

UTEMELJITEV RAZLOGOV ZA SPREMEMBO VOLILNEGA SISTEMA

s kratko predstavitevijo novih rešitev

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA
2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA
3. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

1.1 Izhodišče

Volilni sistem je hrbtenica politične ureditve vsake države. V svojem bistvu je to nekakšen dogovor, »pogodba« med državljani. Preko njega državljani izberejo posameznike in politične stranke, na katere začasno (za en mandat) prenesejo del svoje suverenosti za vodenje države (drugi del poteka preko referendumskega sistema, ki ga demokratične države redno uporabljajo za preverjanje pomembnejših odločitev).

Volilni sistem je demokratičen, če omogoča državljanom, da enakopravno kandidirajo za predstavniška mesta, če omogoča volivcem izraziti njihovo voljo glede predlaganih kandidatov oziroma strank in če se spoštuje volja volivcev, izražena na volitvah. V nasprotnem primeru, če politične stranke uzurpirajo volilni sistem in/ali ne upoštevajo volje volivcev, govorimo o deformiranem oz. nedemokratičnem volilnem sistemu in nedemokratični družbi.¹

V Sloveniji imamo že celotno obdobje samostojnosti volilni sistem, ki ne dosega demokratičnih standardov razvitih demokracij. To vpliva tako na vse slabšo sestavo Državnega zbora, kot na kakovost in učinkovitost njegovega delovanja, pri čemer DZ v zadnjem času izgublja svojo z Ustavo zagotovljeno samostojnost in je vse bolj podrejen Vladi.

1.2 Temeljne pomanjkljivosti sedanjega volilnega sistema

Temeljne pomanjkljivosti sedanjega volilnega sistema bi lahko kratko opredelili takole:

- Na državnozborskih volitvah civilna družba in državljani praktično nimamo možnosti kandidirati svojih predstavnikov. Vse kandidate predlagajo politične stranke;

¹ NACIONALNI SVET ZA DEMOKRATIČNO SPREMEMBO VOLILNEGA SISTEMA, UTEMELJITEV IN PREDSTAVITEV NOVEGA VOLILNEGA SISTEMA, Koordinacija Nacionalnega sveta, V Ljubljani, maj 2021

- Na strankarskih kandidatnih listah so pogosto kandidati od drugod in ne iz volilnih okrajev in enot, kjer kandidirajo, pri tem pa volivci ne vemo za njihove reference, niti jih osebno ne poznamo;
- Če volivci poznamo kakega kandidata, mu ne moremo dati prednostnega glasu, temveč velja zaporedje kandidatov, ki jih favorizirajo stranke.
- Zaradi neustrezne določitve volilnih okrajev in enot je v Državni zbor lahko izvoljen kandidat, ki dobi le nekaj sto glasov in lahko izpade kandidat, ki jih dobi več kot tisoč. Tako kandidati nimajo enakih možnosti biti izvoljeni, glas vsakega volivca pa nima enake teže. Nekateri volilni okraji nikoli ne pridejo do svojega poslanca;
- Koalicijske stranke iz Državnega zbora potegnejo v vlado posamezne poslance; zamenjajo jih tisti, ki so od volivcev prejeli še manj glasov in jih volivci še manj poznamo in so kandidirali v povsem drugih okrajih;
- V času delovanja Državnega zbora stranke sklepajo različne koalicije, ki so morda v nasprotju z voljo njihovih volivcev, volivci pa proti temu lahko kvečjemu protestirajo brez možnosti vpliva na tako odločitve;
- Številni poslanci zapustijo svoje stranke in poslanske skupine oziroma se pridružijo drugim, pri čemer pogosto prelomijo svoje volilne obljube. Na koncu se borijo samo še za svoje poslanske privilegije. Volivci lahko to le nemo opazujemo - do naslednjih volitev, ko se zgodba ponovi.

1.3 Posledice pomanjkljivosti volilnega sistema, politična nestabilnost, kriza upravljanja države, nezaupanje in nezanimanje volivcev

Imamo nepravilni volilni sistem, v katerega državljani vse manj zaupamo. Številni volivci so prepričani, da je vseeno, koga volijo, saj stranke in poslanci vedno naredijo po svoje, ne da bi za to odgovarjali volivcem. Zato je tudi udeležba na volitvah vedno nižja. Zakonodajna in izvršna oblast sta tako vedno bolj odtujeni od volivcev in vedno manj zmožni razreševati razvojna vprašanja slovenske družbe².

Navedene trditve potrjujejo podatki iz raziskave European Social Survey³. Kot je razvidno iz prvega grafa, je volilna udeležba na državnozbornih volitvah v Sloveniji od leta 2002 do leta 2018 padla s 74 na 63 odstotkov volilnih upravičencev. Drugi graf pokaže, da je bila volilna udeležba na državnozbornih volitvah leta 2018 manjša kot v sosednjih državah, sploh pa manjša kot v državah z razvito demokracijo, kot sta Nemčija in Norveška. Naslednji grafi iz istega vira kažejo, da imamo v Sloveniji v primerjavi z istimi izbranimi državami ljudje najbolj izrazit občutek, da ne moremo vplivati na politiko (z izjemo Italijanov), izražamo največje nezadovoljstvo z delovanjem demokracije in najmanj zaupamo Državnemu zboru, poslancem in političnim strankam.

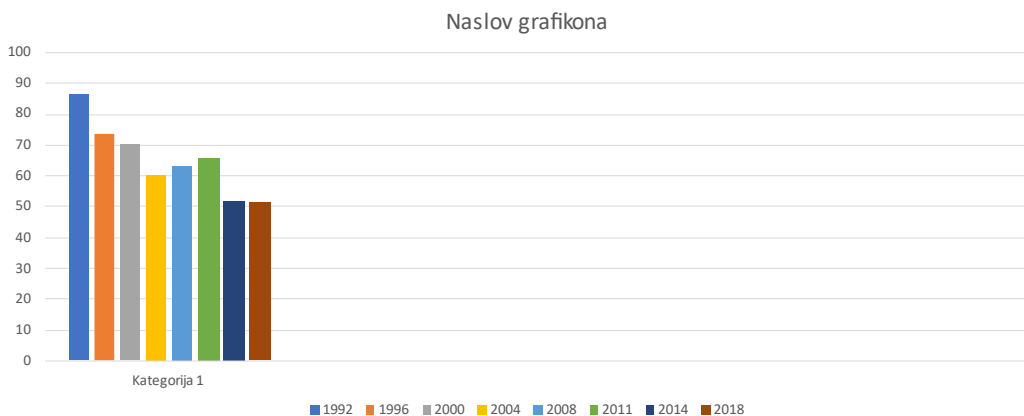
Na navedene razmere ne vpliva le volilni sistem. Prav gotovo pa dejstva, da ni mogoče kandidirati mimo strank, da ni mogoče dati kandidatom prednostnega glasu, da stranke na volitvah poskrbijo najprej za svoje ljudi tudi za ceno njihove manjše odgovornosti do volivcev in njihove manjše sposobnosti in da izvoljeni poslanci odgovarjajo neposredno le strankam in ne volivcem, niso brez pomembnega vpliva.

