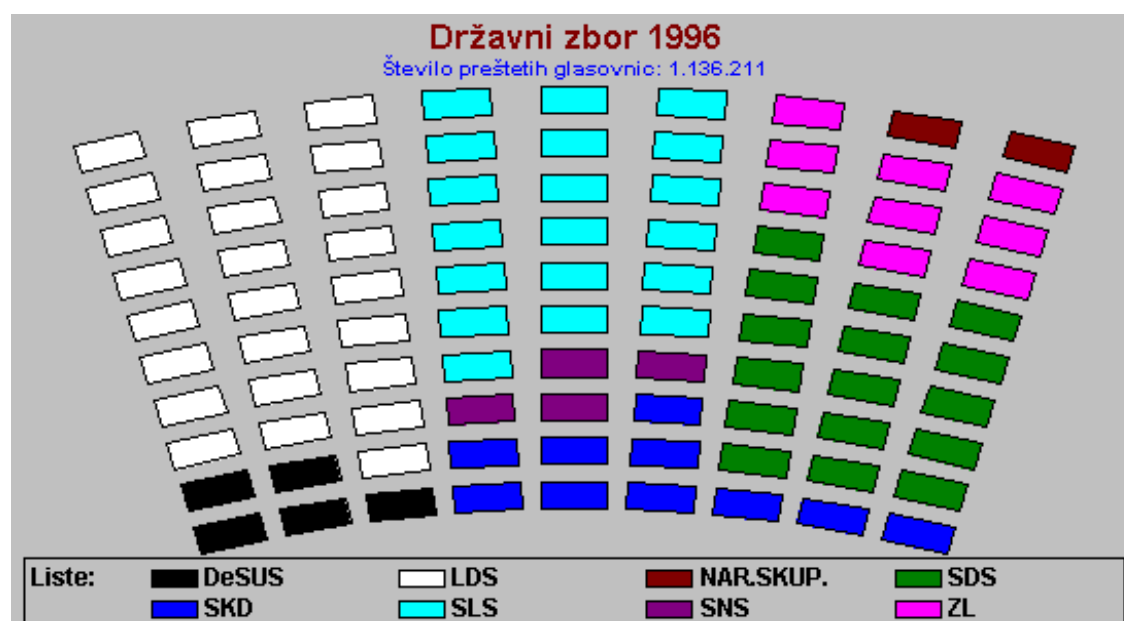
Prag za vstop v parlament je uspelo prestopiti sedmim političnim strankam, in sicer LDS-u, SLS-u, SKD-ju, ZLSD-ju, DeSUS-u in SNS-ju.

Tabela 4.2: Uradni rezultati (Volitve 1996)

IME LISTE	ODSTOTEK GLASOV	ŠTEVILO GLASOV	ŠTEVILO MANDATOV V DZ
LDS - Liberalna demokracija Slovenije	27,01	288.783	25
SLS - Slovenska ljudska stranka	19,38	207.186	19
SDS - Socialdemokratska stranka Slovenije	16,13	172.470	16
SKD - Slovenski krščanski demokrati	9,62	102.852	10
ZL - Združena lista socialnih demokratov	9,03	96.597	9
DeSUS - Demokratična stranka upokojenecv	4,32	46.152	5
SNS- Slovenska nacionalna stranka	3,22	34.422	4

vir: Državna volilna komisija (2011).

Slika 4.2: Sestava Državnega zbora Republike Slovenije 1996



Vir: Napoved sestave Državnega zbora Republike Slovenije (2011).

#### **4.3.7 VOLITVE 2000, 2004, 2008**

Četrte demokratične volitve v državni zbor leta 2000 so potekale po spremenjeni volilni zakonodaji.

V veljavo je stopil nekoliko spremenjen proporcionalni volilni sistem, ki ga je konec julija 2000 s spremembo ustave določil državni zbor s t. i. Ustavnim zakonom. Za parlamentarne volitve je določil proporcionalni volilni sistem s štiriodstotnim volilnim pragom (RTV SLO).

Najbolj so tej odločitvi nasprotovali poslanci SDS in se zato glasovanja tudi niso udeležili. Ustavni zakon je vseeno bil sprejet, saj so ga podprli člani vladne združene SLS+SKD, ki so s tem pretrgali zavezo Koalicije Slovenija o zavzemanju za uzakonitev večinskega volilnega sistema.

Spremembe so se nanašale na odpravo nacionalnih list. Z nacionalnimi listami je bil namreč poslanski mandat zagotovljen tistim kandidatom posamezne stranke, ki so bili na vrhu seznama, saj so bili izvoljeni v parlament ne glede na to, koliko volivcev je zanje glasovalo.

Naslednja sprememba je bila uvedba 4-odstotnega volilnega praga. In ne nazadnje, novosti so bile tudi pri ugotavljanju volilnih izidov. Zakonodajalec je namreč spremenil način izračunavanja mandatov in s tem povečal možnost pridobitve večjega števila neposrednih mandatov (RTV SLO).

Harejevo kvoto je na prvi stopnji razdelitve mandatov zamenjala Droopova kvota. Druga sprememba pa je sprememba glede d'Hondtove razdelitve mandatov.

Mandati, ki niso bili razdeljeni v volilnih enotah, so se v drugem krogu delitve glasov razdelili na ravni države. Vendar se niso več upoštevali samo ostanki glasov, pač pa vsi glasovi.

V vsaki od osmih volilnih enot je izvoljenih 11 poslancev, kar pa ne pomeni, da bo svojega poslanca dobil tudi vsak od 11 volilnih okrajev v enoti.

Volitve poslancev italijanske in madžarske narodne skupnosti pa potekajo po večinskem volilnem sistemu.

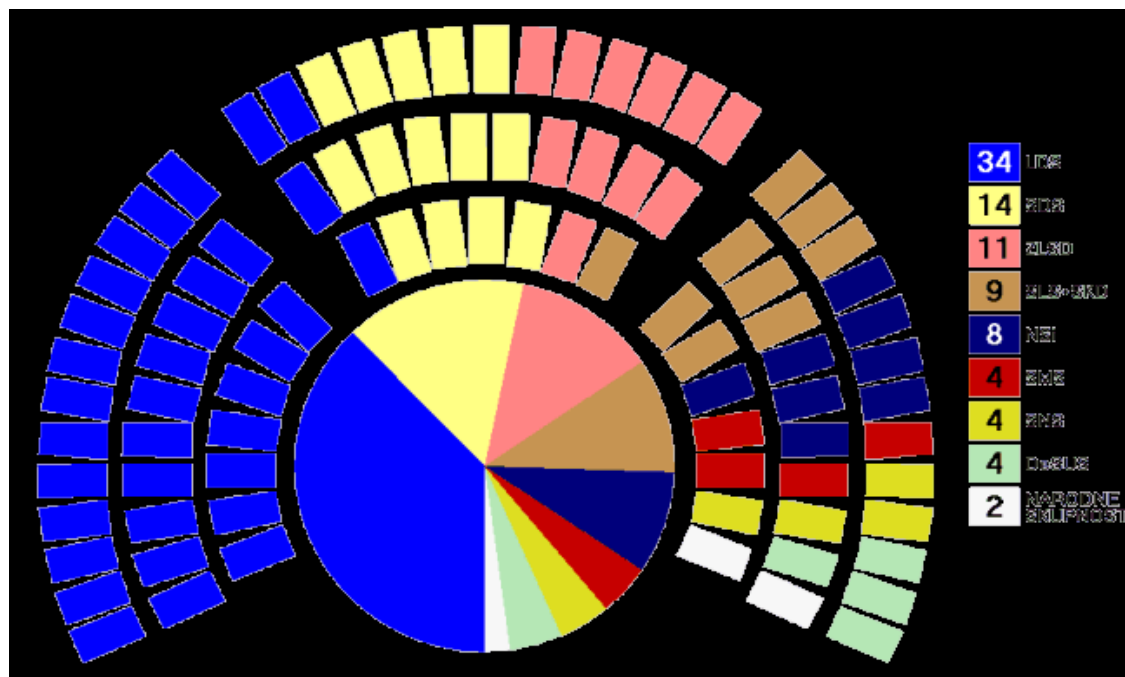


Tabela 4.3: Uradni rezultati (Volitve 2000)

IME LISTE	ODSTOTEK GLASOV	ŠTEVILO GLASOV	ŠTEVILO MANDATOV V DZ
Liberalna demokracija Slovenije	36,26	390.306	34
Socialdemokratska stranka Slovenije	15,81	170.228	14
Združena lista socialnih demokratov	12,08	130.079	11
SLS + SKD Slovenska ljudska stranka	9,54	102.691	9
Nova Slovenija – krščanska ljudska stranka	8,66	93.247	8
Demokratska stranka upokojencev Slovenije	5,17	55.634	4
Slovenska nacionalna stranka	4,39	47.214	4
Stranka mladih Slovenije	4,34	46.674	4

vir: Državna volilna komisija (2011).

Slika 4.3: Sestava Državnega zbora Republike Slovenije 2000



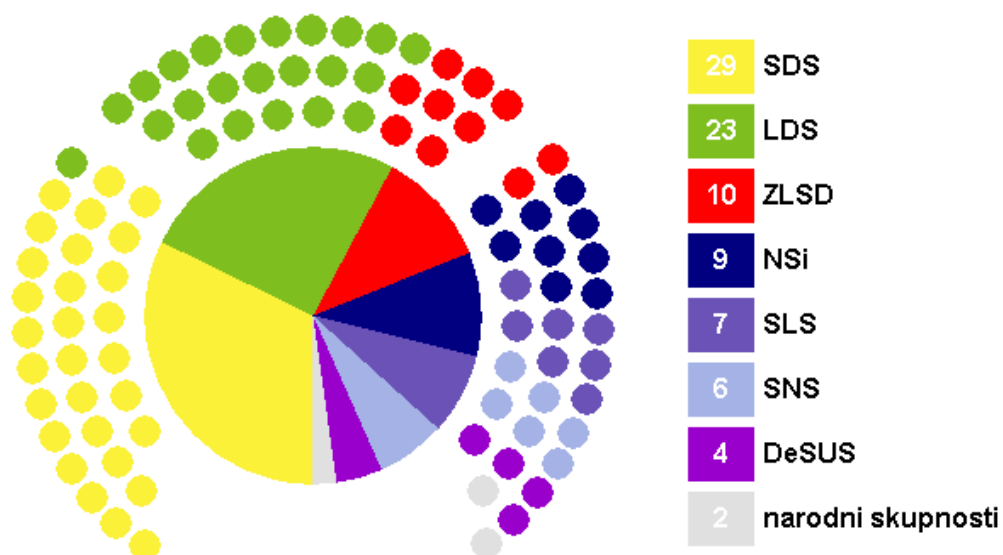
Vir: Volitve poslancev v Državni zbor Republike Slovenije 2000 (2011).

Tabela 4.4: Uradni rezultati (Volitve 2004)

IME LISTE	ODSTOTEK GLASOV	ŠTEVILO GLASOV	ŠTEVILO MANDATOV V DZ
SDS – Slovenska demokratska stranka	29,08	281.710	29
LDS – Liberalna demokracija Slovenije	22,80	220.848	23
ZLSD – Združena lista socialnih demokratov	10,17	98.527	10
NSi – Nova Slovenija	9,09	88.073	9
SLS – Slovenska ljudska stranka	6,82	66.032	7
SNS – Slovenska nacionalna stranka	6,27	60.750	6
DeSUS – Demokratična stranka upokojenцев Slovenije	4,04	39.150	4

vir: Državna volilna komisija (2011).

