

**UNIVERZA V LJUBLJANI**

**FAKULTETA ZA UPRAVO**

**DIPLOMSKO DELO**

**VISOKOŠOLSKEGA PROGRAMA**

**VPLIV VOLILNEGA SISTEMA NA OBLIKOVANJE VLADE  
REPUBLIKE SLOVENIJE**

**Rok Švajger**

**Ljubljana, September 2010**

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO  
VISOKOŠOLSKEGA PROGRAMA

**VPLIV VOLILNEGA SISTEMA NA OBLIKOVANJE VLADE  
REPUBLIKE SLOVENIJE**

Kandidat: Rok Švajger  
Številka Indeksa: 04034199  
Mentor: Izr. prof. dr. Rudi Kocjančič

Ljubljana, September 2010

## **IZJAVA O AVTORSTVU**

Diplomskega dela

Podpisani \_\_\_ ROK ŠVAJGER \_\_\_\_\_,

študent z vpisno številko \_\_ 04034199 \_\_, sem avtor diplomskega dela z naslovom:

**VPLIV VOLILNEGA SISTEMA NA OBLIKOVANJE VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE**

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbel, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za upravo v skladu z njenimi pravili,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Helena Oderlap, prof.

Podpis avtorja: Rok Švajger

Ljubljana, 2. 9. 2010

## **POVZETEK**

Vloga volilnega sistema na oblikovanje Vlade Republike Slovenije in ostalih vlad v demokratičnih sistemih se ocenjuje glede na število političnih strank, ki sestavljajo vlado. Pri večinskem volilnem sistemu imamo v vladajoči koaliciji v Državnem zboru in posledično v sami vladi manjše število političnih strank, kar pomeni večjo stabilnost vlade. Pri proporcionalnem volilnem sistemu pa imamo v Državnem zboru večje število političnih strank, tako da so po pravilu večstrankarske koalicije in vlade, kar pa pomeni, da vlade niso tako stabilne. Državni zbor ima velik vpliv na oblikovanje in sestavo vlade ter na njeno delovanje. Vlada kot organ izvršilne oblasti izvaja politiko, ki jo z določilom določi Državni zbor. Vlada tako v skladu s ustavo, zakoni ter drugimi splošnimi akti državnega zbora usklajuje, usmerja in določa izvajanje politike države.

Ključne besede: Volilni sistem, večinski volilni sistem, proporcionalni volilni sistem, Državni zbor, vlada, politika države.

## **SUMMERY**

The role of the voting system on the formation of the government of the Republic of Slovenia and other governments in democratic systems is predominantly seen in the regards of the number of political parties that form the government. With majority electoral system we have a lesser number of political parties in the ruling coalition and the national assembly and thus also in the government, which allows for a more stable government. With proportional electoral system, we have a larger number of political parties in the national assembly and thus as a rule a multiparty system, coalitions and governments, which means that the governments are not as stable. The national assembly has a large influence on the formation and the composition of the government and its functioning. The government as an agency of the executive branch of power executes politics, which are stipulated by clauses through the national assembly. The government thus adjusts, directs and sets the execution of national politics in concord with the constitution, laws and other general legal acts.

Key words: electoral system, majority electoral system, proportional electoral system, national assembly, government, national politics