² NACIONALNI SVET ZA DEMOKRATIČNO SPREMEMBO VOLILNEGA SISTEMA, Kratka predstavitev glavnih prednosti novega volilnega sistema, Ljubljana, 2021

³ N. Toš, ur. (2020): Vrednote v prehodu XIII. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Poglejmo nekatere podatke, predstavljene v grafih:

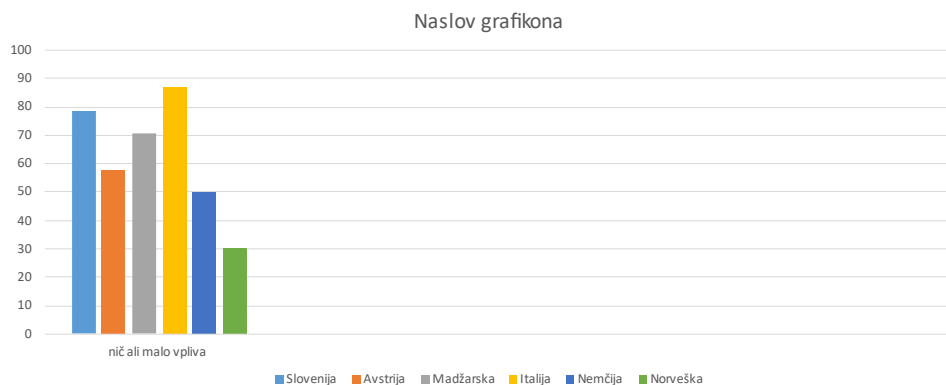
Padajoča volilna udeležba - DVK



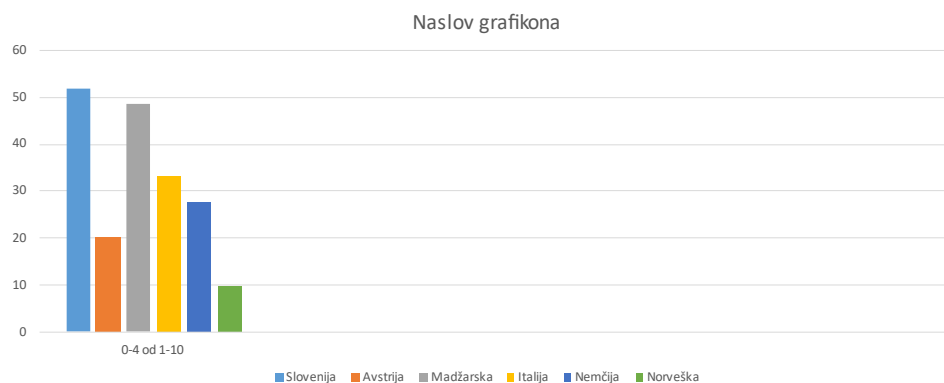
POSLEDICE: nizka udeležba na volitvah – primerjalno (European Social Survey, 2018)



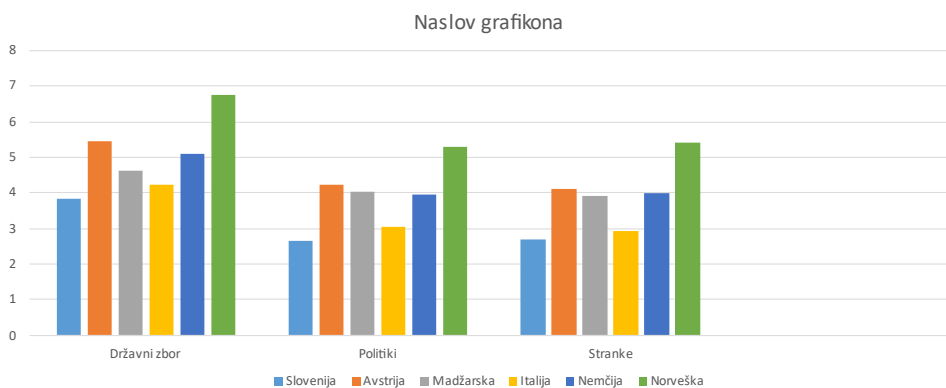
POSLEDICE: nič ali malo vpliva na politiko (European Social Survey, 2018)



POSLEDICE: Ne-zadovoljstvo z delovanjem demokracije (ESS, 2018)



POSLEDICE: Ne-zaupanje v politiko – povprečje od 1-10 (ESS, 2018)



1.4 Strankokracija in družbena nestabilnost

Stranke so v Sloveniji najprej bistveno zmanjšale vpliv volivcev z ukinitvijo prednostnega glasu (kar je ustavno vprašljivo), nato pa deformirale referendumski sistem in pričele sistemsko slabiti položaj in pristojnosti civilnih nadzornih institucij. To je bila pot, ki nas je namesto v normalno večstrankarsko demokratično družbo pripeljala v strankokracijo. Stranke in njihove politične elite so se pričele odtujevati od državljanov, ki so njim in njihovim institucijam (tudi DZ in vladi) vse manj zaupali. Prav nezaupanje državljanov v politične stranke in institucije je bistvo sedanje politične krize, ki se kaže tudi v zmanjševanju zanimanja volivcev za volitve (naraščajoča abstinenca) in zmanjševanju ugleda izvoljenih poslancev. In tega nezaupanja ni mogoče odpraviti drugače kot z novim volilnim sistemom, s čemer se, po rezultatih anket strinja tudi veliko članov oz. volivcev obstoječih političnih strank. Očitno je, da obstoječi volilni sistem povzroča negativno kadrovske selekcije in tako postaja podlaga za vse bolj kronične politične krize⁴.

Več letna politična, gospodarska in širša družbena nestabilnost in kriza upravljanja države⁵ ima svoj izvor v volilnem sistemu, kot ga poznamo od leta 1992. Čeprav je bil današnji volilni sistem takrat opredeljen kot začasen, ga politiki v 25 letih ni uspelo popraviti, kljub temu, da ne omogoča oblikovanja stabilnih vlad in onemogoča kandidature nestranskim kandidatom. Ne uresničuje se ustavno pravilo, da je nosilec oblasti ljudstvo (3/2. čl. URS), temveč so to po zakonu politične stranke. Ne uresničuje se tudi ustavno pravilo, da morajo imeti volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom (80/5 URS. Zato upada zaupanje v politični sistem, posledično se zmanjšujeta udeležba na volitvah in legitimnost oblasti.

1.5 Poglavitni razlogi za nujnost spremembe volilnega sistema

Ustavna (ne)skladnost ni poglaviti razlog za predlog sprememb volilnega sistema, kljub temu, velja da:

- pri velikosti okrajev in številu volivcev prihaja do prevelikih razlik; največji okraj - Grosuplje ima skoraj 31.000 volivcev, najmanjši - Hrastnik samo 8.301. Kar 21 volilnih okrajev od 88 na zadnjih parlamentarnih volitvah nima izvoljenega poslanca; kar nekaj volilnih okrajev po dva poslanca, eden celo tri.
- volivci sicer imajo vpliv na izbiro, vendar ta ni odločilen, kot to terja Ustava RS, oz. je omejen; odločilni vpliv imajo stranke, s tem, da volivec nima vpliva na izbiro kandidata znotraj strankarske liste, kar pomeni, da mu je kandidat na neki način vsiljen⁶.

Poglavitni razlogi za spremembe so torej, da obstoječi volilni sistem ne uresničuje nekaterih vodilnih načel demokratičnega volilnega sistema, in sicer:

- ovira oblikovanje stabilnih vlad (načelo učinkovitosti),
- preprečuje (z določitvijo neuresničljivih pogojev) kandidiranje nestranskim kandidatom (načelo participacije), kar je v nasprotju s 43. čl. Ustave, ki pravi, da ima vsak polnoletni državljan pravico biti voljen (brez pogojevanja s članstvom v stranki).

⁴ NACIONALNI SVET ZA DEMOKRATIČNO SPREMEMBO VOLILNEGA SISTEMA, UTEMELJITEV IN PREDSTAVITEV NOVEGA VOLILNEGA SISTEMA, Koordinacija Nacionalnega sveta, V Ljubljani, maj 2021

⁵ Po letu 2008 noben sklic DZ ni končal štiriletnega mandata, v šestih letih smo imeli štiri vlade, pojavljale so se vedno nove politične stranke.