Slika 4.4: Sestava Državnega zbora Republike Slovenije 2004



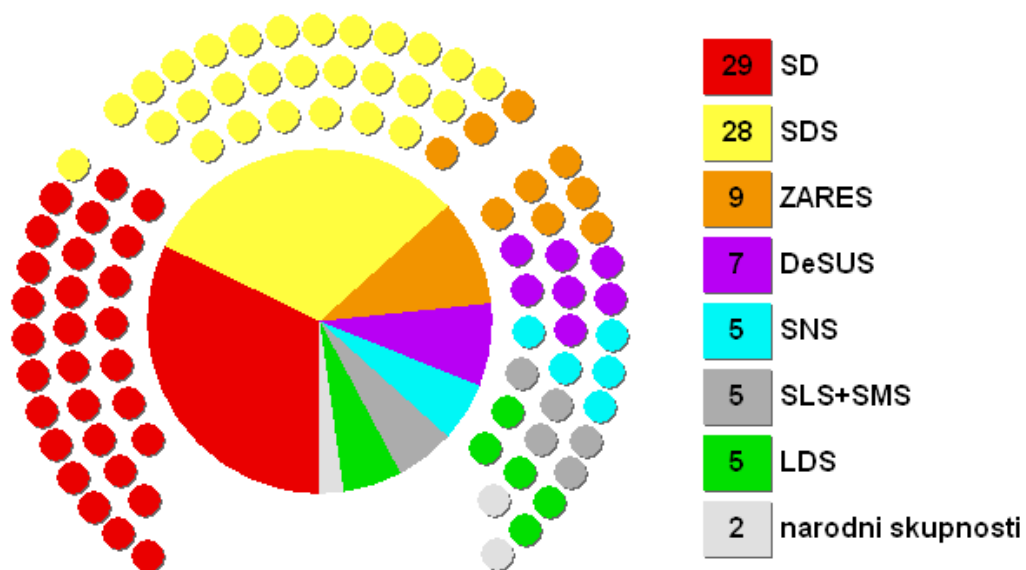
Vir: Volitve v Državni zbor Republike Slovenije 2004 (2011).

Tabela 4.5: Uradni rezultati (Volitve 2008)

IME LISTE	ODSTOTEK GLASOV	ŠTEVILO GLASOV	ŠTEVILO MANDATOV V DZ
Socialni demokrati	30,45	320.248	29
Slovenska demokratska stranka	29,26	307.735	28
Zares – Nova politika	9,37	98.526	9
DeSUS – Demokratična stranka upokojencev Slovenije	7,45	78.353	7
Slovenska nacionalna stranka	5,40	56.832	5
SLS – Slovenska ljudska stranka in SMS- Stranka mladih Slovenije	5,21	54.809	5
LDS – Liberalna demokracija Slovenije	5,21	54.771	5

vir: Državna volilna komisija (2011).

Slika 4.5: Sestava Državnega zbora Republike Slovenije 2008



Vir: Volitve v Državni zbor Republike Slovenije 2008 (2011).

#### **4.4 ZAHTEVE ZA SPREMEMBO VOLILNEGA SISTEMA V LETU 1996**

Nezadovoljstvo z volilnim sistemom je že vse od prvih demokratičnih volitev naprej. Že takoj po volitvah leta 1992 so se vrstile pobude za spremembo v smeri popravka druge delitve mandatov, zvišanja volilnega praga in glasovanja po pošti za državljane, ki nimajo stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji (Pogorelec 2000, 103–104).

Spomladi 1996 je referendum o volilnem sistemu zahtevalo 40.000 volivcev. Kasneje so referendum zahtevali tudi državni svetniki in poslanci.

Volivci so predlagali spremembo volilnega sistema, namreč sistem absolutne večine – dvokrožni volilni sistem. Po njem bi bili v državni zbor izvoljeni tisti kandidati, ki bi v svojem volilnem okraju prejeli večino glasov vseh volivcev. V kolikor v prvem krogu ne bi bil izvoljen noben kandidat, bi se glasovanje ponovilo med kandidatoma z najvišjo podporo v prvem krogu.

Državni svet pa je predlagal uvedbo mešanega večinsko proporcionalnega volilnega sistema, v katerem bi imel volivec dva glasova. En glas bi podelil stranki, drugega pa posameznemu kandidatu.

Skupina poslancev državnega zbora pa je dala na referendum predlog proporcionalnega sistema z eno volilno enoto za celo Slovenijo. Volivci bi lahko glasovali za kateregakoli kandidata. Izvoljeni bi bili kandidati posamezne kandidatne liste z največ glasovi.

Nobeden izmed treh predlaganih predlogov na referendumu ni dobil večine. Največji delež glasov pa je dobil dvokrožni večinski volilni sistem.

To je novembra 1998 odločilo tudi Ustavno sodišče RS.

Odločitev ustavnega sodišča je povzročila dolgotrajne politične spore, ki so nazadnje privedli do tega, da se je volilni sistem določil v ustavi.

Julija leta 2000 je državni zbor vendarle spremenil volilno zakonodajo in s spremembo ustave uzakonil proporcionalni volilni sistem (Toplak 2000, 9).

#### 4.4.1 PREDLOG ZA VEČISNKI VOLILNI SISTEM – 1996

SDS je spomladi 1996, ko je postalo jasno, da državni zbor ne bo sprejel predlaganih sprememb Zakona o volitvah v Državni zbor Republike Slovenije, vložila pobudo za predhodni zakonodajni referendum o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah v Državni zbor Republike Slovenije skupaj s 43.710<sup>9</sup> podpisi državljanov (Pogorelec 2000, 106).

Referendumsko vprašanje se je glasilo:

*»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:*

- 1. da se bo v Sloveniji oblikovalo 88 volilnih okrajev na približno enako število prebivalcev,*
- 2. da bo v vsakem volilnem okraju izvoljen en poslanec,*
- 3. da bo za poslanca izvoljen kandidat, ki bo v svojem volilnem okraju prejel večino glasov vseh volivcev, ki bodo v tistem volilnem okraju glasovali,*
- 4. da bosta v primeru, da v prvem krogu volitev noben 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 največ glasov,*
- 5. da bodo Slovenci po svetu – slovenski državljani brez stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji – izvolili dva poslanca v dveh posebnih volilnih okrajih?«*  
(Državna volilna komisija).

Ustavno sodišče je ugotovilo, da 5. točka ni v skladu z ustavo, zaradi česar se je na referendumu odločalo le o prvih štirih točkah vprašanja.

Predlog SDS za večinski volilni sistem je vzbudil veliko nasprotovanj ter povzročil nove zahteve za referendum.

---

<sup>9</sup> Potrebni je 40.000 podpisov državljanov.

#### **4.4.2 ZAHTEVA POSLANCEV**

35 poslancev je vložilo zahtevo za razpis predhodnega zakonodajnega referendumu 17. 4. 1996. Zahteva se je vložila predvsem zaradi tega, da bi se preprečilo referendum o večinskem volilnem sistemu (Pogorelec 2000, 108).

Referendumsko vprašanje naj bi se glasilo:

*»Ali ste za to, da se zakon o volitvah v državni zbor spremeni tako,*

*1. da bo odpravljena možnost, da politične stranke določijo t. i. nacionalne liste, po katerih se določeno število poslanskih mandatov dodeli kandidatom s teh list neodvisno od volje volivcev;*

*2. da bo v vsaki volilni enoti izvoljeno enako število poslancev in bodo vse volilne enote enakomerno zastopane v državnem zboru;*

*3. da bodo za poslance izvoljeni tisti kandidati z list kandidatov v posamezni volilni enoti, ki so v volilnih okrajih dobili največji delež glasov;*

*4. da se volilni količnik, ki pove, koliko glasov je potrebnih za pridobitev enega poslanskega mandata v volilni enoti, zmanjša tako, da bo čim več mandatov razdeljenih neposredno v volilni enoti in da bodo imeli večjo možnost izvolitve tudi neodvisni kandidati?«*

(Pogorelec 2000, 108).

Kasneje je bila zahteva umaknjena.

#### **4.4.3 ZAHTEVA DRŽAVNEGA SVETA**

V tistem času je bila vložena tudi zahteva državnega sveta za kombinirani volilni sistem

(Pogorelec 2000, 109).

Referendumsko vprašanje se je glasilo:

*»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 nestranske liste, pri čemer je drugi glas hkrati odločilen za proporcionalno delitev vseh 88 mandatov?«*

(Državna volilna komisija).

Vprašanje je bilo navadnemu državljanu zelo zapleteno. Čeprav naj bi šlo za kompromisno možnost, je tak sistem v svojem bistvu proporcionalen. Mandati se namreč delijo proporcionalno.

Zagovorniki kombiniranega sistema so predlog enačili z nemškim volilnim sistemom. Natančnejša primerjava pa pokaže, da se predlog kar precej razlikuje od nemškega volilnega sistema. V predlogu namreč ni omenjen noben volilni prag (Pogorelec 2000, 109–110).

#### **4.4.4 ZAHTEVA POSLANCEV**

30 poslancev je na referendum poslalo predlog, ki se je nanašal na čisti proporcionalni volilni sistem.

Referendumsko vprašanje se je glasilo:

*»Ali ste za to, da se zakon o volitvah v državni zbor spremeni tako,*

*1. da bo število poslanskih mandatov, ki jih bodo v parlamentu dobile posamezne liste kandidatov, sorazmerno deležu za njihove kandidate oddanih glasov;*

*2. da bo celotno območje Republike Slovenije ena volilna enota;*

*3. da bo volivkam in volivcem omogočeno oddati svoj glas kateremu koli kandidatu oziroma kandidatki;*

*4. da bodo izvoljeni po vrstnem redu tisti kandidati oziroma kandidatke s posamezne kandidatne liste, ki so dobili največje število glasov?«*

(Državna volilna komisija).

Tak sistem bi še bolj povečal stopnjo proporcionalnosti delitve mandatov. V parlament bi lahko prišlo še večje število političnih strank, kar bi še otežilo oblikovanje vlad in vplivalo na njihovo trdnost.

Volivci bi imeli na glasovnicah približno 1400 kandidatov in bi glasovali o vseh 88 poslancih, kar bi predstavljalo še dodatno težavo (Pogorelec 2000, 110--111).

Postavlja se vprašanje, ali niso bile zahteve poslancev in državnega sveta samo poskus, kako preprečiti uspeh referendumске zahteve skupine poslancev.

#### **4.5 REFERENDUM O VOLILNIH SISTEMIH V LETU 1996**

V Sloveniji je leta 1996 potekal predhodni zakonodajni referendum o volilnem sistemu.

Ljudstvo na takem referendumu ne odloča neposredno, ampak le »zavezuje« državni zbor v nadaljnjem zakonodajnem postopku. Ta referendum je prinesel vrsto težav, predvsem z vezanostjo parlamenta na izid referenduma.

Kasneje so sicer predhodni zakonodajni referendum ukinili.

Referendum je potekal 8. decembra 1996.

Referenduma o volilnih sistemih se je udeležilo 37,9 % vseh volivcev.

Na referendumsko vprašanje A (predlog za uzakonitev kombiniranega volilnega sistema)

ZA 14,38 %, PROTI 40,64 %.

Na referendumsko vprašanje B (predlog za uzakonitev večinskega volilnega sistema)

ZA 44,52 %, PROTI 23,90 %.

Na referendumsko vprašanje C (predlog za uzakonitev proporcionalnega volilnega sistema)

ZA 26,19 %, PROTI 35,65 %.

(Državna volilna komisija).



Čeprav noben predlog ni dobil večinske podpore (več kot 50 odstotkov), je ustavno sodišče leta 1998 odločilo, da je bil sprejet predlog za večinski sistem. Predlog za spremembo volilnega sistema pa v državnem zboru ni dobil zadostne dvotretjinske podpore. Postavlja se vprašanje, zakaj državni zbor ni spoštoval odločbe ustavnega sodišča.