## KAZALO

<b>IZJAVA O AVTORSTVU .....</b>	<b>ii</b>
<b>POVZETEK .....</b>	<b>iii</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>iv</b>
<b>KAZALO .....</b>	<b>v</b>
<b>KAZALO SLIK IN TABEL .....</b>	<b>vii</b>
<b>1 UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>2 VOLILNI SISTEM .....</b>	<b>4</b>
2.1 VOLITVE IN VOLILNI SISTEM .....	4
2.2 NAČELA VOLILNEGA SISTEMA .....	5
2.2.1 Splošna volilna pravica .....	6
2.2.2 Enaka volilna pravica .....	6
2.2.3 Neposredna in posredna volilna pravica .....	7
2.2.4 Svobodna volilna pravica in tajnost glasovanja .....	8
2.3 PRVINE VOLILNEGA SISTEMA .....	8
2.3.1 Volilne enote .....	8
2.3.2 Sistemi delitve mandatov .....	9
2.3.2.1 Splošno .....	9
2.3.2.2 Večinski sistem .....	10
2.3.2.3 Proporcionalni sistem .....	11
2.3.2.4 Sistem enega prenosljivega glasu .....	13
2.3.2.5 Polproporcionalni ali manjšinski sistem .....	13
2.3.2.6 Vpliv načina razdelitve mandatov na delovanje političnega sistema ..	14
2.3.3 Kandidiranje .....	15
2.4 VOLILNI POSTOPEK .....	16
<b>3 RAZVOJ VOLILNEGA SISTEMA V REPUBLIKI SLOVENIJI .....</b>	<b>17</b>
3.1 UVEDBA PROPORCIONALNEGA VOLILNEGA SISTEMA V LETU 1992 .....	18
3.2 REFERENDUM O VOLILNEM SISTEMU LETA 1996 .....	18
3.3 SPREMEMBA OZ. DOPOLNITEV 80. ČLENA USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE .....	19
3.4 SPREMEMBA OZ. DOPOLNITEV 90., 92. IN 93. ČLENA ZAKONA O VOLITVAH V DRŽAVNI ZBOR .....	20
3.5 VOLILNE ENOTE V REPUBLIKI SLOVENIJI .....	22
3.6 POSTOPEK RAZDELITVE POSLANSKIH SEDEŽEV V REPUBLIKI SLOVENIJI .....	23
<b>4 POLITIČNE STRANKE .....</b>	<b>27</b>
4.1 SPLOŠNO O POLITIČNIH STRANKAH .....	27
4.2 ČLANSTVO POLITIČNE STRANKE .....	28
4.3 ORGANIZIRANOST POLITIČNIH STRANK .....	29
4.4 VPLIV POLITIČNIH STRANK NA DRŽAVNI MEHANIZEM .....	29
4.4.1 Vpliv na volitve .....	29
4.4.2 Vpliv na zakonodajno in izvršilno oblast .....	30
4.4.3 Vloga političnih strank pri delovanju državne ureditve Republike Slovenije .....	32
<b>5 DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE .....</b>	<b>33</b>
5.1 SESTAVA IN MANDATNA DOBA DRŽAVNEGA ZBORA .....	33

5.2 PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA.....	33
5.3 POSLOVANJE DRŽAVNEGA ZBORA.....	34
5.4 POSTOPEK ODLOČANJA.....	36
5.4.1 Način odločanja.....	36
5.4.2 Zakonodajni postopek.....	37
5.4.3 Drugi postopki v Državnem zboru .....	40
5.5 ZAKONODAJNI REFERENDUM .....	40
5.6 PARLAMENTARNA PREISKAVA.....	41
5.7 POSLANSKI MANDAT .....	42
5.7.1 Pojem in oblike poslanskega mandata.....	42
5.7.2 Pravice in dolžnosti poslanca .....	43
5.7.3 Poslanska imuniteta.....	44
5.8 POSLANSKE SKUPINE .....	45
<b>6 VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE .....</b>	<b>47</b>
6.1 POJEM IN POMEN.....	47
6.2 OBLIKOVANJE VLADE .....	47
6.3 POLITIČNI PROCES OBLIKOVANJA VLADE .....	49
6.4 SESTAVA VLADE.....	50
6.4 NAČIN DELA VLADE.....	52
6.5 POLOŽAJ ČLANOV VLADE.....	52
6.6 ODGOVORNOST VLADE .....	53
6.7 ODGOVORNOST VLADE V NAŠI UREDITVI .....	54
6.8 ODGOVORNOST MINISTRA.....	55
6.9 VPLIV POLITIČNIH STRANK NA OBLIKOVANJE VLADE .....	56
6.10 VPLIV VOLILNEGA SISTEMA NA OBLIKOVANJE VLADE.....	57
<b>7 RAZMERJE MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO REPUBLIKE SLOVENIJE .....</b>	<b>59</b>
7.1 SPLOŠNE ZNAČILNOSTI ODGOVORNOSTI VLADE DRŽAVNEM ZBORU .....	59
7.2 SODELOVANJE MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO .....	60
<b>8 VOLILNI SISTEMI PREDSTAVNIŠKIH TELES NA PRIMERIH POSAMEZNIH DRŽAV .....</b>	<b>63</b>
8.1 VOLITVE ZAKONODAJNEGA TELESA V ZDA.....	63
8.2 VOLILNI SISTEM FRANCIJE.....	64
8.3 VOLILNI SISTEM VELIKE BRITANIJE.....	64
8.4 VOLILNI SISTEM NEMČIJE .....	65
<b>9 ZAKLJUČEK .....</b>	<b>66</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>69</b>
<b>VIRI .....</b>	<b>71</b>

## **KAZALO SLIK IN TABEL**

### **KAZALO SLIK**

SLIKA 1: Shematična delitev volilnih sistemov glede na uporabljene volilne formule .....	15
SLIKA 2: Volilne enote .....	23

### **KAZALO TABEL**

TABELA 1: Delitev mandatov z uporabo Harejeve in Droopove kvote .....	25
---	----



# 1 UVOD

Volitve so v sodobnem pojmovanju demokracije eden najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in osnovni pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših organov, zlasti predstavnškega telesa, kot tudi nujni pogoj za vzpostavitev in ohranitev sodobne pravne države. Z volitvami volivci podelijo članom parlamenta mandat, da odločajo v njihovem imenu o najpomembnejših družbenih vprašanjih.