⁶ Božič, Z. v članku: Ali obstoječi volilni sistem res utrjuje položaj ljudstva, Dnevnik, 25. marec 2015 <https://www.dnevnik.si/1042704354>, navaja, da na zadnjih volitvah več kot polovico (46) izvoljenih poslancev v svojih volilnih okrajih ni prejelo največjega števila glasov v volilnem okraju, kar pomeni, da so bili v teh volilnih okrajih izvoljeni poslanci, ki niso prejeli najhvečje število glasov, s čemer dokazuje, da volilci niso imeli odločilnega glasu.

-ne zagotavlja volivcem odločilnega vpliva na izbiro, kot to določa 80. čl. Ustave RS (načelo neposrednosti) in

- povzroča vedno manjšo udeležbo na volitvah (načelo legitimnosti).

1.6 Povzetek dosedanjih poskusov sprememb ZVDZ iz leta 1992

Volilni zakon iz leta 1992 je uzakonil proporcionalni volilni sistem za volitve poslancev v DZ; tedanja izbira volilnega sistema je bila opredeljena kot začasna.

Na referendumu 8. decembra 1996 je za uvedbo večinskega sistema glasovalo 44,5 odstotka udeležencev, za proporcionalni sistem 26,2 odstotka udeležencev in za kombinirani sistem 14,4 odstotka udeležencev. DZ zakona, s katerima bi se uzakonil večinski volilni sistem, ni sprejel.

Pač pa je 1. 2000⁷ DZ na predlog skupine 28 poslancev sprejel ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave RS. Nov peti odstavek 80. člena določa, da se poslanci volijo po načelu sorazmernega predstavnštva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom.

Glede na to, da je obstoječi volilni sistem že 14 let v nasprotju z ustavno zahtevo po odločilnem vplivu volivcev na izbiro poslancev, je bilo več več konkretnih pobud za spremembo volilnega sistema:

-ponovna pobuda za uvedbo dvokrožnega večinskega sistema

-pobuda za uvedbo absolutnega preferenčnega glasu znotraj proporcionalnega sistema.

- pobuda Zveze društev upokojencev Slovenije, podprta z več kot 5000 podpisi volivcev, ki kombinira prednosti proporcionalnega in večinskega sistema, ki jo je podprl tudi državni svet, vendar je vladajoča koalicija najprej na pristojnem odboru, zatem pa še na plenarni seji 21. novembra 2014 predlog kombiniranega volilnega sistema zavrnila.

1.7 Ustavna ureditev kot izhodišče

Ustava RS v 3. členu določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo, državljanke in državljani pa jo izvršujejo neposredno in z volitvami. Ustava RS v 80/5. čl. določa, da se poslanci (razen poslancev narodnih skupnosti) volijo po načelu sorazmernega predstavnštva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v Državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom, v 82. členu pa, da so poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila.

Grad navaja, da je namreč ustavna ureditev sistema delitve mandatov razširila meje ustavno sodne presoje na področju volitev od volilne pravice tudi na vprašanje volilnega sistema. Ta mora po ustavi temeljiti na načelu sorazmernega predstavnštva, ki mora vsebovati štiriodstotni volilni prag za vstop v DZ in mora zagotavljati volivcem odločilen vpliv na dodelitev poslanskih mandatov kandidatom. V teh ustavnih okvirih se mora gibati zakonska ureditev volilnega sistema in v teh okvirih mora biti tudi podvržena ustavno sodnemu nadzoru. Zakonodajalec zaradi tega ne more določiti nobenega volilnega sistema, ki spada v sfero večinskih volilnih sistemov niti sorazmernega volilnega sistema, ki ne zagotavlja ustrezne personalizacije.

Sedanji volilni sistem je torej v razkoraku z določili Ustave RS.

1.8 Sedanja zakonodaja

⁷ Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 66/00 in 66/00)

Volitve v državni zbor ureja Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDZ)⁸. Zakon ureja volilno pravico, oblikovanje volilnih enot ter organiziranje volitev in procesna vprašanja, zlasti način glasovanja, ugotavljanje izida volitev ter varstvo volilne pravice. Zakon je od leta 1992, ko je bil sprejet, doživel številne spremembe in dopolnitve (8), nazadnje leta 2021 ter razveljavitve z odločbami Ustavnega sodišča (3).⁹

Volilni sistem urejata tudi Zakon o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor¹⁰, ki je bil nazadnje spremenjen z novelo ZDVEDZ-B z dne 1. 3. 2021 ter ZDVEDZ-C, z dne 4. junija 2021 (spremembe volilnih okrajev na podlagi odločbe Ustavnega sodišča) ter Zakon o volilni in referendumski kampanji, ki je bil tudi večkrat spremenjen, dopolnjen in razveljavljen.¹¹

Aprila 2017 sprejeta novela ZVDZ-C je odpravila protiustavnost, ki jo je Ustavno sodišče Republike Slovenije ugotovilo z odločbo iz leta 2007 in se nanaša na ureditev volitev po pošti, in protiustavnost, ki jo je ustavno sodišče ugotovilo z odločbo iz leta 2014, ki se nanaša na dostopnost volišč invalidom.

Ustavno sodno ugotovljeno neustavnost dela volilne zakonodaje, se je poizkušalo odpraviti s predlogom za ukinitve volilnih okrajev in uvedbo neobveznega prednostnega glasu, vendar predloga

⁸ Zakon o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US, 23/17 in 29/21)

⁹ Neuradno prečiščeno besedilo Zakona o volitvah v državni zbor obsega:

- Zakon o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92 z dne 12. 9. 1992),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o prekrških (Uradni list RS, št. 13/93 z dne 12. 3. 1993),
- Zakon o dopolnitvi zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 60/95 z dne 20. 10. 1995),
- Odločbo o razveljavitvi dela 87. člena zakona o volitvah v Državni zbor, o določitvi ugotavljanja izida glasovanja po pošti iz tujine ter o datumu morebitnega ponovnega glasovanja na volitvah predsednika republike v letu 1997 (Uradni list RS, št. 67/97 z dne 30. 10. 1997),
- Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena ustave Republike Slovenije – UZ80 (Uradni list RS, št. 66/00 z dne 26. 7. 2000),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o političnih strankah – ZPoLS-A (Uradni list RS, št. 70/00 z dne 8. 8. 2000),
- Delno razveljavitve zakona o volitvah v državni zbor, zakona o državnem svetu, zakona o volitvah predsednika republike in zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 73/03 z dne 29. 7. 2003),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor – ZVDZ-B (Uradni list RS, št. 78/06 z dne 25. 7. 2006),
- Zakon o volitvah v državni zbor – uradno prečiščeno besedilo – ZVDZ-UPB1 (Uradni list RS, št. 109/06 z dne 23. 10. 2006),
- Odločbo o ugotovitvi, da sta Zakon o volitvah v Državni zbor in Zakon o lokalnih volitvah v neskladju z Ustavo, ker ne urejata podrobneje pravil o glasovanju po pošti in o zavrnitvi ustavne pritožbe (Uradni list RS, št. 54/07 z dne 18. 6. 2007),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor – ZVDZ-C (Uradni list RS, št. 23/17 z dne 5. 5. 2017),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor – ZVDZ-D (Uradni list RS, št. 29/21 z dne 1. 3. 2021).

¹⁰ Zakon o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 29/21 in 95/21)

¹¹ Veljaven predpis Zakon o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 – ZPoLS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13). Neuradno prečiščeno besedilo Zakona o volilni in referendumski kampanji obsega:

- Zakon o volilni in referendumski kampanji – ZVRK (Uradni list RS, št. 41/07 z dne 11. 5. 2007),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah – ZPoLS-D (Uradni list RS, št. 103/07 z dne 13. 11. 2007),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volilni in referendumski kampanji – ZVRK-A (Uradni list RS, št. 11/11 z dne 21. 2. 2011),
- Odločbo o ugotovitvi, da je drugi odstavek 5. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji v neskladju z Ustavo in razveljavitvi sodbe Okrajnega sodišča v Ljubljani (Uradni list RS, št. 28/11 z dne 15. 4. 2011),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volilni in referendumski kampanji – ZVRK-B (Uradni list RS, št. 98/13 z dne 29. 11. 2013).

nista prejela potrebne dvotretjinske večine. Sprejet je bil predlog za spremembe meja volilnih okrajev, za kar je dovolj navadna večina (novela Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor (Uradni list RS, št. 29/21 in 95/21).