Poslanci pa so sprejeli popravljeni proporcionalni sistem. Glavne spremembe se nanašajo na višji volilni prag in spremembo delitve glasov. Prvič so slovenski volilni upravičenci po popravljenem volilnem sistemu volili leta 2000.

#### **4.5.1 RAZLAGA OPREDELITEV VOLIVCEV NA REFERENDUMU O VOLILNIH SISTEMIH**

Referenduma o volilnih sistemih se je udeležilo 38 % vseh volivcev, ki so se odločili takole:

A) predlog za uzakonitev kombiniranega volilnega sistema

Pri tem vprašanju jih je besedo  
"ZA" obkrožilo 14 %,   
"PROTI" pa 41 %.

35 % jih pri tem vprašanju ni obkrožilo ne "ZA" in ne "PROTI".

10 % jih je obkrožilo "ZA" pri več kot enem vprašanju, ali pa se niso opredelili do nobenega vprašanja, oziroma se vsaj pri enem od referendumskih vprašanj ni dala ugotoviti njihova volja.

B) predlog za uzakonitev večinskega volilnega sistema

Pri tem vprašanju jih je besedo  
"ZA" obkrožilo 45 %,   
"PROTI" pa 24 %

21 % jih pri tem vprašanju ni obkrožilo ne "ZA" in ne "PROTI".

10 % jih je obkrožilo "ZA" pri več kot enem vprašanju, ali pa se niso opredelili do nobenega vprašanja, oziroma se vsaj pri enem od referendumskih vprašanj ni dala ugotoviti njihova volja.

C) predlog za uzakonitev proporcionalnega volilnega sistema

Pri tem vprašanju jih je besedo

"ZA" obkrožilo 26 %,

"PROTI" pa 36 %.

28 % jih pri tem vprašanju ni obkrožilo ne "ZA" in ne "PROTI".

10 % jih je obkrožilo "ZA" pri več kot enem vprašanju, ali pa se niso opredelili do nobenega vprašanja, oziroma se vsaj pri enem od referendumskih vprašanj ni dala ugotoviti njihova volja (MO SDM Ljubljana).

#### **4.6 VEČINSKI VOLILNI SISTEM V SLOVENIJI – PREDNOSTI IN SLABOSTI**

Pred vsakimi volitvami se pojavljajo vprašanja o primernosti zdajšnjega, proporcionalnega volilnega sistema.

Nekatere značilnosti večinskega volilnega sistema nekaterim predstavljajo prednost, spet drugim slabost.

Spreminjanje volilnega sistema v vsakem primeru zmanjšuje predvidljivost političnih procesov in povzroči vsaj začasno zmanjšanje stabilnosti (Taagepera in Shugart 1989, 49). Povzroča namreč negotovost in posega v razmerja politične moči.

Med glavnimi argumenti, ki naj bi govorili v prid večinskega volilnega sistema, je mnenje, da bi s tem omogočili kandidiranje in izvolitev t. i. politično neodvisnih in modrih ter zaupanja vrednih ljudi, ki ne bi bili podrejeni strankam in bi res lahko odločali po svoji vesti in pameti (Gaber 1996, 279).

Državni zbor je leta 2000 z ustavnim zakonom sicer odpravil določene pomanjkljivosti, predvsem z ukinitvijo nacionalnih list in spremenjeno delitvijo mandatov. Volilni prag je bil povišan na 4 %, toda še vedno omogoča, da pridejo v parlament manjše stranke, ki imajo potem večkrat odločilen glas v vladni koaliciji.

Z večinskim volilnim sistemom v parlament ne bi mogle priti manjše stranke, ki so večkrat jeziček na tehtnici pri odločitvah v parlamentu.

V zdajšnjih kriznih razmerah se je to že velikokrat pokazalo kot velik problem. Nazadnje pri t. i. Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ko vladna stranka DeSUS ni podprla zakona.

Uvedba večinskega volilnega sistema bi verjetno povzročila, da bi v parlament prišle največ tri stranke.

Tako bi lažje prišlo do oblikovanja trdnih in enotnih vlad. Večinski volilni sistem tudi daje vladi in s tem izvršilni veji oblasti več moči in s tem večjo učinkovitost. Proporcionalni volilni sistem namreč parlamentu daje (pre)veliko moč v razmerju do izvršilne veje oblasti.

Večinski sistem je tudi enostavnejši in preglednejši. Stranke sili k oblikovanjem predvolilnih koalicij. Zmagovalna stranka prevzame tudi vso oblast v državi. Volivci s tem skoraj zagotovo vedo, katerega kandidata za premiera podprejo s svojim glasom (Pogorelec 2000, 124).

Učinkovitost vladanja bi bila večja, saj bi imeli v državnem zboru manj strank, v vladi pa verjetno samo eno. Ekonomisti tudi menijo, da se enostrankarske vlade praviloma manj zadolžujejo od koalicijskih vlad.

Zanimivo, da se k večinskemu volilnemu sistemu vedno bolj nagibajo tudi nekateri nestrankarski župani (Žurnal 24).

Tudi odgovornost je v enostrankarskih vladah jasno določena. Še vedno pa bi imeli volivci na izbiro institucije in instrumente, kot so državljanske pobude, referendum, mediji, komisije, sodišča ter podobne ustanove, ki bi lahko gledali oblasti pod prste.

Volilni okraji tudi ne bi več predstavljali problema. Problem bi ostal s poslancema narodnih skupnosti, če bi prišlo do podobne situacije kot leta 1996, ko sta bila dva bloka izenačena<sup>10</sup> in sta dobila po 44 sedežev v parlamentu.

Leta 1996 je volilni sistem vplival tudi na izvolitev predsednika vlade. Poslanca narodnih skupnosti sta namreč odločilno pripomogla k izvolitvi Janeza Drnovška za predsednika vlade s 45. in 46. glasom.

---

<sup>10</sup> Prestop Cirila Pucka.

Rešitev bi bila nevtralnost teh 2 poslancev pri glasovanjih in posledična razpustitev parlamenta ter razpis novih volitev (Pogorelec 2000, 121–122).

Nasprotniki večinskega volilnega sistema kot veliko slabost omenjajo to, da je v vsakem volilnem okraju izvoljen le en kandidat in so vsi ostali glasovi volivcev izgubljeni.

Velik problem večinskega volilnega sistema je predvsem v tem, da bi kandidati, če bi hoteli biti ponovno izvoljeni, morali zagovarjati predvsem interese svojega volilnega okraja (Pogorelec 2000, 123).

Lahko si postavimo vprašanje, ali je v proporcionalnem sistemu kako drugače? V tem seveda prednjačijo župani poslanci. Večinski volilni sistem bi prinesel tudi to, da bi bili vsi volilni okraji enako zastopani in imeli svojega poslanca.

Nevarnost večinskega volilnega sistema pa je t. i. volilna geometrija, ki omogoča precejšnje prikrajanje volilnih izidov. Sestavljenost volilnih okrajev namreč lahko določilno vpliva na rezultat posamezne politične stranke na volitvah (Pogorelec 2000, 124).

Uveljavitev večinskega volilnega sistema bi zahtevala tudi spremembo Ustave Republike Slovenije. V primeru uveljavitve večinskega volilnega sistema bi problem predstavljalo dejstvo, da je Ustava Republike Slovenije napisana pod predpostavko proporcionalnega volilnega sistema (Pogorelec 2000, 125).

V okviru teh sprememb bi veljalo razmisliti tudi o spremembi načina volitev predsednika vlade, imenovanja in razrešitve vlade ter ministrov, interpelacij in ostalih vprašanj, ki so v trenutku gospodarske in politične krize še posebej aktualne.

## **4.7 USTAVNE SPREMEMBE – DA ALI NE?**

Vedno več strokovnjakov (Inštitut dr. Jožeta Pučnika) meni, da je čas tudi za celovito spremembo političnega sistema, saj nekatere blokade ovirajo in omejujejo razvoj Slovenije. Politični sistem namreč praktično onemogoča razpustitev parlamenta in predčasne volitve.

Poslanci se namreč lahko razpustijo samo sami, tako da izglasujejo predčasne volitve. Velikokrat pa so predčasne volitve edini učinkovit izhod iz politične krize.

Pravnik dr. Tone Jerovšek, ki je tudi eden od piscev slovenske ustave, tako pravi (Inštitut dr. Jožeta Pučnika), da »je potrebna sprememba ustave zaradi neustavne in moralne izprijenosti pri njenem izvajanju. Slovenska ustava nima nobene podstati, saj je poudarjena zgolj pravica do samoodločbe in narodna samobitnost, kar je bilo najbolj pomembno v trenutku, v katerem je nastajala slovenska ustava, sedaj pa je potrebno opredeliti tudi moralno podstat«.

Pravnik dr. Miro Cerar pa meni, da "trenutni čas ni najboljši za ustavne spremembe« ter da »potrebujemo predvsem veliko akcije na drugih področjih« (SIOL).

Za spremembe političnega sistema se zavzemajo tudi nekatere stranke v parlamentu.

SDS je predstavila 10 predlogov ustavnih sprememb v okviru t. i. druge republike (Politikis).

Zares pa je izdala dokument Za odpravo blokad (ZARES).

### **4.7.1 REFERENDUM**

Referendum je najpomembnejša oblika neposredne demokracije. Omogoča neposredno odločanje volivcev o ustavi, zakonu ali drugem pravnem aktu in vprašanju, ki je pomembno za družbo in državo. Glasuje se tako, da se obkroži za ali proti določenemu vprašanju.

Referendum se lahko razpiše za območje celotne države ali za območje lokalne skupnosti. Glede na vsebino razlikujemo med zakonodajnim, ustavnorevizijskim ter referendumom o drugih vprašanjih. Glede na obveznost pa ločimo med obligatornim in fakultativnim referendumom.

Glede na čas uporabe poznamo predhodni, naknadni in razveljavitveni referendum. Glede na pravno moč pa ločimo posvetovalni referendum in referendum z obvezno pravno močjo.

Državni zbor mora referendum razpisati, če ga zahteva 30 poslancev državnega zbora, državni svet ali 40.000 volivcev (Grad in Pogorelec 2002, 16–17).

Koalicija želi spremeniti 90. člen ustave, ki ureja zakonodajni referendum. Vpeljati želi omejitve pri vsebinah, o katerih se lahko odloča na referendumu, dvigniti število poslancev, ki lahko zahtevajo referendum, na 36 in določiti pogoj 40-odstotne udeležbe za veljavnost sprejete odločitve (SIOL).

Postavlja se vprašanje, ali ne bi nasprotniki referendumu potem prepričevali ljudi, da ostanejo doma, zaradi česar bi bila udeležba nižja in s tem ne bi dosegla kvoruma.

Na drugi strani največja opozicijska stranka ostro nasprotuje predlaganim spremembam referendumske zakonodaje. Predlaga pa, da bi se uvedel referendumski dan v letu.

#### **4.7.2 DRŽAVNI SVET**

Ima poseben položaj v organizaciji oblasti, saj ga ustava uvršča takoj za državnim zborom. Gre za organ, ki lahko predlaga zakone, daje veto na zakone ..., ima torej zakonodajne funkcije (Grad in drugi 1996, 129).

Po ustavi je ta organ zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov (Lukšič v Fink-Hafner in Strmčnik 1993, 140). Sestavlja ga 40 članov in se ga voli za dobo petih let (Grad in Pogorelec 2002, 49).

