

ALENKA KRAŠOVEC

VOLILNE ŠTUDIJE

Ljubljana, 2007

Alenka Krašovec
VOLILNE ŠTUDIJE

Knjižna zbirka MAKLEN
Izdajatelj FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE
Za založbo Hermina KRAJNC

Copyright © po delih in v celoti FDV 2007, Ljubljana
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.
Vse pravice pridržane.

Recenzent: dr. Bogomil Ferfila

Naslovnica Luka Kaše
Prelom in tisk Marginalija.

Izid Učbenika je podprl učbeniški sklad Fakultete za družbene vede.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

342.8

KRAŠOVEC, Alenka
Volilne študije / Alenka Krašovec. - Ljubljana : Fakulteta za
družbene vede, 2007. - (Knjižna zbirka Maklen)

ISBN 978-961-235-280-6

233770240

KAZALO

VOLITVE IN VOLILNE ŠTUDIJE	9
VOLITVE.....	11
FUNKCIJE VOLITEV	14
VOLILNE ŠTUDIJE.....	17
ENA STRAN KOVANCA – VOLILNA PRAVICA, ORGANIZACIJA IN POSTOPEK VOLITEV	21
VOLILNA PRAVICA	23
AKTIVNA VOLILNA PRAVICA – PRAVICA VOLITI	23
PASIVNA VOLILNA PRAVICA – PRAVICA BITI VOLJEN	34
ORGANIZACIJA IN POSTOPEK VOLITEV	43
ORGANIZACIJA VOLITEV	43
POSTOPEK VOLITEV	45
PREHOD K DRUGI STRANI KOVANCA– VOLILNE ENOTE	51
KAJ SO VOLILNE ENOTE IN KAKO SE OBLIKUJEJO	53
VRSTE VOLILNIH ENOT IN NJIHOVA POMEMBNOST	61
DRUGA STRAN KOVANCA – PRETVORBA GLASOV V SEDEŽE IN POSLEDICE VOLILNIH SISTEMOV V OŽJEM POMENU BESEDE.....	65
PRETVORBA GLASOV V SEDEŽE	67
VEČINSKI VOLILNI SISTEMI.....	68
PROPORCIONALNI VOLILNI SISTEMI	72
MEŠANI VOLILNI SISTEMI	91
POSLEDICE VOLILNIH SISTEMOV	97
SELEKCIJA KANDIDATOV ZA VOLITVE	111
POMEMBNOST SELEKCIJE KANDIDATOV ZA VOLITVE.....	113

PONUDBA KANDIDATOV	117
UREDITEV SELEKCIJE KANDIDATOV V STRANKAH	119
KDO OBLIKUJE/DOLOČA PRAVILA, KI BODO VELJALA V SELEKCIJI KANDIDATOV	119
KDO LAHKO PREDLAGA KANDIDATE.....	120
KDO ODLOČA O KANDIDATIH	120
KDO DOKONČNO POTRJUJE KANDIDATE	126
MERILA SELEKTORJEV	127
POMEN INSTITUCIONALNEGA OKOLJA ZA SELEKCIJO KANDIDATOV	129
VOLILNA PRAVICA, ORGANIZACIJA IN POSTOPEK VOLITEV V SLOVENIJI	131
VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR	133
VOLITVE PREDSEDNIKA REPUBLIKE	139
VOLITVE V EVROPSKI PARLAMENT	143
PREHOD K DRUGI STRANI KOVANCA V SLOVENIJI – VOLILNE ENOTE	147
DRUGA STRAN KOVANCA V SLOVENIJI – PRETVORBA GLASOV V SEDEŽE IN POSLEDICE VOLILNIH SISTEMOV V OŽJEM POMENU BESEDE	153
VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR	155
VOLITVE PREDSEDNIKA REPUBLIKE	171
VOLITVE V EVROPSKI PARLAMENT	175
SELEKCIJA KANDIDATOV ZA VOLITVE V SLOVENIJI	179
SELEKCIJA KANDIDATOV ZA VOLITVE IN NACIONALNA ZAKONODAJA	181
PONUDBA KANDIDATOV	183
UREDITEV SELEKCIJE KANDIDATOV V STRANKAH	185
KDO OBLIKUJE/DOLOČA PRAVILA, KI BODO VELJALA V SELEKCIJI KANDIDATOV	185
KDO LAHKO PREDLAGA KANDIDATE.....	185
KDO ODLOČA O KANDIDATIH	186
MERILA SELEKTORJEV	191
POMEN INSTITUCIONALNEGA OKOLJA ZA SELEKCIJO KANDIDATOV	193
LITERATURA:	200