1.9 Nekatere ustavno sodne presoje

Ustavno sodišče je že ugotovilo, da je 4. člen zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v DZ, ki določa območja volilnih okrajev, v neskladju z ustavo. V odločbi št. U-I-32/15 je opredelilo, da je člen 4 Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v DZ¹² v neskladju z Ustavo in DZ naložilo, da mora neskladje odpraviti v dveh letih. Ustavni sodniki so primerjali podatke o številu volilnih upravičencev v volilnih okrajih za državnozborske volitve leta 2011 in 2014 ter ugotovili, da je imel na primer leta 2011 najmanjši volilni okraj (Hrastnik) v volilni imenik vpisanih 8.527 volivcev, največji volilni okraj (Grosuplje) pa 30.381 volivcev. Leta 2014 so bile te razlike še večje.

Ustavno sodišče je zavzelo stališče (odločba U-I-32/15) tudi do volilnih okrajev in preferenčnega glasu, in sicer:

»34. Glede navedb predlagatelja, ki odločilen vpliv volivcev povezuje z enakomerno teritorialno zastopanostjo volivcev v Državnem zboru v smislu, da bi moral imeti vsak volilni okraj svojega poslanca, Ustavno sodišče še pripominja (glej tudi 27. točko obrazložitve te odločbe), da je v obstoječem sistemu delitve mandatov in njihove personalizacije pozitivna lastnost volilnih okrajev prav v tem, da približajo kandidate volivcem in do neke mere zagotovijo teritorialno razpršenost mandatov, čeprav ni zagotovljeno, da bi imel vsak volilni okraj poslanca. Treba se je namreč zavedati, da drugi načini personalizacije, ki posameznemu volivcu sicer zagotavljajo večjo možnost vpliva na izbiro kandidatov (npr. preferenčno glasovanje znotraj istoimenskih list), ne zagotavljajo večje teritorialne razpršenosti poslanskih mandatov, temveč kvečjemu manjšo, saj omogočajo koncentracijo mandatov v regionalnih središčih v posameznih volilnih enotah.«

Odločba ustavnega sodišča, ne terja odprave volilnih okrajev, ampak le izenačenje števila volivcev v njih. Kot navaja Teršek¹³, je teorija sicer mnenja, da "odločilen vpliv na izbiro kandidatov." po petem odstavku 80. člena Ustave RS ne dovoljuje preferenčnega glasu, ki bi ga politične stranke pogojevale z določenim volilnim pragom, ampak nalaga "čisti preferenčni glas", ali "absolutni preferenčni glas," če se zakonodajalec odloči za uzakonitev preferenčnega glasu.

Omeniti velja še dve odločitvi (OdlUS XII, 35, U-I-226/00 z dne 10. 4. 2003 in U-I-346/05 z dne 4. 10. 2007), v katerih se je Ustavno sodišče izreklo o ustavnosti posameznih delov sedanje zakonske ureditve volitev v DZ. Pri tem se je postavilo na stališče, da določitev načina vpliva volivcev na izvolitev konkretnih kandidatov ni stvar ustavno sodne presoje, kar pomeni, da spada v sfero politične odločitve, ki se izrazi skozi zakonodajno ureditev (Grad 2011).

1.10 Vrste volitev

Volitve v državni zbor so po veljavnem zakonu lahko splošne, nadomestne, ponovne in naknadne. V okviru splošnih volitev razlikujemo redne in predčasne volitve. Redne so tiste, ki jih izvedemo vsako četrto leto pred potekom mandata. Predčasne volitve pa razpišemo, če se državni zbor razpusti pred potekom redne štiriletne volilne dobe, ki je določena v Ustavi Republike Slovenije.

¹² Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo

¹³ Andraž Teršek, O ustavnosti in ustavnopravnih možnostih glede volilne zakonodaje, Objavljeno 25. 12. 2020, <https://andraz-tersek.si/o-ustavnosti-in-ustavnopravnih-moznostih-glede-volilne-zakonodaje/>

Veljavni zakon sicer ureja volitve v državni zbor glede posameznih poslancev (nadomestne volitve) ali glede dela volitev (ponovne in naknadne volitve), ne pozna pa nadomestnih volitev predčasno odpoklicanih poslancev, ki se programsko izneverijo svojim volivcem.

1.11 Volilne enote, volilni okraji, volilni prag

Slovenija je razdeljena na osem volilnih enot in dve posebni enoti, v katerih izvolijo poslanca narodnih skupnosti. Volilne enote so območja, na katera pred volitvami razdelimo celotno območje, na katerem se izvedejo volitve. Pri volitvah v državni zbor se tako razdeli območje celotne države. Enote imajo približno po 200.000 volivcev, enota italijanske narodne skupnosti okoli 2.500, madžarske pa 6.500 volivcev. Vsaka izmed osmih enot je sestavljena iz 11 volilnih okrajev in v državni zbor prispeva 11 poslancev. Volilni enoti narodnih skupnosti pa sta hkrati tudi volilni okrožji in vsaka v DZ prispeva enega poslanca. Skupaj je v DZ tako izvoljenih 90 poslancev.

Kandidati torej niso izvoljeni po posameznih volilnih okrajih, temveč se glasovi, ki jih dobijo na volitvah, seštevajo v korist liste kandidatov na ravni volilne enote, kar odločilno, poleg velikostnih razlik volilnih okrajev, pomembno prispeva k kršenju ustavnega pravila o odločilnem vplivu volivcev na izbiro.

Državni zbori zadnjih sklicev se niso dogovorili o številu in velikosti volilnih enot (VE) in volilnih okrajev (VO), ki bi bili vsaj približno enako veliki. Tudi zadnji formalni popravki velikosti VO, sprejetih v DZ, tej normi ne zadoščajo, saj se tudi po teh spremembah VO med seboj razlikujejo tudi za 270 %! Tako ostajajo v veljavi VE, ki so bolj ali manj administrativne opredelitve, in volilni okraji, ki samo deloma upoštevajo demografska središča in občine, med seboj pa so povsem neprimerljivi¹⁴.

Državni svet je izpodbijal 4. člen Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev, z argumentom, da se volilni okraji med seboj zelo razlikujejo po številu volivcev, tudi v razmerju 1: 3,73, medtem ko bi morali biti oblikovani tako, da se en poslanec voli na približno enako število upravičencev¹⁵.

1.13 Volilna pravica, kandidiranje

Pravico voliti in biti voljen za poslanca ima vsak državljan Republike Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil osemnajst let. Pri tem se zastavlja vprašanje, ki ga je treba preveriti v javni razpravi, ali starostno mejo spustiti na 16 let, za kar je veliko podpore predvsem pri mladih in tudi sicer v javnosti.

Pravico voliti volivec uresničuje v volilni enoti, v kateri ima stalno prebivališče oziroma kjer je imel zadnje stalno prebivališče on sam ali eden od staršev. Zadnje velja v primeru osebe, ki nima stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji ali se je sama tako odločila. Slednje mora veljati, tako za aktivno, kot tudi za pasivno volilno pravico.

Kandidacijski postopek poteka pred volilno komisijo volilne enote in Državno volilno komisijo. Kandidate lahko predlagajo politične stranke in volivci.