Državni svet ima naslednje pristojnosti, ki so zapisane v 97. členu Ustave Republike Slovenije:

»Predlagati državnemu zboru sprejem zakonov, dati državnemu zboru mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti, zahtevati, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča, zahtevati razpis zakonodajnega referenduma, zahtevati preiskavo o zadevah javnega pomena.« (Grad in Pogorelec 2002, 50).

Ukinitiv državnega sveta je možnost, kateri je naklonjeno vedno več državljanov (Finance). Poleg javnofinančnega prihranka bi dokončno odpravili institucijo, ki je danes zgolj talec političnih obračunavanj.

Nenazadnje gospodarstveniki in ostali poklici, ki so zastopani v državnem svetu, interese v političnem sistemu že sedaj uveljavljajo v okviru obstoječe gospodarske, obrtno – podjetniške in kmetijsko – gozdarske zbornice.

Politolog s Fakultete za družbene vede dr. Jernej Pikalo nasprotuje ukinitvi državnega sveta. Še več, vpraša se celo, »ali ne bi bilo smiselno vlogo državnega sveta celo okrepiti« (Bajta).

Dr. Gregor Virant s Fakultete za upravo pa o vlogi državnega sveta pravi: »Mislim, da je svojo vlogo opravil in da neke pomembne dodane vrednosti v političnem sistemu nima več in je tudi v prihodnje ne bo imel.« (24ur)

#### **4.7.3 VOLILNI SISTEM**

Podrobneje so opisani že v prejšnjih poglavjih. Možni so popravki k obstoječemu proporcionalnemu volilnemu sistemu ali uvedba večinskega volilnega sistema.

#### **4.7.4 VLADA – PARLAMENT**

Vlada v parlamentarnem sistemu lahko vlada samo, če ima podporo v parlamentu.

Za svoje delo je odgovorna državnemu zboru.

Dokler ima vlada podporo v parlamentu, je samostojen ustvarjalec politike.

Vloga in položaj slovenske vlade v precejšnji meri odstopa od vloge in položaja vlad v parlamentarnem sistemu po svetu.

Nekatere določbe zakona o vladi postavljajo vlado v položaj, ki je značilen za izvršni svet v skupščinskem sistemu. Vlada mora namreč po zakonu zgolj izvajati politiko države, ki jo določa državni zbor.

Državnemu zboru mora poročati o svojem delu, predložiti poročilo o svojem delu v preteklem letu, poročati o izvrševanju zakonov in drugih aktov, ki jih sprejme državni zbor. Vse to postavlja vlado v položaj zgolj izvrševalca odločitev državnega zbora, nikakor pa ne kot samostojnega faktorja odločanja (Grad in Pogorelec 2002, 59–60).

V zadnjem času se v javnih razpravah vedno bolj pogosteje omenjajo predčasne volitve in možne spremembe, ki bi do tega pripeljale. V sedanjem sistemu to spremembo lahko praktično izvršijo samo poslanci državnega zbora. Ker bi si s tem tudi skrajšali mandat, ta sprememba ni realna. Odločitev za predčasne volitve bi bilo potrebno razširiti še na ostale predlagatelje.

Smiselno bi bilo tudi okrepiti funkcijo predsednika vlade, da ne bi več potreboval parlamenta pri oblikovanju vlade – določitvi ministrov.

Dr. Rajko Pirnat nasprotuje idejam, da bi bilo treba omogočiti lažjo razpustitev državnega zbora. Zavzema pa se, da bi povečali vlogo predsednika republike v procesu oblikovanja vlade. Opozarja tudi, da ni mogoče poseči v temeljna razmerja med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti ter s tem destabilizirati politični sistem (ZARES).

Precej je zadržan tudi do ostalih idej za ustavne spremembe, četudi so po njegovem mnenju takšne razprave dobrodošle. Nadalje pravi (ZARES), da »je razprave potrebno opraviti v strokovnih krogih in na parlamentarni ustavni komisiji«. Vprašanje ustavnih sprememb je po besedah dr. Pirnata tesno povezano z vprašanjem razpada družbenih vrednot, do katerega je prišlo.

Po mnenju dr. Gregorja Viranta je ustava političen dokument, pri nastajanju katerega morata z iniciativami in predlogi sodelovati tako ustavnopravna kot tudi druga stroka. Ustavne spremembe morajo nastajati v državnem zboru med političnimi strankami. Glede sprememb pa so pomembni trije principi, ki jih mora stroka po njegovem mnenju zasledovati, in sicer princip demokratičnosti, princip enostavnosti in princip učinkovitosti. Preferenčni glas bi rešil težavo, da bi volivec lahko vplival na to, koga voli. Prepričan je namreč, da slovenski volilni sistem ni usklajen z ustavo (Inštitut dr. Jožeta Pučnika).



## 4.8 JAVNOMNENJSKE ANKETE IN PARLAMENTARNE VOLITVE

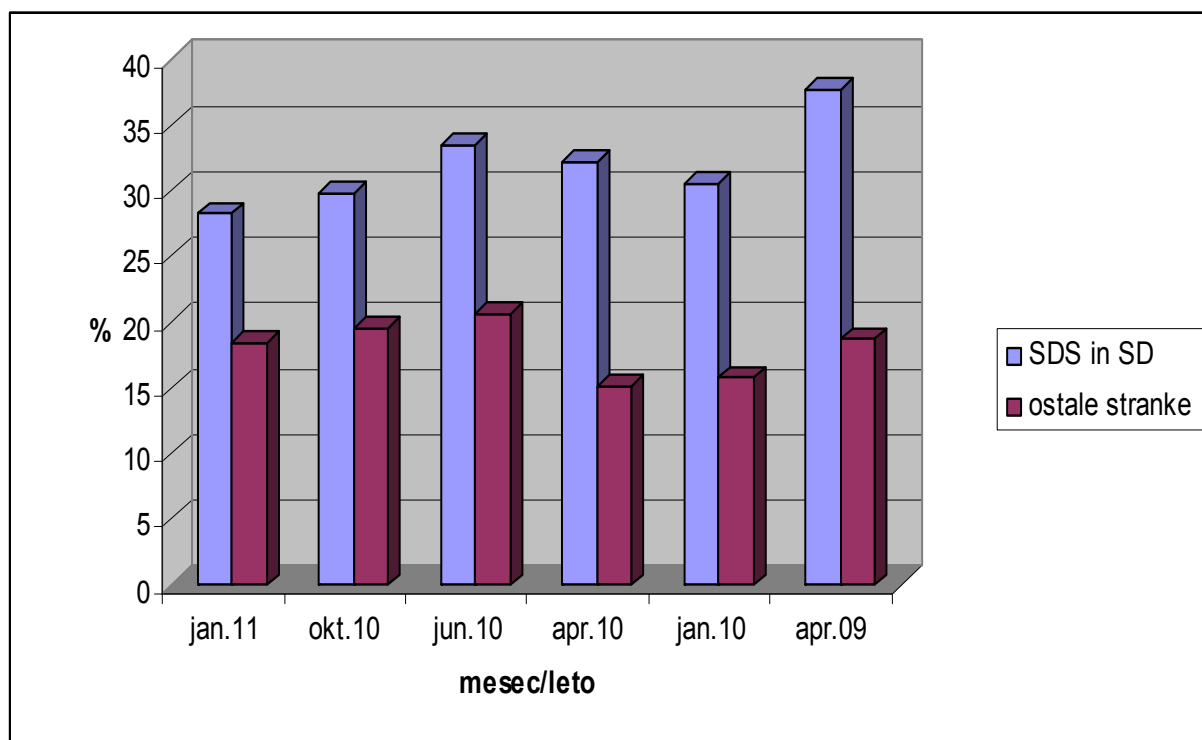
Slovenski politični analitiki politični prostor večinoma opisujejo kot ideološko polariziran.

Gre za tekmovanje med dvema najmočnejšima strankama, vse ostale pa so le jeziček na tehtnici.

Temu potrjujejo tudi javnomnenjske raziskave v zadnjih dveh letih (glej Sliko 4.6 in Sliko 4.7) ter parlamentarne volitve v zadnjih letih (glej Tabelo 4.6).

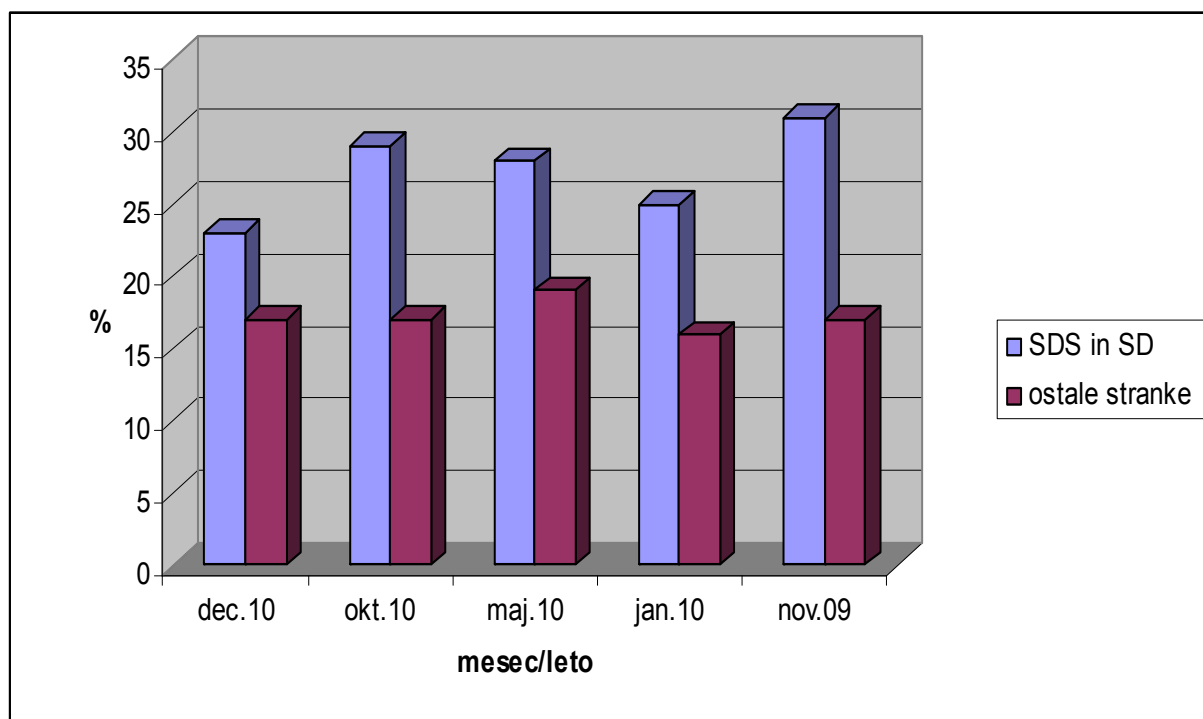
Že leta 2000 sta prvi dve stranki dosegli na volitvah več kot 50 odstotkov, ki se z naslednjimi volitvami samo še povečujejo.

Slika 4.6: Katero stranko bi volili, če bi bile to nedeljo parlamentarne volitve?



Vir: Slovenski utrip, raziskava Fakultete za up. družbene študije v Novi Gorici (2011).

Slika 4.7: Koga bi volili?



Vir: CJM, Fakulteta za družbene vede – inštitut za družbene vede, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij (2011).

Tabela 4.6: Odstotek glasov prvih dveh strank na volitvah v državni zbor

LETO	PRVA STRANKA	%	DRUGA STRANKA	%	SKUPAJ
1992	LDS	23,5	SKD	14,5	38
1996	LDS	27	SLS	19,4	46,4
2000	LDS	36,3	SDS	15,8	52,1
2004	SDS	29,1	LDS	22,1	51,2
2008	SD	30,4	SDS	29,3	59,7

## 5 SKLEP

Volilni sistem se v Sloveniji poskuša spreminjati od leta 1992 in je stalna politična tema.