SEZNAM PREGLEDNIC

Preglednica 1: Ureditev volilne pravice v izbranih državah	28
Preglednica 2: Države z uvedeno obvezno udeležbo na volitvah, sankcije za neudeležbo ter opravičljivi razlogi za neudeležbo na volitvah	32
Preglednica 3: Merila za pridobitev pasivne volilne pravice	38
Preglednica 4: Organizacija volitev v nekaterih pogledih	45
Preglednica 5: Različni postopki volitev	48
Preglednica 6: Odstopanje od proporcionalnosti in velikost volilne enote	61
Preglednica 7: Meritev disporcionalnosti z Loosemorovim in Hanbyjevim indeksom ter indeksom najmanjšega kvadrata	63
Preglednica 8: Razdelitev sedežev strankam glede na uporabo treh formul največjega povprečja (sistema deljiteljev)	76
Preglednica 9: Razdelitev sedežev strankam glede na uporabo dveh formul največjega ostanka (volilne kvote)	78
Preglednica 10: Število list političnih strank in neodvisnih kandidatov na parlamentarnih volitvah v obdobju 1990–2004	135
Preglednica 11: Število in delež glasovanja po pošti in na predčasnem glasovanju	138
Preglednica 12: Število in delež glasovanja po pošti in na predčasnem glasovanju	141
Preglednica 13: Primera delitve mandatov z uporabo Harejeve in Droopove kvote	157
Preglednica 14: Delitev poslanskih mandatov glede na seštevek vseh glasov na ravni države	158
Preglednica 15: Hipotetični izračuni števila mandatov, stopenj proporcionalnosti in reprezentativnosti ob uporabi različnih elementov volilnih sistemov	161
Preglednica 16: Število sedežev posameznih strank ob uporabi d'Hondtove oziroma Saint-Laguëjevi volilne formule ter v okoliščinah statičnega 3 % oziroma 5 % volilnega praga	163
Preglednica 17: Deleži izgubljenih glasov na parlamentarnih volitvah v obdobju od leta 1990 – 2004 (v %)	164
Preglednica 18: Število oddanih glasovnic, veljavnih in neveljavnih glasovnic na parlamentarnih volitvah v obdobju od 1990 do 2004	168
Preglednica 19: Število oddanih glasovnic, veljavnih in neveljavnih glasovnic na volitvah predsednika republike v obdobju 1990 – 2002	171
Preglednica 20: Število posameznikov s pasivno volilno pravico in številu kandidatov na parlamentarnih volitvah v obdobju od 1990 do 2004	183
Preglednica 21: Določitev selekcije kandidatov za parlamentarne volitve – primerjava med volitvami leta 1996 in leta 2004	187
Preglednica 22: Pomembnost posameznih lastnosti kandidatov pri odločanju volivcev na lokalnih volitvah (v %)	191
Preglednica 23: Določitev selekcije kandidatov za volitve v Evropski in nacionalni parlament leta 2004	195