Na listi kandidatov je lahko največ toliko kandidatov, kolikor poslancev se voli v volilni enoti. Kandidat lahko kandidira samo v eni volilni enoti in samo na eni listi kandidatov; na kandidatni listi

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Na zadnjih volitvah v državni zbor brez poslanca ostali volilni okraji Radovljica I, Kranj II, Idrija, Sežana, Ilirska Bistrica, Vič-Rudnik I, Šiška IV, Litija, Moste-Polje I, Moste-Polje III, Domžale I, Žalec II, Velenje II, Slovenj Gradec, Črnomelj-Metlika, Krško, Slovenska Bistrica, Maribor III, Ormož, Murska Sobota I in Gornja Radgona. Skupaj torej kar 21 ali četrtnina vseh volilnih okrajev. Devetnajst volilnih okrajev ima po dva poslancev, volilni okraj Bežigrad II pa celo tri poslancev.

pa, po veljavni zakonodaji, noben spol ne sme biti zastopan z manj kot 35% od skupnega števila kandidatov in kandidatov na listi, kar je določba, ki ne ustreza in je to kvoto treba povečati na 40%.

Eno od osrednjih vprašanj, ki so v veljavnem zakonu neustrezno in tudi dvomljivo ustavno skladno urejena, je neuravnoteženost pogojev kandidiranja med strankami in skupinami civilne družbe. Zakonu o volitvah v državni zbor je državni svet očital neskladje z ustavo zaradi nesorazmerno različnih pogojev kandidiranja za neodvisne kandidate v primerjavi s strankarskimi. Tudi pravila, po katerih se razdelijo poslanski mandati, po mnenju državnih svetnikov ne zadostujejo ustavni zahtevi, da imajo volivci odločilen vpliv na izvolitev kandidatov.

1.14 Ugotavljanje izida volitev

Volitve poslancev upoštevajo načelo, da morajo biti v državnem zboru politični interesi sorazmerno zastopani. Mandati se danes delijo na dveh ravneh, in sicer v volilni enoti ter na ravni celotne države. V volilni enoti se mandati delijo na podlagi volilnega količnika. Ta se izračuna tako, da se skupno število glasov, oddanih za vse liste kandidatov v volilni enoti, deli s številom poslancev, ki se volijo v volilni enoti, povečanim za ena, ter zaokroži na celo število navzgor. S tem količnikom se deli število glasov za listo. Listi pripada toliko mandatov, kolikorkrat je količnik vsebovan v številu teh glasov. Mandati, ki niso bili razdeljeni v volilnih enotah, se razdelijo na ravni države tako, da se listam oziroma istoimenskim listam dodeli toliko mandatov, kolikor znaša razlika med številom mandatov, ki bi jim pripadli na podlagi seštevka glasov na ravni države, in številom mandatov, ki so jih dobile v volilnih enotah.

To je način, zapleten do te mere, da postavlja pod vprašaj ustavno pravilo o odločilnem vplivu volivcev na izbiro; izbira se namreč ugotovi posredno, na podlagi formule oz. izračuna, kar jo odmika od resnične volje volivcev, s tem pa tudi od duha Ustave.

1.15 E-volitve

Veljavna volilna zakonodaja v splošnem ne predvideva oblik glasovanja, pri katerih se ne bi zahtevalo osebne prisotnosti volivca na volišču, predvsem pa ne določa spletnega oziroma internetnega elektronskega načina glasovanja.

Prednosti spletnega glasovanja (i-volitve) so po mnenju mnogih predvsem v tehnološki posodobitvi ter poenostavitvi samega postopka glasovanja, s čimer lahko pričakujemo povečano sodelovanje/udeležbo na volitvah in s tem tudi večjo demokratičnost volitev. Prednosti nadalje obsegajo ekonomičnost takšnih volitev, olajšano delo volilnih organov oziroma celo odsotnost potrebe po prisotnosti volilnih odborov, kakor tudi doseganje hitrejših rezultatov volitev itn.

Velja tudi, da volivec ne more elektronsko oddati podpore listi kandidatov oz. kandidatu. Volivec lahko da svojo podporo s podpisom na predpisanem obrazcu, ki ga podpiše na upravni enoti. Za oddajo podpore kandidatom se za vse tri vrste kandidatov uporablja ZVDZ. ZVDZ v prvem odstavku 47. člena določa, da volivec da svojo podporo s podpisom na predpisanem obrazcu. Obrazec volivec podpiše osebno pred pristojnim organom, ki vodi evidenco volilne pravice (na upravni enoti), ne glede na kraj stalnega prebivališča. ZVDZ ne določa možnosti oddaje podpore kandidatom z varnim elektronskim podpisom, overjenim s kvalificirani potrdilom. Za vzpostavitev takšne elektronske storitve javne uprave je potrebna primerna zakonska podlaga.

1.16 Večinski in proporcionalni volilni sistem

Proporcionalni ali sorazmerni volilni sistem je razdelitev glasov, ki kar največ političnim opcijam omogoči pridobitev sedežev v državnem zboru (DZ); v nič gre majhen delež glasov, saj so mandati

razdeljeni tako, da so sorazmerni s podporo, ki jo posameznim strankam namenijo volivci. V Evropi je porcionalen sistem sicer zelo razširjen.

Večinski volilni sistem je način, pri katerem volivci odločajo bodisi z absolutno večino (več kot polovica vseh volilnih upravičencev) bodisi z relativno večino (več kot polovica tistih, ki so se udeležili volitev). Grad navaja, da sta znana dva osnovna načina večinskega sistema. Večina je lahko absolutna, tj. nadpolovična, ali pa je relativna. V prvem primeru je izvoljen tisti kandidat, ki je dobil več kot polovico glasov volivcev, v drugem primeru pa tisti kandidat, ki je dobil več glasov od drugih kandidatov¹⁶.

Proporcionalni (sorazmerni) sistem izhaja iz načela, da morajo dodeljeni predstavniški mandati ustrezati dobljenim glasovom na volitvah. Mandati morajo torej biti razdeljeni med kandidate oziroma liste kandidatov tako, da so sorazmerni s podporo, ki jim jo dajo posamezne skupine volivcev na volitvah, kar naj bi zagotavljalo tudi, da so različni politični interesi oziroma stranke, ki jih predstavljajo, ustrezno predstavljeni v parlamentu. Volilni sistem naj bi namreč zagotavljal takšno sestavo parlamenta, v kateri bi se odražala politična struktura družbe kot v zrcalu¹⁷.

2. CILJI, NAČELA IN POGlavITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji

Splošni cilj predloga zakona je uveljaviti volilni sistem, kot enega od orodij, s katerim bi državljanom omogočili sprotni nadzor upravljanja države in »vrniti državo v upravljanje njenim državljanom in je ne prepuščati oblasti samozadostnih strankarskih "elit", torej strankokraciji¹⁸.

Splošni cilj je tudi odpraviti anomalijo sedanjega volilnega sistema, ki omogoča, da tretjina prebivalcev Slovenije že desetletja ne more izvoliti svojega predstavnika v DZ.

Specifični cilj predlaganega zakona je uveljaviti v Sloveniji KOMBINIRANI VOLILNI SISTEM, v katerem imajo volivci na razpolago dva volilna glasova: s prvim voli na ravni volilnih okrajev svojega poslanca v dvokrožnem večinskem sistemu, z drugim izbira (voli) na ravni volilnih enot z obveznim prednostnim glasom kandidata z liste, ki jo je izbral.

2.2 Načela

Načela predloga zakona sledijo ustavni zasnovi volilnega sistema, in sicer:

-Poslance državnega zbora državljani volijo na podlagi splošne in enake volilne pravice na svobodnih in neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem;

-Mandati se po predlaganem volilnem zakonu delijo po kombiniranem večinsko - porcionalnem sistemu, ki je dopolnjen z nekaterimi prviniami večinskega sistema, zlasti glasovanje o posamičnih kandidatih v volilnih okrajih ter določitev praga za vstop v parlament.