Vsak volilni sistem ima svoje pozitivne in negativne lastnosti, je nekoliko pristranski in krivičen. Uspešnost volilnega sistema je odvisna od parlamentarne tradicije in politične kulture ter socialnih in gospodarskih razmer v državi.

Na rezultat najprimernejšega volilnega sistema vplivajo politične, družbene, ekonomske, kulturne in druge značilnosti držav. Je pa izbira volilnega sistema tudi rezultat političnega tekmovanja med političnimi strankami. Politične stranke namreč vedno taktizirajo, kateri volilni sistem bi jim na volitvah prinesel boljši rezultat.

Grad pravi, da bi bilo idealno, če bi volilni sistem zagotavljal čim večji vpliv volivcev na personalno sestavo parlamenta, ustrezno predstavljanje različnih političnih interesov v parlamentu, pa tudi stabilnost parlamenta in oblasti nasploh (Grad 1996, 66).

Zaradi kontradiktornosti teh načel pa je nemogoče govoriti o idealnem volilnem sistemu. Lahko govorimo kvečjemu o optimalnem volilnem sistemu.

Problem sedanje zakonske ureditve je v tem, da volilni zakon ni usklajen z ustavno normo, po kateri imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov.

Glavni problem je v tem, da volivec nima možnosti izbire med kandidati iste stranke oziroma kandidatne liste.

V diplomski nalogi me je zanimalo, ali proporcionalni volilni sistem v Sloveniji z volilnimi okraji onemogoča večjo izbiro volivcem?

Volilni okraji prinašajo v našo ureditev vrsto negativnih učinkov.

Volivcem je težko pojasniti, da ni nujno, da je v volilnem okraju izvoljen tisti kandidat, ki je dobil največ glasov.

Izidi glasovanja so namreč predvsem odvisni od izida glasovanja v volilni enoti in na ravni celotne države in ne samo od izida v volilnem okraju. Lista sicer dobi sorazmerno število mandatov svojemu volilnemu izidu, vendar teh mandatov ne dobijo nujno tisti kandidati, ki so dobili največ glasov v volilnem okraju.

Volivci sicer mislijo, da glasujejo za kandidata, vendar dejansko glasujejo za stranko. Od relativnega uspeha stranke v posameznem volilnem okraju je odvisno, kateri kandidat z liste kandidatov, vložene v volilni enoti, bo izvoljen. Volivcu, če hoče izbirati med kandidati, je odvzeta možnost izbiranja med strankami, pa tudi možnost izbiranja kandidatov znotraj stranke, za katero se je odločil. To je še dodatni element, ki dodatno izniči personalizacijo volitev. Večina volivcev se vendarle najprej odloči za stranko in potem tehta kandidata. Dodatno se je problem volilnih okrajev zaostril z ukinitvijo t. i. nacionalne liste. Pogorelec pravi, da so na podlagi le-te lahko stranke zagotovile izvolitev svojega vodstva v državni zbor (Pogorelec 2006).

Strankam je razmeroma dobro poznano, kateri volilni okraji so bolj »izvoljivi« kot drugi. Toda vseeno prihaja do tega, da predsedniki strank ne pridejo v parlament. To se pogosteje zgodi pri manjših strankah. Tudi na zadnjih volitvah v državni zbor se je to zgodilo predsedniku Desusa Karlu Erjavcu. To nikakor ne pomeni, da si volivci te stranke ne želijo videti predsednika v parlamentu. Odvisno je od volilnega okraja, kjer je ta predsednik kandidiral. To je anomalija, ki jo povzroča neustrezna ureditev volilnih okrajev. Iz navedenih dejstev lahko sklepamo, da bi bilo potrebno volilne okraje odpraviti in zagotoviti ustreznejšo personalizacijo volitev.

Rešitev je več. Lahko je to uvedba preferenčnega glasu. Volivci bi izbirali med posameznimi kandidati. Lahko je to sistem z absolutnim preferenčnim glasom, kar pomeni, da vrstni red kandidatov nima nobenega pomena, ali pa uvedba obveznega preferenčnega glasu.

Z absolutnim preferenčnim glasom bi se vpliv političnih strank na izvolitev kandidatov še zmanjšal, saj bi bil vpliv stranke omejen le na sugestijo volivcu glede vrstnega reda kandidatov, ki jo da stranka s tem, ko določi vrstni red kandidatov na glasovnici. V najnovejšem zakonskem predlogu ministrstva za javno upravo je določen obvezen preferenčni glas (glej Prilogo C).

Dr. Jurij Toplak glede tega vprašanja v intervjuju (glej Prilogo A) pravi, da če bi pri volitvah v državnem zboru imeli šibak preferenčni glas, potem ni odločilnega vpliva volivcev na izbiro kandidatov, ampak ima odločilen vpliv predlagatelj, ki je sestavljal listo kandidatov, torej imajo odločilen vpliv predvsem vodstva strank.

Je tudi mnenja, da je med sistemi s preferenčnim glasom skladen s 5. odstavkom 80. člena Ustavnega sodišča Republike Slovenije le absolutni preferenčni glas.

Nadalje me je zanimalo, katere so še pomanjkljivosti obstoječega volilnega sistema. Poleg volilnih okrajev in (ne)personalizacije volitev je to volilni prag, ki je nizek in je med najnižjimi v Evropi.

Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije je bil sprejet v juliju 2010 in v njem se je določil 4 % volilni prag.

Glede na volilne rezultate volilni prag ni preprečil interesnim strankam vstopa v parlament.

Morebitno povečanje volilnega praga v Sloveniji na šest odstotkov bi za volitve v državni zbor leta 2008 pomenilo, da bi v parlament prišle samo štiri stranke. Zato je za manjše stranke volilni prag za vstop v parlament zelo pomemben.

Volilni prag je prenizek in bi bilo potrebno razmisliti o povišanju le-tega. SDS je že leta 1996 pred referendumom o volilnih sistemih predlagala povišanje volilnega praga na 5 odstotkov.

Že najmanjša politična koalicijska stranka v parlamentu lahko blokira odločitve. Problem se pojavi tudi pri oblikovanju koalicij. Ko v parlament pride večje število strank, je težje sestaviti vlado sorodnih političnih strank. Glede na izenačenost levega in desnega bloka se povečuje tudi pritisk na poslanca narodnosti. Višji volilni prag bi prispeval tudi k večji trdnosti vlad, lažjemu in učinkovitejšemu upravljanju države ter k večji programski jasnosti ter transparentnosti in odgovornosti koalicije.

Tretja raziskovalna teza se je glasila: V Sloveniji kljub temu, da nimamo večinskega volilnega sistema, ampak proporcionalni volilni sistem, dve najmočnejši stranki pobereta večino glasov volivcev.

Čeprav imamo proporcionalni volilni sistem in znotraj njega nizek volilni prag, prihaja vseeno do koncentracije dveh vodilnih političnih strank.

Na levi in na desni strani političnega prostora prihaja namreč do vse večje moči vodilne politične stranke in do velikega razkoraka med podporo, ki jo uživata ti dve politični stranki (SDS in SD) in ostalimi parlamentarnimi strankami.

Najmočnejši stranki sta namreč večino pobrali na vseh volitvah od leta 2000. Tudi javnomnenjske raziskave zadnjih dveh let to potrjujejo (glej Poglavje 4.8). Obstoječi volilni sistem je nerazumljiv, saj je postopek razdelitve mandatov zapleten. Čeprav volivci na papirju glasujejo za posameznike, gredo njihovi glasovi strankarskim listam.

Temelji na domnevi, da volivci glasujejo za stranko, katere program najbolj ustreza njihovim interesom. Dejansko vedenje volivcev pa je drugačno. Volivci namreč v glavnem volijo predsednika vlade. Velikokrat volivci ne glasujejo za stranko, ki jim je najljubša, temveč glede na mnenje, kdo bi bil primeren predsednik vlade.

Tipičen primer so zadnje volitve v državni zbor leta 2008. Veliko volivcev npr. Zaresa je glasovalo za Pahorjeve socialne demokrate, ker so si želeli, da Janša ne bi bil več predsednik vlade. Če bi namreč SDS dobil več glasov kot SD, bi mandat za sestavo vlade dobil Janša, ne glede na to, koliko glasov bi dobila npr. stranka Zares.

Tudi v razpredelnici (glej Tabela 4.6) je jasno vidno, da velika večina volivcev na koncu izbira med dvema največjima političnima strankama.

Naš trenutni volilni sistem tudi zahteva tekmovanje med kandidati znotraj posamezne liste kandidatov. Npr. kandidati na listi SDS tekmujejo, da bi znotraj svojega okraja dobili večji odstotek glasov kot kandidat z iste liste v drugem okraju. Vemo pa, da so določeni okraji »bolj« izvoljivi od drugih.

Ali so pomanjkljivosti obstoječega volilnega sistema dovolj močne, da bi bilo potrebno razmisliti o spremembi in uveljavitvi? Obstoječi volilni sistem ni optimalen in bi bil potreben sprememb. Ali se bodo spremembe zgodile in ali bodo vključevale zvišanje volilnega praga in s tem zmanjšanje števila strank v parlamentu, večji vpliv volivcev na izbiro kandidata z ukinitvijo volilnih okrajev in uvedbo preferenčnega glasovanja ali večinski volilni sistem, pa bodo na koncu odločili poslanci.

## 6 LITERATURA

- 24ur.com. 2005. *Virant vs. Sušnik*. Dostopno prek: <http://24ur.com/novice/slovenija/virant-vs-susnik.html> (11. maj 2011).
- Bajta.si. 2008. *Ukinitev državnega sveta bi bila napačna poteza*. Dostopno prek: <http://www.bajta.si/kolumna/kolumna-jernej-pikalo-ukinitev-drzavnega-sveta-bi-bila-napacna-poteza> (10. maj 2011).
- Bizjak Andrej. 2003. *Vpliv volilnih sistemov na sestavo in delovanje parlamentov s poudarkom na delovanju slovenskega parlamenta*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan. 1991. Parlamentarni nadzor nad izvršno oblastjo: funkcije in oblike. *Teorija in praksa* 28 (3/4): 317-321.
- --- 2004. Problem volilne (ne)udeležbe na lokalnih volitvah in volilno ravnanje. V *Lokalna demokracija I.: Analiza lokalnih volitev 2002*, ur. Marjan Brezovšek, Miro Haček in Alenka Krašovec, 37-38. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Cijan, Rafael, Jurij Toplak in Tadej Dubrovnik. 2006. *Državna ureditev Republike Slovenije : zbirka predpisov z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: Nova obzorja.
- Državna volilna komisija. 2010a: *Odlok o razpisu zakonodajnega referendumu za volitve v Državni zbor*. Dostopno prek: <http://www.dvk.gov.si/referendum/1996/razglas.html> (10. januar 2011).