SEZNAM SLIK

Slika 1: Oblikovanje meja volilnih enot, ki je botrovalo nastanku izraza gerrymandering.	55
Slika 2 : Primer razdelitve volilnih enot po prvem načelu	56
Slika 3: Primeri razdelitve volilnih enot po drugem načelu	57
Slika 4: Primer (pre)oblikovanja meja volilnih enot iz uravnoteženih volilnih enot v neuravnotežene	58
Slika 5: Primer (pre)oblikovanja meja volilnih enot pri mestu in podeželju	58
Slika 6: Shematična delitev volilnih sistemov glede na uporabljene volilne formule	67
Slika 7: Oblika glasovnice v sistemu alternativnega glasovanja (primer Avstralije)	71
Slika 8: Oblika glasovnice v primeru zaprtih list (primer Južnoafriške republike)	84
Slika 9: Oblika glasovnice v primeru odprtih list z malo možnostmi izbiranja (primer Belgije)	85
Slika 10: Oblika glasovnice v primeru odprtih list z večimi možnostmi izbiranja (primer Luksemburga)	86
Slika 11: Kompleksnost kombinacij proporcionalnih volilnih sistemov strankarskih list ob vključitvi treh konstitutivnih elementov	87
Slika 12: Oblika glasovnice v primeru proporcionalnega volilnega sistema z enim prenosljivim glasom (primer Irske)	90
Slika 13: Oblika glasovnice v primeru mešanega volilnega sistema - vrsta popravljanja (primer Nemčije)	93
Slika 14: Shematični prikaz procesa selekcije kandidatov za volitve	116
Slika 15: Inkluzivnost in ekskluzivnost pri vprašanju možnih kandidatov	118
Slika 16: Kombinacije razsežnosti teritorialne in funkcionalne (de)centralizacije	121
Slika 17: Inkluzivnost in ekskluzivnost pri vprašanju stopnje demokracije	122
Slika 18: Kombinacije inkluzivnosti in ekskluzivnosti pri vprašanju možnih kandidatov ter odločanja o kandidatih	123
Slika 19: Povezava med inkluzivnostjo in ekskluzivnostjo selektorjev ter stopnjo strankarske kohezije	126
Slika 20: Izjava za omogočitev predčasnega glasovanja	137
Slika 21: Razdelitev Slovenije na volilne enote in volilne okraje	150
Slika 22: Oblika glasovnice v primeru volitev v državni zbor	165
Slika 23: Oblika glasovnice v primeru volitev v občinske svete	167
Slika 24: Oblika glasovnice v primeru volitev poslancev madžarske in italijanske narodne skupnosti	169
Slika 25: Oblika glasovnice v primeru volitev predsednika republike (II. krog)	173
Slika 26: Oblika glasovnice v primeru volitev župana na lokalnih volitvah (I. krog)	174
Slika 27: Oblika glasovnice v primeru volitev v Evropski parlament	176

VOLITVE IN VOLILNE ŠTUDIJE

VOLITVE

Volitve so tesno povezane s teorijami moderne demokracije, ko se je razvila in uveljavila predstavniška demokracija. Moderne demokracije namreč temeljijo na načelu ljudske suverenosti, kar pomeni, da oblast na določenem ozemlju oziroma v državi pripada ljudstvu. Ljudstvo lahko svojo oblast izvaja neposredno ali posredno, zato lahko govorimo o neposredni ali posredni demokraciji. Kot ugotavlja Grad (2004), je v današnjem času neposredna demokracija v praksi dokaj redka, saj jo v večji meri izvajajo le posamezne države, na primer Švica. Vendar je treba dodati, da praviloma večina držav predvideva možnost uporabe vsaj posamezne oblike neposredne demokracije, v praksi pa se razen navedenega primera uporabljajo redko – zlasti ob nekaterih za posamezne države najpomembnejših odločitvah in konstitutivnih aktih ter dejanjih, čeprav naj bi neposredna demokracija kot oblika odločanja postajala vse pomembnejša. Države se razlikujejo v svoji ureditvi možnosti oziroma pogojev za uresničitev neposredne demokracije. To pomeni, da imajo države praviloma zakonsko določena področja ali politike, pri katerih se lahko uporabijo posamezne oblike neposredne demokracije. Ob tem so praviloma zakonsko določeni tudi pogoji, s katerimi je lahko izvedba posamezne oblike neposredne demokracije zahtevana (zaželeno). Kot ugotavlja Grad (2004), je referendum najpomembnejša oblika neposrednega sodelovanja državljanov pri odločanju v državi, uporablja se pri odločanju o ustavi, zakonu, drugem pravnem aktu ali vprašanjih, pomembnih za družbo.