-V parlament je izvoljenih devetdeset poslancev iz strank, ki so na volitvah dobile vsaj štiri odstotke glasov (načelo volilnega praga);

-Poslanci se volijo po volilnih enotah, oblikovanih tako, da volivci v njih na približno enako število prebivalcev volijo enako število poslancev (načelo enakosti volilne pravice);

¹⁶ Pri porcionalnem sistemu poznamo tri bistvene načine delitve glasov v volilnih okrajih in enotah. To so Harejev, Droopov in D'Hondtov sistem. V Sloveniji sta v uporabi drugi in tretji sistem. Pri volitvah v državni zbor so mandati v volilnih enotah deljeni na podlagi Droopovega količnika, na ravni države pa po D'Hondtovem sistemu. Mandati se med stranke, ki so presegle volilni prag, vedno najprej delijo na ravni volilnih enot, nato pa še na ravni celotne države.

¹⁷ Grad, F., Komentar Ustave RS, čl. 81, Ljubljana, 2011

¹⁸ Nacionalni svet za demokratično spremembo volilnega sistema, SVS, 2021

-Izbira kandidatov (in postopek kandidiranja) poteka v političnih strankah. Zakon pa omogoča tudi, da na liste kandidatov v posameznih volilnih okrajih s svojimi podpisi predlagajo kandidate tudi volivci sami (načelo participativnosti).

2.3. Poglavitne rešitve

Predstavljamo tri temeljne rešitve novega volilnega sistema, ki jih uvaja predlagani zakon:

- Prva se nanaša na to, da je na večinskih volitvah (s prvim glasom) izvoljen kandidat, ki dobi večino veljavno oddanih glasov. Sistem je dvokrožni večinski, s čimer je onemogočeno, da bi posamezna politična stranka ali koalicija pridobila poslanske mandate zaradi razpršitve glasov v prvem krogu volitev. To je še posebej pomembno v Sloveniji, kjer za razliko od nemške ureditve, ni mogoče povečevati števila poslancev, temveč je to omejeno na 90 poslancev. Tako bodo pri volitvah poslancev, ki bodo imeli domicil in poslansko pisarno v volilnem okraju, izvoljeni resnično tisti, ki uživajo največje zaupanje med volivci.

- Druga pomembna izboljšava se nanaša na drugi glas (glasovanje za strankarske in druge liste) na način, da volivec obvezno uporabi absolutni prednostni glas. Predlagamo torej, da bi bil ta glas absolutni, torej močnejši kot je določen za volitve v Evropski parlament. Že pri evropskih volitvah se je pokazalo, da so volivci pogosto odločilno premešali vrstni red kandidatov na listah političnih strank. Predvsem zato štejejo volivci uvedbo prednostnega glasu kot dobrodošlo oz. celo kot nujno krepitev njihovega vpliva na izvolitev poslancev. Poleg tega v izboljššanem modelu kombiniranega sistema dveh glasov izboljšujemo možnosti za izvolitev strankarsko nevezanih kandidatov in list.

- Tretja izboljšava pa je v tem, da ohranjamo razmerje med političnimi strankami, ki so prestopile 4 % volilni prag, kot so ga določili volivci v delu, kjer z drugim glasom volijo na proporcionalen način. To pomeni, da pri izračunu končnega števila izvoljenih poslancev upoštevamo tudi poslance, ki so jih stranke dobile v prvem delu, ko se poslanci volijo po večinskem principu. Tako dobimo ravnotežje med rezultati večinskega dela glasovanja (prvi glas), kjer je poudarek na personalizaciji, in rezultati glasovanja po proporcionalnem načelu (drugi glas), kjer je poudarek na sorazmerni zastopanosti političnih programov, kar je značilnost in odlika dobrih kombiniranih volilnih sistemov.

Posebej za proporcionalni del volitev so v predlogu zakon naslednje rešitve:

- Z drugim glasom bo volivec izbral stranko, ki bi ji zaupal oblikovanje vlade, in znotraj njene kandidatne liste z uporabo prednostnega glasu opredelil kandidata, ki mu daje prednost. Volitve potekajo na ravni VE, razmerje dobljenih glasov pa se ugotavlja na ravni države, kjer še naprej velja tim. »volilni prag«, ki znaša 4 % zbranih glasov;

- V vsakem VO določene VE stranke kandidirajo z isto listo kandidatov, ki mora šteti vsaj toliko kandidatov, kot ima VE mandatov (primer: če ima VE glede na število prebivalcev 4 mandate, ima torej tudi 4 VO). V vsakem od teh okrajev določena stranka kandidira z enotno listo (najmanj) 4 kandidatov, pri tem pa velja, da ima vsak od teh VO že »svojega« poslanca, izvoljenega po večinskem principu;

- Pri oblikovanju kandidatnih list morajo predlagatelji (politične stranke) spoštovati načelo spolne enakopravnosti (najmanj 40 % kandidatov pod zastopanega oz. vsakega spola, izmenično zaporedje pri razvrstitvi kandidatov);

-Predlog zakona uveljavlja načelo absolutnega in obveznega prednostnega glasu (pri volitvah evropskih poslancev že zdaj poznamo relativni prednostni glas);

- Veljajo enaka pravila za kandidate, ki se volijo po proporcionalnem in po večinskem načelu – domicil na ravni regije, podatki za predstavitev kandidatov, itd.

Kombinirani sistem, ki ga ureja predlagani zakon, ne vsebuje samo dveh različnih načinov volitev (po večinskem in po proporcionalnem načelu), temveč predpostavlja, da bi bil celoten postopek volivcu prijaznejši, tudi dve različni glasovnici (volilnici):

- glasovnico A za volitve po večinskem načelu in
- glasovnico B za volitve po proporcionalnemu načelu.

Samo v informacijo predstavljamo skico obeh glasovnic:

TABELA 1: Volilna glasovnica A za volitve poslanca VO po večinskem načelu

Volilna enota 1 (Gorenjska)			Volilni okraj 2/1 (Kranj)
Zap. št	Ime kandidata	Znak nosilca kand. liste	Kandidatna lista
1	Edvard Mimoidoči	XX	Državljska lista E. M.
2	Jože Sedeči	XY	SDS
3	Jaka Vodnar	YY	D. lista »Za okolje«
4	Anamarija Triglav	YQ	D. lista »Ženski lobi«
5	Francka Asiška	QY	DeSUS
6	...	QX	...

Navodila:

1. Voli se en kandidat.
2. Volivec voli tako, da obkroži zaporedno številko pred imenom kandidata, ki ga izbere.
3. Če volivec ne obkroži nobenega kandidata ali obkroži več kot enega, glasovnica ni veljavna.
4. Izvoljen je kandidat, ki dobi več kot 50% glasov veljavnih glasovnic. Če nihče ne dobi toliko glasov, gresta kandidata z največjim številom glasov v drugi krog.

Opombe:

1. Kandidira lahko samo kandidat, ki ima v tem okraju vsaj dve leti stalno prebivališče (domicilni princip).
2. Kandidat mora ustrezati pogojem, ki jih določa ZVDZ.
3. Državljska lista ali politična stranka morata ob vložitvi kandidature za kandidata navesti vse podatke, ki jih določa zakon, vključno z lastnoročno podpisano Izjavo kandidata, da kandidaturo sprejema (razkritje kandidata).
4. Zaporedje kandidatov na glasovnici se določi z žrebom.
5. V primeru enakega števila glasov obeh kandidatov v drugem krogu se zmagovalca izbere z žrebom.