- --- 2010b. *Uradni rezultati referendumu*. Dostopno prek: <http://www.dvk.gov.si/referendum/1996/rezultati.html> (10. januar 2011).
- --- 2010c. *Uradni rezultati volitev 1992*. Dostopno prek: <http://www.dvk.gov.si/volitve/dz1992> (10. januar 2011).
- --- 2010č. *Volitve 1996*. Dostopno prek: <http://www.dvk.gov.si/volitve/dz1996> (10. januar 2011).
- --- 2010d. *Volitve poslancev v Državni zbor 15.10.2000*. Dostopno prek: <http://www.dvk.gov.si/volitve/dz2000> (10. januar 2011).
- --- 2010e. *Volitve v Državni zbor Republike Slovenije 2004*. Dostopno prek: <http://www.dvk.gov.si/volitve/dz2004> (10. januar 2011).
- --- 2010f. *Volitve v Državni zbor 2008*. Dostopno prek: <http://www.dvk.gov.si/volitve/dz2008> (10. januar 2011).
- Državni zbor Republike Slovenije. 2010a. *Ustava Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=3&showdoc=1> ( 9. maj 2011).
- --- 2010b. *Volilni sistem*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=111#1002> (18. oktober 2010).
- Državni svet Republike Slovenije. 1996. *Od pobude do referendumu: o spremembi volilnega sistema*. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
- Fakulteta za upravo. 2011. *Volilni sistem Državnega zbora*. Dostopno prek: [http://www.fu.unilj.si/personal/alenkak/uvodvpravo/VOLILNI\\_SISTEM\\_DRZAVNEGA\\_ZBORA.pdf](http://www.fu.unilj.si/personal/alenkak/uvodvpravo/VOLILNI_SISTEM_DRZAVNEGA_ZBORA.pdf) (23. oktober 2010).



- Farrell, M. David. 2001: *Electoral systems: a comparative introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- *Finance.si*. 2007. Vsak tretji bi ukinil državni svet, 16. oktobra. Dostopno prek: [http://www.finance.si/193641/Vsak\\_tretji\\_bi\\_ukinil\\_dr%BEavni\\_svet](http://www.finance.si/193641/Vsak_tretji_bi_ukinil_dr%BEavni_svet) (10. maj 2011).
- Fink-Hafner, Danica. 1992. *Nova družbena gibanja- subjekti politične inovacije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fink-Hafner, Danica in Berni Strmčnik. 1993. Politološki dnevi. *Problemi konsolidacije demokracije: zbornik referatov*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Fink-Hafner, Danica in Tomaž Boh. 2002. *Parlamentarne volitve 2000*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Gaber, Slavko, ur. 1996. *Volilni sistemi: zbornik*. Ljubljana: Krtina.
- Grad, Franc. 1992. *Novi volilni sistem z volilno zakonodajo*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- --- 1996. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- --- 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- --- 2004. *Volitve in volilni sistemi*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Grad, Franc in Janez Pogorelec. 2002. *Državna ureditev*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Upravna akademija.

- Grad, Franc in Pavle Svete. 2008. *Predpisi o volitvah v Državni zbor 2008, s pojasnili*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Inštitut dr. Jožeta Pučnika. 2011. *Ustava tudi kot odgovor na izzive družbe*. Dostopno prek: <http://www.ijpucnik.si/default.cfm?Kat=0305&Bes=129> (10. maj 2011).
- Jereb Engelman, Metka. 2008. *Vpliv volilnega sistema na sestavo in delovanje parlamenta*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Klima, Klaus. 2000. Electoral engineering and cartelization of politics in the Czech Republic. V *Vpliv volilnih sistemov na sestavo in delovanje parlamentov s poudarkom na delovanju slovenskega parlamenta*, ur. Andrej Bizjak, 19–20. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kocjančič, Rudi, Ciril Ribičič, Franc Grad in Igor Kaučič. 2006. *Ustavno pravo Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kozmik, Vera. 1997. *Položaj žensk v Sloveniji v devetdesetih : poročilo Urada za žensko politiko za obdobje 1990-1995*. Ljubljana. Vlada Republike Slovenije, Urad za žensko politiko.
- Krašovec, Alenka. 2007. *Volilne študije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Krašovec, Tatjana. 2000. *Razvoj slovenskega parlamentarizma: kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- Lakeman, Enid. 1970. *How democracies vote : a study of majority and proportional electoral systems*. London: Faber and Faber.

- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral systems and party systems a study of twenty-seven democracies 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lukšič, Igor. 1999. Večinski volilni sistem kot slaba izbira. *Teorija in praksa* 36 (3): 472-480.
- Ministrstvo za javno upravo. 2011. *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah v državni zbor*. Dostopno prek: <http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Mojca/ZVDZ-medresorsko.doc> (17. marec 2011).
- Pogorelec, Janez. 2000. Večinski volilni sistem – trda šola demokracije. *Pravna praksa* 19 (7): 17-26.
- - - - 2006. *Politična odgovornost*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Politikis.si. 2009. 2. *republika*. Dostopno prek: <http://www.politikis.si/?p=1209> (10. marec 2011).
- Ribičič, Ciril. 1999. Volilni sistem iz žabje perspektive. *Teorija in praksa* 36 (3): 458-471.
- - - - 2000. *Podoba parlamentarnega desetletja*. Ljubljana: samozaložba.
- RTVSLO. 2010a. *Drugi volilni sistemi*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/strani/drugi-volilni-sistemi/302>, (10. december 2010).
- --- 2010b. *Pirnat: Treba se je vprašati, kako delate, da je napovedanih toliko referendumov*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/pirnat-treba-se-je-vprasati-kako-delate-da-je-napovedanih-toliko-referendumov/250931> (10. marec 2011).

- --- 2010c. *Proporcionalni volilni sistem*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/strani/proporcionalni-volilni-sistem/301> (10. december 2010).
- --- 2010č. *Volilni prag v Sloveniji med najnižjimi*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/volilni-prag-v-sloveniji-med-najnizjimi/90503> (10. december 2010).
- --- 2010d. *Volilni sistemi*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/strani/volilni-sistemi/307>, (10. december 2010).
- --- 2010e. *Vse o volitvah*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/strani/vse-o-volitvah/296> (10. december 2010).
- Siol.net. 2011a. *Koalicija za spremembe pri zakonodajnem referendumu*. Dostopno prek: [http://www.siol.net/slovenija/novice/2010/11/koalicija\\_za\\_spremembe\\_pri\\_zakonodajnem\\_referendumu.aspx](http://www.siol.net/slovenija/novice/2010/11/koalicija_za_spremembe_pri_zakonodajnem_referendumu.aspx) (10. maj 2011).
- --- 2011b. *Pravniki proti velikim in hitrim spremembam ustave*. Dostopno prek: [http://www.siol.net/slovenija/novice/2011/02/pravniki\\_proti\\_velikim\\_in\\_hitrim\\_spremembam\\_ustave.aspx](http://www.siol.net/slovenija/novice/2011/02/pravniki_proti_velikim_in_hitrim_spremembam_ustave.aspx) (10. maj 2011).
- Stepančič, Monika. 2010. *Volilne enote in volilni sistem*. Diplomsko delo. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Švajger, Rok. 2010. *Vpliv volilnega sistema na oblikovanje Vlade Republike Slovenije*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Šturm, Lovro. 2000. Spremna beseda. V *Volilni sistemi in oblikovanje volilnih enot*, ur. Jurij Toplak, 138-140. Ljubljana: Nova revija.
- Taagepera, Rein. 1989. *Seats nad Votes: the Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

- Toplak, Jurij. 2000. *Volilni sistem in oblikovanje volilnih enot*. Ljubljana. Nova revija.
- - - - 2001. *Spremembe ustave Republike Slovenije*. Maribor: Pravna fakulteta.
- *Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena ustave Republike Slovenije (UZ80)*. Ur. l. RS 66/2000 (10. marec 2011).
- Zajc, Drago. 2000. *Parlamentarno odločanje: (re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi: funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- - - - 2004. *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- *Zakon o državnem svetu (ZDSve-UPB1)*. Ur. l. RS 200/2005 (10. februar 2011).
- *Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDZ-UPB1)*. Ur. l. RS 109/2006 (10. februar 2011).
- Zares.si. 2011a. *Posvet o ustavnih spremembah*. Dostopno prek: [www.zares.si](http://www.zares.si), <http://www.zares.si/posvet-o-ustavnih-spremembah/> (10. april 2011).
- --- 2011b. *Za odpravo blokad*. Dostopno prek: <http://www.zares.si/wp-content/uploads/2011-01-14-Za-odpravo-blokad1.pdf> (11. marec 2011).
- Zurnal24.si. 2011. *Nestrankarski so se združili*. Dostopno prek: <http://m.zurnal24.si/naslovnica/zupansko-gibanje-207926/clanek> (10. maj 2011).

## **PRILOGE**

### **PRILOGA A: INTERVJU – DR. JURIJ TOPLAK, dne 7. 5. 2011**

**1.) Leta 2000 ste zapisali, da je volilni sistem lahko predmet zlorab in manipulacij. Z volilnim sistemom se lahko regulira število političnih strank v parlamentu, favorizira mesta v škodo vasi, eno politično opcijo v škodo druge.**

**Ali menite, da je zdajšnji volilni sistem potreben sprememb?**

Volilni sistem volitev v DZ je potreben sprememb, a ne zaradi možnosti zlorab. Potreben je sprememb, ker je bila leta 2000 spremenjena ustava (5. odst. 80. člena), ki zahteva spremembo. Od leta 2000 zahteva odločilen vpliv volivcev na izbiro mandatov in ta določba ustave v zakon še ni bila implementirana.

**2.) Različna stopnja politične kulture je razlog, da je za vsako državo volilni sistem potrebno prilagoditi. Ni optimalnega volilnega sistema. Isti volilni sistemi namreč v različnih razmerah dajejo različne rezultate.**

**Kakšen volilni sistem je tisti, ki najbolj ustreza Republiki Sloveniji? Kateri bi bil boljši od sedanjega?**

**Ima katere evropska država sistem, ki bi bil po vašem mnenju primeren za Slovenijo?**

Na to vprašanje ne bi znal odgovoriti. Več sistemov je, ki bi bili primerni za Slovenijo, med drugim tudi predlagani sistem s preferenčnim glasom. Ima pa volilni sistem poleg sistema preračunavanja glasov v sedeže tudi precej drugih pomembnih elementov, kot so predlaganje kandidatov, volilna kampanja, volilne enote, itd.

**3.) Zahteve 80. člena ustave niso še v celoti uresničene, saj zakon še vedno ni povsem uresničil določbe, po kateri bi imeli volivci odločilen vpliv na izbor kandidata.**

**Kako odpraviti pomanjkljivosti obstoječega volilnega sistema, ki volivcem ne omogoča odločilnega vpliva na izvolitev kandidatov?**

**Ali je dovolj odprava volilnih okrajev in uvedba preferenčnega glasu?**

**Naš sistem z volilnimi okraji je namreč posebnost v Evropi. Volivec namreč nima možnosti voliti človeka, temveč samo stranko. Ali lahko torej govorimo, da imamo v državnem zboru najboljše ljudi?**

80. člen bo interpretiralo ustavno sodišče in nihče ne ve, pri katerem sistemu je dovolj »odločilnega vpliva volivcev na izbiro kandidatov«, da je sistem skladen z ustavo. O tem bo odločilo ustavno sodišče. Predvidevam pa, da je predlagani sistem s preferenčnim glasom skladen z določbo 80. člena ustave in bi jo ustrezno uresničil.

**4.) Določba 80. člena ustave postavlja dve nasprotujoči si zahtevi. Po eni strani določa, da mora biti volilni sistem za volitve v državni zbor proporcionalen, po drugi strani pa postavlja zahtevo po odločilnem vplivu volivcev na izbiro kandidata, kakršen je lasten predvsem večinskemu volilnemu sistemu. Kako rešiti to kontradiktornost?**

Mogoče je najti več sistemov, ki uresničujejo oboje: proporcionalnost in odločilen vpliv volivcev na izbiro posameznih kandidatov. Eden takih je Single Transferable Vote (Malta, Irska, Avstralija), drug je predlagani sistem z absolutnim preferenčnim glasom.