Zakaj je neposredna demokracija relativno redko uporabljena? Na večjih ozemljih je uporaba neposredne demokracije povezana z organizacijskimi vprašanji in tudi stroški. Pogosto se kot dodaten razlog poudarja, da »je večina zadev, o katerih se odloča v državi, tudi preveč zapletenih, da bi lahko o njih odločali volivci sami« (Grad, 2004: 17). Tak vidik bi v največji meri lahko povezali z elitistično teorijo, ki ima tudi številne nasprotnike.

Neposredna demokracija pa naj bi bila po prepričanju mnogih v zadnjem času izpostavljena kot pogostejše uporabljena oblika odločanja predvsem v povezavi s tehnološkim razvojem – zlasti razvojem informacijsko-komunikacijske tehnologije in različnih glasovalnih e-orodij.

V današnjem času tako prevladuje posredna demokracija, se pravi demokracija, v kateri odločitve sprejemajo posamezniki, ki sestavljajo predstavniško telo. To predstavniško telo izvoli suvereno ljudstvo. Predstavniško telo je lahko individualno ali kolektivno (ko govorimo o kolektivnem predstavniškem telesu, dejansko govorimo o parlamentih, v primeru individualnega

predstavniškega telesa pa govorimo o predsedniku države). Vsekakor se s konceptom moderne demokracije, ki je dejansko predstavniška demokracija, povezujejo volitve. Te predstavljajo mehanizem, prek katerega suvereno ljudstvo izbira svoje predstavniško telo. Ta deluje po določenih principih, lahko bi rekli tudi modelih predstavnštva.

Zgodovinsko naj bi se uveljavili vsaj **štirje modeli predstavnštva** (Norris in Lovenduski, 1993: 373):

- a) *teritorialni model* (izvoljeni predstavniki naj bi v predstavniskem telesu predstavljali interese teritorialnega področja, v katerem so bili izvoljeni);
- b) *pluralistični model* (izvoljeni predstavniki naj bi v predstavniskem telesu predstavljali različne tekmujoče interese);
- c) *strankarski model* (izvoljeni predstavniki naj bi v predstavniskem telesu predstavljali politiko stranke, na listi katere so bili izvoljeni);
- d) *demografski model* (izvoljeni predstavniki naj bi v predstavniskem telesu predstavljali mikrokozmos populacije).

Evans (2004) poudarja, da številne knjige o demokraciji in demokratični teoriji predstavljajo volitve kot unikatno aktivnost, ki predstavlja trdno, a živo podlago politične enakosti ljudi in državljskih svoboščin v modernih demokracijah.

Volitve imajo v sodobnih državah osrednjo vlogo in nekateri avtorji celo poudarjajo, da so volitve bistveni element politične ureditve ter da je od njih odvisna kakovost oziroma demokratičnost politične ureditve, kajti samo oblast, izvoljeno na volitvah, lahko pojmuje kot legitimno in demokratično (Grad, 2004: 23). Tudi Norrisova (2004) poudarja, da so volitve osrednja institucija za predstavniško demokracijo, vendar same še niso zadostne. Da so volitve osrednja institucija, se strinja tudi Katz (2000), ki izpostavlja njihov pomen tako v normativnih kot tudi empiričnih teorijah moderne demokracije.

V **normativnem pogledu** imajo volitve v resnici instrumentalno vlogo, in sicer v pogledu udejanjanja vrednot, ki podpirajo demokracijo. Tako naj bi volitve oblikovale spodbude političnim akterjem, da se obnašajo po določenem vzorcu in da delujejo tako, kot se od njih pričakuje. Pri tem naj bi opredeljevale institucionalno okolje, v katerem se oblikujejo odločitve in iz katerega izhajajo določeni 'produkti'.

V **empiričnem pogledu** je izpostavljeno predvsem vprašanje, kako in v kolikšnem obsegu so zgoraj izražena (normativna) pričakovanja uresničena.