TABELA 2: Glasovnica B za volitve poslanca po proporcionalnem načelu

Volilna enota 1 (Gorenjska)		Volilni okraj 2 (Kranj)		
Zap. št.	Znak nosilca kand. liste	Ime kandidatne liste	Imena kandidatov	Leto rojstva
1	XXX	DS	1.1 Ana Sinica 1.2 Blaž Kos 1.3 Cecilija Sraka 1.4 Čedo Vran	2002 1964 1996 1951
2	YYY	SDS	2.1 Anton Merjasec 2.2 Borka Lisica 2.3 Cene Volk 2.4 Čita Trump	1999 1972 1983 1042

3	QQQ	Državljska lista xz	3.1 3.2 3.3 3.4	
4	ZZZ	DeSUS	4.1 4.2 4.3 4.4	

Navodila:

1. Volite tako, da obkrožite številko kandidatne liste in nato številko pred imenom in priimkom kandidata, ki mu dajete prednost (absolutni prednostni glas).
2. Glasovnica je veljavna, tudi če obkrožite samo številko kandidatne liste, pa nobenega ali več števil pred imeni in priimki kandidatov, vendar potem noben kandidat ne dobi prednostnega glasu.
3. Glasovnica je veljavna, če obkrožite samo številko pred enim kandidatom, ne pa tudi pred isto kandidatno listo.
4. Glasovnica NI veljavna, če obkrožite več števil pred kandidatno listo (več kandidatnih list) ali več kandidatov na isti listi.

Pojasnila:

1. Kandidirajo lahko samo kandidati, ki imajo v VE že vsaj dve leti stalno prebivališče.
2. Kandidati morajo izpolnjevati pogoje, ki jih določa ZVDZ. Za vse kandidate mora vlagatelj predložiti lastnoročno podpisano Izjavo o soglasju in druge potrebne podatke (predstavitve kandidata).
3. Volilna enota (VE) Gorenjska ima 4 Volilne okraje. Stranke v vseh Volilnih okrajih (VO) iste VE vlagajo iste (enake) kandidatne liste, ki vsebujejo vsaj toliko kandidatov, kot šteje VE volilnih okrajev.
4. Zaporedje kandidatnih list se žreba.
5. Pri določanju kandidatov morajo vlagatelji spoštovati načelo spolne enakopravnosti tako, da je na listi vsaj 40% kandidatov istega spola oz. pod zastopane spola. (Izjema so VE, ki štejejo 3 VO, v katerih pa morata biti zastopana oba spola).
6. Zaporedje kandidatov na kandidatni listi se žreba tako, da so kandidatke in kandidati zapisani izmenično, (po »zip« principu).
7. Da bi se upoštevali kandidati določene kandidatne liste v končnem obračunu, morajo stranke, ki so kandidatne liste vlagale, na ravni države preseči 4% volilni prag.

2.4 Statistične regije kot izhodišče za določitev volilnih enot in volilnih okrajev

Glede volilnih enot in okrajev predlog zakon vsebuje naslednje rešitve:

Predlog zakon uvaja povsem nov pristop. Kot VE predlagamo sedanje STATISTIČNE REGIJE (StR), ki so se v obdobju pandemije uveljavile kot politično – teritorialne entitete. Računi nam pokažejo, da bi lahko, če bi tem StR dodelili različno število mandatov (po enega na vsakih 47.295 prebivalcev) dobili 44 skoraj enakih VO in s tem podlago tako za volitev 44 poslancev po večinskem principu kot za volitev ostalih 44 poslancev po proporcionalnem načelu.

Če upoštevamo ta izhodišča in opravimo predlagane korekcije (združitve Posavske in Zasavske regije, povezavo Obale, Krasa in Notranjske, ter razdelitev Osrednje slovenske regije na LJ-Center ter LJ-okolico) dobimo naslednjo sliko StR – VE in njihovih VO oz. števila mandatov za volitve po večinskem principu:

SLIKA 3: Statistične regije (StR), Volilne enote, Volilni okraji

VE	Statistične regije	Št. preb. dne 1. 7. 2019	Št. VO = mandatov	Št. preb. v VO
1	1) Gorenjska	205.717	4	51.429
2	2) Goriška	118.008	3	39.336
3	3) JV Slovenija	144.688	3	49.229
4	4) Koroška	70.683	2	35.342
5	7) Podravska	324.875	7	46.410
6	8) Pomurska	114.396	2	57.198
7	11) Savinjska	257.425	5	51.485
8	6a) Osrednjeslovenska – MOL	294.110	6	49.018
9	6b) Osrednjeslovenska – okolica	258.111	5	51.622
10	5 + 10) Obala + Kras + Notranjska	168.431	4	42.108
11	9 + 12) Posavska + Zasavska	132.866	3	44.288
	Skupaj	2.089.310	44	pp = 47.484

Izhodišče, da so StR enostavno VE, terja, da se razlike v velikosti v predlogu zakona kompenzirane z različnim številom mandatov (VO). Toda po našem prepričanju je to edini korekten približek zahtevi Ustavnega sodišča, da dobimo med seboj po velikosti primerljive VO. Dosedanje iskanje približno enakih VE je oblika administrativnega nasilja nad poseljenostjo Slovenije in njenimi demografskimi tokovi. Hkrati pa rešitev, da različno velikost VE kompenziramo z različnim številom mandatov, v svetu ni nova; že dolgo jo npr. v svojem volilnem sistemu uzakonja Švedska.

Lahko pa to rešitev razumemo tudi kot začasno, dokler ne bodo uspešno končane razprave in ustanovljene pokrajine, kar pa verjetno še ne bo tako kmalu. Toda tudi pokrajine, kakršne koli že bodo in kolikor koli jih bo, bodo med seboj različne po velikosti (številu prebivalcev) in bodo zahtevale podobno rešitev – ali ponoven administrativen razrez, ki s seboj prinaša vprašljive rešitve, kot je npr. sedanje uvrščanje Idrije na Gorenjsko (v Gorenjsko volilno enoto).

2.5 Kratek prikaz ostalih novosti, ki jih prinaša predlog novega volilnega sistema

Predlog zakona vsebuje še naslednje dodatne rešitve, ki odpravljajo pravne podlage za različne nepravilnosti in odklone, ki izhajajo iz dosedanjih parlamentarnih izkušenj:

- Kandidate za poslance lahko poleg strank enakopravno predlagajo tudi skupine državljanov (Državljske liste) z realno možnostjo izvolitve, kar doslej ni bilo mogoče;
- Kandidati za poslance morajo že vsaj dve leti imeti svoje stalno prebivališče v okraju, kjer kandidirajo (domicilni princip);
- Predlagatelji za vsakega kandidata predstavijo osnovne podatke o njegovi izobrazbi, dosedanjem delu in premoženjskem stanju; potvarjanje teh podatkov ima za posledico izgubo pravice do kandidiranja ali izgubo mandata, če je bil ta že podeljen;
- Kandidati morajo jasno in obvezujoče predstaviti program svojega dela, ki tako postane podlaga za njihovo izvolitev (in eventualen odpoklic, če ga ne uresničujejo);

-Uveljavlja se zahteva po spolni (najmanj 40 % predstavnikov vsakega spola) in socialni enakopravnosti tako pri predlaganju kandidatov ,kot pri njihovi medijski predstavitvi, kar doslej ni bilo mogoče;

- Poslanci, izvoljeni kot kandidati Državlanskih list, bodo v DZ oblikovali poslansko skupino »Neodvisni« (z enakimi pravicami in dolžnostmi, kot jih imajo ostale poslanske skupine, česar sedanja ureditev ne omogoča, in ne bodo smeli prehajati v poslanske skupine političnih strank;

- Oblikovan je institut »odpoklica poslanca, ki deluje v nasprotju s programom, na podlagi katerega je bil izvoljen«; volivci, ki so tega poslanca volili (kar lahko dokažejo z dvojnikom volilne glasovnice), lahko sprožijo proces odpoklica;

-Preprečeno je prehajanje poslancev v vlado in nazaj v DZ z določbo o trajnem prenehanju mandata poslancem, ki odidejo na voljene oz. izvršne politične funkcije;

-Zaostreni so razlogi za odvzem imunitete poslancev oz. za začasno ali trajno prenehanje njihovega mandata, s ciljem povečanja integriteto poslancev DZ.

3. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

3.1 Aktualnost kombiniranih volilnih sistemov

V zadnjem obdobju je več držav, ki so se znašle na temeljnem razvojnem razpotju, poseglo po tej obliki iskanja poti iz svoje družbene krize (Irska, Islandija). Vse so oblikovale široko skupino ljudi (ne zgolj strokovnjakov v ožjem pomenu besede), ki naj bi oblikovala podlago za nov družbeni konsenz, potreben, da se njihova družba izvije iz politične blokade oz. razvojne krize. Vse so tako pridobljen predlog nove ureditve ali nove razvojne usmeritve nato ponudile na referendumu v odločitev državljanom, ker so ocenile, da taka odločitev presega kompetence njihovih Parlamentov. Z referendumsko odločitvijo so Parlamenti dobili le pravno izvedbeno zadolžitev¹⁹.

Analiza uspešnih tujih sistemov in rešitve v državah, ki so se zadnja leta odločile za reformo svojega volilnega sistema kaže, da bi specifikam slovenske družbe najbolj ustrezal KOMBINIRANI VOLILNI SISTEM, v katerem imajo volivci na razpolago dva volilna glasova. Kombinirani volilni sistemi danes pridobivajo na pomenu, ker združujejo prednosti dveh skrajnosti, večinske in proporcionalne, ki imata vsaka zase ob odlikah tudi izrazite slabosti. Logično je, da nihče, ki resno pripravlja reformo volilnega sistema, ne bo preskakoval iz ene v drugo skrajnost, temveč bo gradil nov model volilnega sistema tako, da bo ohranjal odlike in opuščal slabosti veljavne ureditve²⁰.

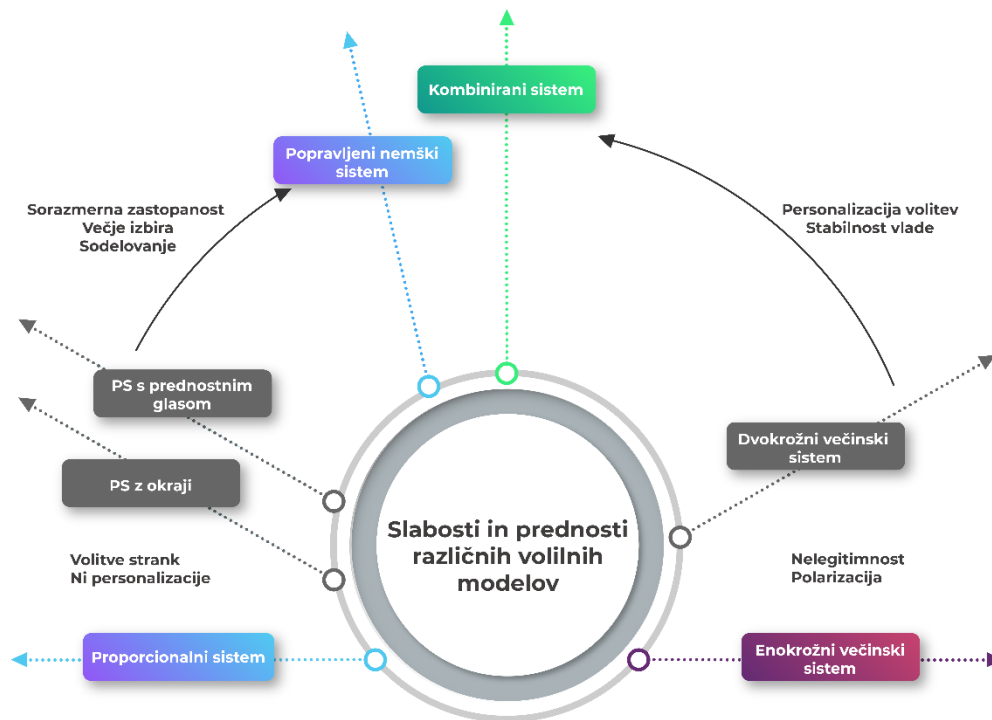
Eksperti volilnega prava sicer pogosto predlagajo irsko različico kombiniranega volilnega sistema, ki temelji na tem, da lahko volivec razvršča kandidate. Gre za alternativno glasovanje, ki ohranja visoko stopnjo personalizacije, obenem pa zagotavlja približno proporcionalno sestavo parlamenta. Ko se poskuša demokratizirati proporcionalni volilni sistem pa je bolj logično, da se izbira ustavi pri nemškem sistemu dveh glasov in prav tega smo tudi mi izbrali kot sistemsko izhodišče, s tem, da smo morali nekatere probleme zaradi drugačne opredelitve v naši Ustavi rešiti drugače (v Nemčiji npr. število poslancev ni fiksno določeno)²¹.

Aktualnost kombiniranih volilnih sistemov lahko ponazorimo s sliko, ki ponazarja prednosti in slabosti različnih volilnih modelov:

¹⁹ NACIONALNI SVET ZA DEMOKRATIČNO SPREMEMBO VOLILNEGA SISTEMA, UTEMELJITEV IN PREDSTAVITEV NOVEGA VOLILNEGA SISTEMA, Koordinacija Nacionalnega sveta, V Ljubljani, maj 2021

²⁰ Ibidem

²¹ Ibidem



3.2 Nemški kombinirani sistem

Nemški kombinirani volilni sistem namreč:

- poudarja personalizacijo in hkrati ne zanika pomena povezovalnega delovanja političnih strank;
- vodi do manj razdrobljenega parlamenta, vendar ne do dvostrankarske polarizacije,
- omogoča bolj stabilno izvršilno oblast na način, ki ne ogroža nadzorne vloge parlamenta,
- poudarja vezi med volivci in poslanci, izvoljenimi na terenu, obenem pa zagotavlja sorazmerno zastopanost političnih programov oz. strank²².

3.3 Kombinirani volilni sistem bo v 21. stoletju v razvitih demokracijah prevladujoč

To so razlogi, zaradi katerih mnogi poznavalci volilnega prava ugotavljajo, da je kombinirani sistem najbolj perspektiven in da bo v 21. stoletju v razvitih demokracijah prevladal, s tem, da bo delež poslancev, ki se bodo volili neposredno (po večinskem načelu) verjetno v različnih državah različen. Prednost kombiniranega sistema, kot je uveljavljen v Nemčiji, je zlasti v tem, da onemogoča oblikovanje manjšinske vlade, ker se z drugim glasom določa sorazmerno zastopstvo politični programov in strank²³. V Nemčiji, ki kot zadnja leta tudi Slovenija, omejuje možnosti referendumov, je semafarska koalicija predlagala vrsta demokratičnih oblik participacije in (po)svetovanja državljanov, ki naj demokratizira in popestri sprejemanje odločitev.

Spodbudno je tudi delovanje Nove Zelandije, ki je povzela nemško ureditev s to spremembo, da je v njej več neposredno izvoljenih poslancev (72) in manj izvoljenih na podlagi strankarskih list. Volitve iz leta 2020 kažejo, da se v okviru takšne ureditve lahko zagotovi ustrezno zastopstvo žensk (48 % poslank v parlamentu), pa tudi Maorov in drugih manjšin.

²² Ibidem

²³ Ibidem

Za razliko od nemškega in novozelandskega vzorca je naš predlog bolj demokratičen in v manjši meri izpostavljen nevarnostim presežnih mandatov, in sicer s tem, da:

- je večinske del volitev dvokrožen, kar je pravičnejše do kandidatov in omejuje možnost nastanka presežnih glasov,
- proporcionalni del volitev (drugi glas) ne poteka na podlagi zaprtih strankarskih list, temveč lahko volivec z absolutnim prednostnim glasom določa vrstni red izvolitve kandidatov.

Predlog novega volilnega sistema je torej predlog dosledne uresničitve ustavne določbe o odločilnem vplivu volivcev na izvolitev poslancev.

Gradivo pripravila delovna skupina Nacionalnega sveta za demokratično spremembo volilnega sistema.

Ljubljana, december 2021