**5. ) V proporcionalnem volilnem sistemu lahko dosežemo določeno stopnjo personalizacije volitev predvsem skozi preferenčni glas. Ali se zavzimate, da bi bil ta preferenčni glas obvezen? Ali naj bo šibak, kot je to na primer na evropskih volitvah? Ali naj gre za absolutni preferenčni glas?**

Če bi pri volitvah v DZ imeli šibak preferenčni glas, potem ni odločilnega vpliva volivcev na izbiro kandidatov, ampak ima odločilen vpliv predlagatelj, ki je sestavljal listo kandidatov (torej imajo odločilen vpliv predvsem vodstva strank). Sem mnenja, da je med sistemi s preferenčnim glasom skladen s 5. odst. 80. člena USRS le absolutni preferenčni glas.

**6.) Čeprav zdajšnji sistem temelji na načelu proporcionalnosti, ljudje vse bolj volijo predsednika vlade. To se odraža predvsem v tem, da gre večina glasov največjima strankama.**

**Tak trend je od prvih demokratičnih volitev naprej. Še bolj pa od leta 2000 naprej, saj najmočnejši stranki na volitvah prejmeta skupaj več kot 50 % glasov.**

**Ali se v luči tega strinjate, da sistem sorazmernega zastopništva ne ustreza več dejanskemu volilnemu vedenju in da v Sloveniji, kljub temu da nimamo večinskega volilnega sistema, prevladujeta dve najmočnejši stranki oziroma sta oblikovana dva nasprotna bloka?**

V večini držav, tudi tistih s PR sistemi, sta dva bloka (eden konzervativnejši, desna sredina, eden bolj socialno usmerjen, leva sredina). To je povsem običajno in naravno.

**7.) Kaj menite o najnovjšem predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah v Državni zbor Republike Slovenije, ki ga je marca 2011 v obravnavo dalo Ministrstvo za javno upravo?**

Težko vprašanje, zakon ima veliko členov (mislím, da več kot sto) in rešuje prav toliko vprašanj. Ne vem, o katerem členu želite mnenje. Žal mi čas ne dopušča, da povem mnenje o vsakem posebej. Nekateri od njih se mi zdijo odlični, drugi manj.

**8.) Ali se vam zdi t. i. Borda sistem za volitve poslancev narodnih skupnosti primeren? V nasprotnem, kakšne spremembe predlagate?**

Zdi se mi primeren.



**9.) Bi bila sprememba volilnega sistema dovolj za politični izhod iz krize ali mislite, da bi za to morale biti sprejete obsežnejše ustavne spremembe? Katere bi to bile?**

Običajno so za izhod iz krize dovolj volitve, kjer oblast dobi nekdo, ki ga ljudstvo podpira. Običajno ni potrebna sprememba ustave ali zakonodaje, volitve so dovolj.

**10.) Za konec me zanima še vaše mnenje, ali lahko v naslednjih letih pričakujemo spremembo volilnega sistema in v kakšni smeri?**

Ne bi si upal napovedovati, si pa želim spremembe zakona, ki bo uresničila 5. odstavek 80. člena USRS.

**PRILOGA B: OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM  
»ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O  
VOLITVAH V DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE«  
(Ministrstvo za javno upravo, 17. 3. 2011)**

Ustava Republike Slovenije v prvotnem besedilu ni določala volilnega sistema, 80. člen ustave je urejal samo sestavo državnega zbora, način glasovanja na volitvah poslancev državnega zbora in volitve poslancev italijanske in madžarske narodne skupnosti. Na podlagi določbe ustave, da volilni sistem ureja zakon, je bil sprejet Zakon o volitvah v državni zbor Republike Slovenije. Z ustavnim zakonom o dopolnitvi 80. člena ustave, ki ga je sprejel državni zbor na seji 25. julija 2000, je bil 80. členu dodan nov, peti odstavek, ki predpisuje: »(5) Poslanci, razen poslancev narodne skupnosti, se volijo po načelu sorazmernega predstavništva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom.«

Konstitucionalizaciji volilnega sistema, doseženi z dopolnitvijo 80. člena ustave, je sledila zadnja novela ZVDZ, ki je, poleg uskladitve z ustavnim zakonom, prinesla nekatere nujne uskladitve zakona z odločbami Ustavnega sodišča Republike Slovenije ter odpravila še nekatere druge pomanjkljivosti zakona, ki so oteževale izvedbo volitev in ki so se nanašale zlasti na delo volilnih organov, na odpravo določenih problemov v zvezi s financiranjem volitev ter na nekatere nove rešitve, usmerjene k povečanju participacije žensk v nacionalnem predstavniškem telesu.

Z zadnjo novelo ZVDZ pa zahteve 80. člena ustave niso bile v celoti uresničene, saj zakon še vedno ni povsem uresničil določbe, po kateri »imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom«. V proporcionalnem volilnem sistemu je najpogostejši način uveljavljanja načela personalizacije volitev uvedba preferenčnega glasu, s katerim lahko volivci odločijo o tem, kateri kandidat z liste kandidatov naj bo izvoljen. V našem sistemu se določi vrstni red dodeljevanja mandatov kandidatom na podlagi zaporedja deležev glasov, ki jih je dobila lista v posameznem volilnem okraju.

Takšna ureditev pa personalizacije ne zagotavlja, saj število glasov, ki jih dobi lista kandidatov, ne pomeni nujno, da kandidat, ki nastopa v posameznem volilnem okraju, tudi osebno uživa takšno podporo kot politična stranka, na listi katere kandidira, ampak je njegov izid odvisen pretežno od podpore, ki jo v tem volilnem okraju uživa lista, na kateri kandidira.

### **PRILOGA C: POGLAVITNE REŠITVE »ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O VOLITVAH V DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE« (Ministrstvo za javno upravo, 17. 3. 2011)**

Peti odstavek 80. člena ustave – poleg proporcionalnega volilnega sistema in štiriodstotnega volilnega praga za vstop v državni zbor – določa, da morajo biti volitve personalizirane, se pravi, da morajo imeti volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom.

Temeljni cilj sprememb in dopolnitev zakona je torej dokončna uskladitev zakona z 80. členom ustave. Ustavni zakon je v petem odstavku 80. člena ustave na ustavni ravni določil proporcionalni volilni sistem, ki ga je dodatno opredelil z določitvijo volilnega praga za vstop v državni zbor (prohibitivna klavzula) in z zahtevo po odločilnem vplivu volivcev na dodelitev poslanskih mandatov. Na podlagi in v skladu z ustavnim zakonom uveljavljajo predlagane spremembe in dopolnitve zakona obvezni absolutni prednostni (preferenčni) glas.

Ustavnega zakona o dopolnitvi 80. člena ustave ni mogoče v celoti uresničiti brez drugačne ureditve personalizacije volitev, ki naj zagotovi večji neposredni vpliv volivcev na izbor kandidatov. Ti v sedanji ureditvi ne morejo izbirati med različnimi kandidati na listi kandidatov, saj v vsakem volilnem okraju nastopa le po en kandidat z vsake liste kandidatov, volivec pa dejansko ne glasuje za izbranega kandidata, temveč za listo v volilni enoti. Število glasujočih volivcev je v posameznih volilnih okrajih bistveno različno, odvisno od velikosti volilnega okraja in volilne udeležbe. Edino merilo je tako lahko le delež glasov kandidata v skupnem številu glasov, oddanih za vse kandidate v volilnem okraju, oziroma v dveh volilnih okrajih.

Posledica takšne ureditve je, da volivec dejansko nima vpliva na izbiro posameznega kandidata znotraj liste kandidatov, ampak lahko glasuje le o različnih listah, personalizacija volitev pa je zgolj navidezna. Tudi primerjalnopravno takšne ureditve ni mogoče najti v nobeni primerljivi državi.

Predlagana ureditev zato predvideva uskladitev zakona z zahtevo 80. člena ustave po odločilnem vplivu volivcev na dodelitev mandatov kandidatom tako, da se volilni okraji kot način uresničevanja pasivne volilne pravice ukinejo in se ohranijo le še na administrativni ravni.

Volivci bi tako glasovali o celotni listi kandidatov v volilni enoti, uvedel pa bi se primerjalnopravno pogosto uveljavljeni preferenčni glas, in sicer v obliki absolutnega obveznega preferenčnega glasu.

Absolutni obvezni preferenčni glas namreč pomeni, da mora volivec preferenčni glas obvezno oddati, nadalje pa, da so izvoljeni tisti kandidati, ki so dosegli največje število preferenčnih glasov, pri čemer se upošteva vsak preferenčni glas –

ne glede na to, kolikšno število preferenčnih glasov je bilo oddanih, in ne glede na to, koliko glasov je dobil posamezni kandidat. Glasovanje s preferenčnimi glasovi je v Sloveniji že uveljavljeno na volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament in na lokalnih volitvah. Predlagana ureditev za volitve v državni zbor pa se bo razlikovala od veljavne ureditve za volitve poslancev v Evropski parlament, kjer so preferenčni glasovi relativni, saj se upoštevajo le, če število preferenčnih glasov posameznega kandidata presega količnik, izračunan tako, da se število vseh glasov, oddanih za listo, deli z dvakratnikom števila kandidatov na listi.

Predlagana rešitev se prav tako razlikuje od ureditve, vsebovane v ZLV, kjer je preferenčni glas enako kot pri volitvah v Evropski parlament relativen, prag, ki ga je treba doseči, da se preferenčni glasovi upoštevajo, pa je postavljen še višje: po ZLV so kandidati izvoljeni po vrstnem redu na listi, razen če je najmanj četrtnina volivcev, ki so glasovali za posamezno listo kandidatov, oddala preferenčne glasove za posamezne kandidate z liste.

V tem primeru so z liste izvoljeni kandidati, ki so dobili največje število preferenčnih glasov, če število preferenčnih glasov posameznega kandidata presega 10 % števila vseh glasov, oddanih za listo.

Predlagana sprememba ZVDZ pa kot pravilo uvaja glasovanje za konkretnega kandidata z liste in s tem večji vpliv volivcev na izvolitev kandidatov. Da pa v primeru pomot, do katerih bi lahko prišlo ob prehodu s sedaj veljavnega načina glasovanja na nov način preferenčnega glasovanja, ne bi prišlo do prevelikega števila neveljavnih glasovnic, predlagatelj predlaga rešitev, po kateri bo veljala domneva, da je volivec, ki je namesto za kandidata, kot mu bo to izrecno velevalo navodilo o glasovanju, obkrožil na glasovnici ime liste kandidatov, dal enak delež svojega glasu vsakemu izmed kandidatov na listi kandidatov (v primeru enajstih kandidatov torej vsakemu kandidatu 1/11 glasu).

Volivec, ki bo obkrožil ime liste kandidatov, bo tako sicer oddal glas za listo kandidatov, odločitev o tem, kateri kandidat z liste kandidatov bo dobil mandat, pa bo prepustil tistim volivcem,

ki bodo skladno z navodilom glasovali za konkretnega kandidata. Enaka domneva bo veljala tudi v primeru, če bo volivec oddal več glasov kandidatom na isti listi;

glasovnica pa bo neveljavna, če bo volivec oddal več glasov kandidatom na različnih listah kandidatov oziroma če bo oddal glas tako, da njegova volja ne bo jasno razvidna iz glasovnice.

Ker je mogoče, da po pravilu prejetih preferenčnih glasov ne bo vedno izvoljenih toliko kandidatov, kolikor poslanskih mandatov bo pripadlo posamezni listi, je treba uveljaviti dodatno pravilo, po katerem so na preostala poslanska mesta na kandidatni listi izvoljeni kandidati po vrstnem redu kandidatov na listi kandidatov.