Ob splošnem strinjanju politologov, da so volitve osrednja institucija v demokratičnih sistemih, je treba izpostaviti koncept t. i. *drugorazrednih volitev*. Sam koncept t. i. drugorazrednih volitev sta razvila Reif in Schmitt

leta 1980 ob analiziranju volitev v Evropski parlament. Koncept drugorazrednih volitev govori o tem, da obstajajo različno pomembne volitve tako z vidika volivcev kot tudi političnih strank. Kot sta ugotovila omenjena avtorja, izraz drugorazredne volitve ni nekaj novega ali neznanega v zahodnoevropskih demokracijah, saj naj bi bila delitev na prvorazredne in drugorazredne volitve v nacionalnem okolju že uveljavljena; prvorazredne volitve naj bi bile v parlamentarnih sistemih volitve v nacionalni parlament, v (pol)predsedniških sistemih pa predsedniške volitve. Dodatno naj bi v nacionalnih okoljih potekale tudi drugorazredne volitve, in sicer nadomestne volitve, delne volitve, volitve v lokalne in regionalne predstaviške organe, v drugi dom nacionalnega parlamenta idr. Drugorazrednim volitvam naj bi bilo skupno to, da je vložek v njih manjši.

Ob tem sta Reif in Schmitt (1980) izpostavila pogloblitve skupne značilnosti ene skupine drugorazrednih volitev, in sicer volitev v Evropski parlament:

- a) stopnja volilne udeležbe je manjša kot na prvorazrednih nacionalnih volitvah;
- b) odstotek neveljavnih glasov je večji kot na prvorazrednih nacionalnih volitvah;
- c) stranke, ki predstavljajo nacionalno vlado, dosežejo slabši volilni rezultat kot na prvorazrednih nacionalnih volitvah;
- č) velikost izgube glasov vladnih strank naj bi bila odvisna tudi od tega, na kateri točki volilnega cikla so izpeljane volitve v Evropski parlament;
- d) s tem je povezana tudi zadnja značilnost drugorazrednih volitev v Evropski parlament, ki sta jo izpostavila Reif in Schmitt: manjše in nove stranke na teh volitvah dobijo večjo volilno podporo kot na prvorazrednih nacionalnih volitvah.

Marsikatera značilnost drugorazrednih volitev v Evropski parlament naj bi bila tudi posledica manjše mobilizacije in informiranja volivcev, na katere skušajo vplivati različne politične stranke in 'drugorazredni' kandidati (pogosto kandidati, ki končujejo ali začenejo svojo politično kariero v nacionalni politični areni).

FUNKCIJE VOLITEV

Pogosto se postavlja tudi vprašanje funkcij volitev v modernih demokracijah; v tem poglavju, jih skušamo sistematično predstaviti.

Katz (2000) poudarja, da lahko funkcije volitev razdelimo v štiri skupine, te pa lahko združimo v dve večji skupini: prvi dve funkciji volitev lahko opredelimo kot **sistemski**, drugi dve funkciji pa kot **personalni** funkciji. Tako se lahko s sistemskega vidika vprašamo, kaj volitve pripomorejo k udejanjanju demokracije in kako pripomorejo k delovanju političnega sistema, v katerem jih izvajajo. S personalnega vidika se lahko vprašamo, kakšne so funkcije volitev za državljane in kakšne so funkcije volitev za tiste posameznike, ki jih na volitvah volimo.

a) Volitve in demokracija

Z vidika demokratične teorije je funkcija volitev zagotovitev ali promocija vrednot, ki vzpostavljajo demokracijo kot zaželeno obliko vladavine. Katz (2000) poudarja pet vrednot, ki imajo neposreden vpliv na demokratične funkcije volitev:

- *Ljudska suverenost* se navezuje na idejo, da naj bi volja ljudi oblikovala odločanje o politikah. Volitve naj bi predstavljale institucionalni mehanizem za razkrivanje volje in želja državljanov; zlasti želja po izvolitvi ali ponovni izvolitvi naj bi pri nosilcih oblasti oziroma tistih, ki to želijo postati, pomenila dobro motivacijo za izvajanje tistih odločitev, ki so (bile) prepoznane za voljo ljudi.
- *Liberalizem* poudarja sposobnost ljudi, da se zoperstavijo oblasti v njenih poskusih zanikanja osnovnih človekovih pravic. Ob tem naj bi ljudje praviloma postavljali oblasti meje, ki jih ta ne sme preseči (ker se na primer boji volilnega poraza), ne pa da bi s tem afirmativno določali smer in način delovanja oblasti.
- *Osebnostni razvoj posameznikov* vključuje skrb za posledice, ki naj bi jih imela demokracija na razvoj posameznikov kot državljanov določene skupnosti, čeprav ta vrednota ne izpostavlja skrbi glede vsebin politik, ki so bile sprejete.
- *Skupnost* poudarja tako temeljne interese ljudi kot tudi njihovo voljo, da sprejemajo (predvsem) odločitve, ki vključujejo vzajemne interese in ne (predvsem) tiste, ki poudarjajo zgolj individualne interese posameznikov.
- *Enakost* naj bi se kazala pri volitvah in ob teh naj bi bila tudi promovirana. Temeljna enakost državljanov naj bi se odražala na samem glasovanju, saj ima vsak državljan enako število glasov kot ostali državljani

(Evans, 2004, poudarja, da so se bili ljudje v preteklosti pripravljene boriti za enakost na volitvah ter zanjo tudi umreti, ponekod pa se to še danes dogaja).

b) Volitve in politični sistem

Poleg funkcij, ki prispevajo k vzpostavljanju ali ohranitvi demokracije, imajo volitve tudi pomembne funkcije, ki pripomorejo k delovanju oziroma ohranjanju vsakega političnega sistema. Pri tem je treba povedati, da lahko (nekatero) funkcije zagotovijo tako nepoštene volitve v nedemokratskih državah kot tudi poštene volitve v demokratskih državah. Za delovanje in ohranjanje političnega sistema ločimo lahko vsaj med tremi funkcijami volitev:

- *Izbira ljudi za delovanje v strukturah oblasti* je vezana na zadostno število ljudi, ki so pripravljene na teh delovnih mestih delati in zanje kandidirati na volitvah; zato morajo pravila o kandidiranju vsebovati take določbe, da bo lahko kandidiralo dovolj ljudi.
- *Izbira in oblikovanje vlade* je povezana s funkcijo zapolnjevanja mest za delo v strukturah oblasti; po Katzevem mnenju (2000) je povezana tudi z ritualom pretvorbe navadnega državljan v oblastnika.
- *Povratni tok informacij* pomeni, da naj bi volitve na praktični ravni omogočale tudi povratne informacije v politični sistem in tako tudi mnenja državljanov o delovanju sistema. V tem pogledu imajo volitve funkcijo zagotavljanja stabilnosti političnega sistema, saj je tako državljan v resnici integriran v politični sistem (Grad, 2004).

Posamezni politologi poudarjajo, da naj bi volitve predstavljale učinkovito in objektivno pot za doseganje dobrih odločitev in oblikovanje dobrih javnih politik. Dodati je treba, da je določitev kakovostnih in vseobsegajočih meril za vsebinsko ocenjevanje dobrih in slabih odločitev zelo težka, če ne celo kar nemogoča naloga.

c) Volitve z vidika državljanov

Katz (2000) meni, da volitve vključujejo mnoge funkcije, ki državljanom omogočajo izražanje.

Ena najbolj izpostavljenih funkcij volitev naj bi bila z vidika državljanov možnost, da odloča oziroma ima možnost izbora. Prva raven odločanja državljan je v teh okoliščinah odločitev, ali bo uporabil možnost odločanja oziroma izbora. Če se odloči, da bo to možnost izkoristil, se mu odprejo številne nadaljnje poti in tudi medsebojno povezane odločitve, ki jih mora sprejeti. Na primer: ali bo imelo njegovo odločanje instrumentalno naravo (tovrstno odločanje naj bi prispevalo k takojšnjim volilnim odločitvam in učinkom) ali ekspresivno naravo (državljan želi 'le poslati sporočilo' obla-