Predlog zakona bo odpravil s strani ustavnega sodišča ugotovljeno protiustavnost. Odprava pravne praznine ureditve glasovanja po pošti se predlaga na način, kot ga je predlagalo že Ustavno sodišče RS, in sicer morajo imeti ovojnice z glasovnicami iz tujine in glasovnice, ki so prispele k okrajni volilni komisiji po 19. uri na dan glasovanja, poštni žig z datumom ali pa jim morajo biti priložene listine, iz katerih je razviden datum njihove oddaje na pošto, sicer je glasovnica neveljavna. Ugotovljena neskladnost z ustavo je na enak način odpravljena tudi za lokalne volitve v ZLV.

Po veljavni ureditvi lahko po pošti glasujejo oskrbovanci domov za starejše, ki nimajo stalnega prebivališča v domu, ter volivci, ki so na zdravljenju v bolnišnicah, če to sporočijo okrajni volilni komisiji ali volilni komisiji volilne enote najkasneje deset dni pred dnevom glasovanja. V praksi pa se je izkazalo, da takšna rešitev ni zadostna in da jo je treba razširiti še na določene druge skupine državljanov, ki jim je sicer izvrševanje volilne pravice onemogočeno. Takšni so na primer volivci, ki se ne nahajajo niti v bolnišnici niti v domovih za ostarele, prebivajo pa pri svojcih. Glede na dikcijo zakona ti nimajo pravice glasovati po pošti. V primeru nepokretnosti se tudi ne morejo udeležiti glasovanja na volišču izven svojega kraja prebivališča (t. i. OMNIA), kar je pokretnim volivcem sicer omogočeno, če svojo namero po glasovanju izven kraja prebivanja sporočijo okrajni volilni komisiji tri dni pred dnevom glasovanja. Strokovnjaki, ki se ukvarjajo z glasovanjem po pošti, kot glavni argument v prid glasovanju po pošti omenjajo večjo volilno udeležbo, lažjo dostopnost volitev in nižje stroške organizacije volitev, kot glavno pomanjkljivost pa zagotovitev svobode in tajnosti glasovanja.

Predlagatelj se zaveda, da so pri glasovanju po pošti mogoče določene oblike zlorab (npr. volivec svojo glasovnico proda, jo izpolni po navodilu tretjega, volilne kuverte se po oddaji na pošti ukradejo, izgubijo, uničijo), vendar izkušnje držav, ki glasovanje po pošti poznajo, kažejo, da so tovrstne zlorabe v praksi redke.

Predlagatelj zakona za volitve poslancev narodnih skupnosti predlaga klasičen enokrožni večinski volilni sistem.

Poslanca narodnih skupnosti se po sedaj veljavnem zakonu volita po t. i. Borda sistemu: volivci glasujejo tako, da označijo prednostni vrstni red na glasovnici s številkami od 1 naprej. Za vsako prvo mesto se kandidatu dodeli toliko točk, kolikor je kandidatov na glasovnici, za vsako naslednje mesto pa točka manj.

Točke se seštevajo, izvoljen pa je kandidat, ki doseže največje število točk. Med kandidati, ki bi morebiti dobili enako število točk, odloči žreb. Sistem, ki je v teoriji sicer cenjen, pa je po mnenju narodnih skupnosti za volivce prezapleten.

Kot poročata poslanca narodnih skupnosti, volivci pogosto zamenjajo uvrščanje kandidatov po prednostnem vrstnem redu s poznejšim točkovanjem; velikokrat se tako zaradi nerazumevanja namesto prednostnega vrstnega reda s strani volivcev že dodeljujejo točke, kar pa učinkuje diametralno nasprotno njihovi dejanski volji, saj s tem kandidata, ki so ga želeli uvrstiti na prvo mesto, uvrstijo na zadnje mesto in obratno. Zato je predlagatelj novele ocenil, da je potrebno ta sistem spremeniti, poenostaviti.

Volivec bo za kandidata glasoval tako, da bo pred njegovim priimkom in imenom obkrožil številko, izvoljen pa bo kandidat, ki bo dobil največje število glasov.

Da pa bi izvoljeni kandidat ohranil legitimnost, ki mu jo je po mnenju teoretikov dajal »Borda« volilni sistem, se predlaga dvig števila podpisov, s katerimi volivci – pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti – določijo kandidate za poslance.

Predlaga se sprememba, po kateri bodo kandidate določili volivci, ki predstavljajo najmanj 2 % pripadnikov italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti, ki so imeli na zadnjih volitvah pravico voliti za poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti.

Za primer, ko bi poslancu narodne skupnosti prenehal mandat, se predvidevajo nadomestne volitve, ki so imanentne večinskemu volilnemu sistemu.

Predlagatelj novele iz zgoraj navedenih razlogov predlaga uvedbo glasovanja po pošti. To je oblika glasovanja, pri kateri volivci dobijo in vrnejo glasovnice po pošti. Po predlogu glasovanje po pošti tako ne bo omejeno samo na določene skupine volivcev, kot to velja po sedanji ureditvi. Pogoj za glasovanje po pošti pa je, da volivci poštno glasovanje zahtevajo pisno ali elektronsko, če zahteve ne morejo oddati (npr. invalidi) na enega izmed dveh navedenih načinov, jo lahko vložijo ustno pri pristojni volilni komisiji na zapisnik najmanj deset dni pred dnem glasovanja.

Predlog zakona prinaša še eno novost: pogojno glasovnico, ki jo poznajo v številnih evropskih in drugih državah. Pogojna glasovnica se sicer ne razlikuje od običajne glasovnice, vendar pa je volivec ne bo oddal v glasovalno skrinjico, saj se bo upoštevala le, če bo volilni organ kasneje ugotovil, da je volivec res upravičen glasovati.

Volilni odbor bo dovolil s pogojno glasovnico glasovati volivcu, ki želi glasovati, podatki volilnih organov pa kažejo na možnost, da je ali da bo oddal dva glasova. Če bo hotel glasovati volivec, katerega ime je v volilnem imeniku že obkroženo in pri njegovem imenu že obstaja podpis, oziroma je v volilnem imeniku označba o drugem načinu glasovanja ali če volivec ne bo predložil volilne karte, se bo njegovo osebno ime, prebivališče in njegova morebitna izjava vpisala v zapisnik, glasovati pa ji bo volilni odbor dovolil s pogojno glasovnico, ki se bo upoštevala le, če bo ugotovljeno, da volivec še ni glasoval ali ni glasoval na drug način. S pogojno glasovnico bo volilni odbor dovolil glasovati npr. volivcu, pri katerem bo v volilnem imeniku obstajala označba, da je glasoval po pošti, volivec pa bo trdil, da volilnega materiala ni prejel na predvideni naslov. Če se bo kasneje izkazalo, da volivec res ni glasoval po pošti, se bo upoštevala pogojna glasovnica.

Predlagatelj želi odpraviti tudi pomanjkljivosti pri zagotavljanju enakosti obeh spolov pri kandidiranju. Novela iz leta 2006 je sicer uvedla t. i. kvote, ko je v 43. člen dodala nov šesti odstavek, po katerem na kandidatni listi noben spol ne sme biti zastopan z manj kot 35 % od skupnega dejanskega števila kandidatk in kandidatov na listi. Po mnenju predlagatelja tega zakona pa ni utemeljenega razloga, da bi se odstotek, določen v ZVDZ, razlikoval od standarda najmanj 40 % zastopanosti obeh spolov, ki sta ga že postavila ZLV in Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament, pa tudi sicer je najmanj 40 % zastopanost vsakega od spolov po mnenju predlagatelja ustrežnejša kot 35 %.

Razlika med veljavnim in predlaganim odstotkom bi sicer pri listi enajstih kandidatov bila samo za enega kandidata nasprotnega spola, vendar predlagatelj meni, da je ta razlika pomembna. Poleg navedenega veljavni zakon ne določa vrstnega reda, po katerem naj bodo kandidati na listi razporejeni. Ti dve pomanjkljivosti želi predlagatelj z novelo odpraviti.

Vsaka lista bo morala biti sestavljena tako, da bodo kandidati oziroma kandidatke na prvi polovici kandidatne liste razporejeni izmenično po spolu. V polovici volilnih enot (štirih izmed osmih, če bi lista kandidirala v vseh osmih volilnih enotah) bo na prvem mestu liste predstavnik enega spola, v drugi polovici pa predstavnik drugega spola.



Sama razporeditev ima po predlagani ureditvi majhen, bolj z vidika enakosti med spoloma simbolični pomen, saj razpored na listi ne bo bistven; volivci bodo s preferenčnimi glasovi razporeditev lahko povsem spremenili.

Nadalje želi predlagatelj novele zakona ustrezneje urediti (podaljšati) tudi rok za predložitev kandidatnih list.

Predlaga se podaljšanje roka za vlaganje kandidatur s petindvajsetega na trideseti dan pred dnevom glasovanja. S tem bodo volilni organi in sodišča prej odločili o morebitnih ugovorih in pritožbah, dovolj bo tudi časa za tisk glasovnic. Po mnenju predlagatelja je tudi neustrezno, da se vprašanje volilnega molka ureja v dveh zakonih – v ZVDZ in v Zakonu o volilni in referendumski kampanji.

Volivci, ki nimajo stalnega prebivališča v RS, bodo po predlogu uresničevali volilno pravico v volilni enoti, v kateri so imeli zadnje prebivališče sami ali eden od staršev, če tega ne bo mogoče ugotoviti, pa bodo pravico uresničevali v volilni enoti na območju upravne enote, ki jih je vpisala v matični register.

Po novem je dikcija, ki je doslej »prepovedovala vsako agitacijo na volišču na dan glasovanja«, usklajena s sicer nedvoumnim namenom te določbe, in sicer se prepoveduje agitacija na volišču, kar zajema tudi volišča, ki so odprta na dneve predčasnega glasovanja, ne le na dan glasovanja (ki je po zakonu »nedelja ali drug dela prost dan«).

Črtana je določba, da se mora javna volilna propaganda končati najkasneje 24 ur pred dnem glasovanja, saj je trajanje volilne kampanje urejeno v Zakonu o volilni in referendumski kampanji in je po mnenju predlagatelja neustrezno, da se isto vprašanje ureja v dveh zakonih. T. i. volilni molk po mnenju predlagatelja sodi v zakon, ki ureja volilno in referendumsko kampanjo.

Če listo kandidatov določijo člani politične stranke po postopku, določenem z njenimi pravili, mora listo kandidatov po veljavni zakonodaji podpreti s podpisi najmanj petdeset volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti; če stranka vložijo listo kandidatov, ki ni določena s strani članov politične stranke, pa s podpisi najmanj sto volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti.

Predlaga se dvig števila podpisov volivcev v obeh navedenih primerih, ko liste kandidatov predlagajo politične stranke, in sicer dvig s petdeset na sto in s sto na dvesto zahtevanih podpisov. Po mnenju predlagatelja spremembe bo dvig števila podpisov prispeval tudi k večji legitimnosti kandidatov.

Po predlogu bi se na volišču poleg sedaj predvidenega razobešanja razglasov s sezname list kandidatov, o katerih se glasuje, po novem razobesilo tudi odločbo o imenovanju volilnega odbora. Takšna rešitev bo doprinesla k transparentnosti volitev, omogočala bo kontrolo izpolnjevanja zakonskih pogojev, ki veljajo za člane volilnega odbora (npr. ali ima član volilnega odbora stalno prebivališče na območju volilnega okraja, ali ima volilno pravico, ali je polnoleten ...), poleg tega pa so člani volilnih odborov »začasno postavljene uradne osebe«, ki opravljajo uradna dejanja (npr. ugotavljanje identitete volivca), zato je po mnenju predlagatelja tega zakona takšna rešitev ustrezna.