Volilni sistem oz. volilni red je mogoče v najširšem pomenu opredeliti kot vsoto vseh pravic in obveznosti ter ukrepov in postopkov, določenih s predpisi neke države, ki se nanašajo na volitve.

Volilni sistem v širšem pomenu torej obsega: predpise o volilni pravici, organizaciji volitev, postopku in tehniki volitev, o razdelitvi mandatov itd. Volilni sistem v ožjem smislu pa pomeni samo sistem razdelitve mandatov; torej razdelitve poslanskih sedežev v parlamentu med izvoljene kandidate.

Najbolj znani in priljubljeni so trije volilni sistem: proporcionalni, večinski in polproporcionalni - mešani volilni sistem. Namen spreminjanja volilnih sistemov je bilo vedno doseganje potencialno največje politične moči. Oblikovanje različnih volilnih sistemov je zgodovinski proces in je odvisen od delovanja več dejavnikov, sicer pa je glavna naloga volilnih sistemov določanje pravil iger, ko pridejo na vrsto volitve.

Poslanci so v Državni zbor voljeni po proporcionalnem volilnem sistemu, razen dveh poslancev narodnosti, ki jih predstavniki manjšin volijo po večinskem volilnem sistemu. Že ime volilnega sistema pove, da je njegovo bistvo takšna razdelitev glasov, da omogoči kar največ opcijam, da pridobijo glasove volivcev. Pri proporcionalnem volilnem sistemu gre namreč v nič majhen delež glasov. Volilni sistem v Sloveniji sicer določata ustava in zakon.

Ureditev nosilca zakonodajne oblasti v Sloveniji izhaja iz enakih izhodišč kot ureditev večine sodobnih parlamentov. Za razliko od prejšnje skupščine ima Državni zbor kot zakonodajno telo položaj splošnega predstavnškega telesa in izhaja iz načela, po katerem je predstavnško telo predstavnik vseh državljanov, torej državljanov kot takih, ne glede na njihove posebne interese in njihov siceršnji družbeni položaj in vlogo.

Vlada republike Slovenije je organ izvršilne oblasti, hkrati pa je tudi najvišji organ državne uprave. Opravlja politično izvršilno in upravno funkcijo. Politično izvršilna funkcija pomeni, da izvaja politiko, ki jo z določilom določi Državni zbor ter izvajanje zakonov in drugih predpisov, ki jih prej sprejme Državni zbor. Vlada tako v skladu s ustavo, zakoni ter drugimi splošnimi akti Državnega zbora usklajuje, usmerja in določa izvajanje politike države. Vlada predlaga Državnemu zboru v sprejem zakone, nacionalne programe, državni proračun in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja, ki so v pristojnosti države.

Kandidata za predsednika vlade predlaga Državnemu zboru predsednik republike po posvetovanjih z vodji poslanskih skupin. Predlagani kandidat na seji državnega zbora predstavi programske zasnove vlade. Predsednika vlade voli Državni zbor na tajnem glasovanju z večino glasov vseh poslancev. Ko je predsednik vlade izvoljen, predlaga listo ministrov in le-ti predstavijo svoje programe Državnemu zboru, ki potem odloča o njihovem imenovanju. O imenovanju ministrov glasujejo poslanci tako, da glasujejo o listi kandidatov za ministre kot celoti. Lista je izglasovana, če zanjo glasuje večina poslancev, ki se udeležijo glasovanja.

V naši ureditvi je pomembno sodelovanje med Vlado in Državnim zborom, vendar se v njem dokaj jasno kaže, da ne gre čisto za tak tip sodelovanja, kot je značilen za parlamentarni sistem, ker se v njem dokaj jasno kažejo elementi skupščinskega sistema, ki v nekaterih oblikah sodelovanja celo prevladujejo.

Pri pisanju diplomskega dela sem si pomagal predvsem z domačo literaturo s področja volitev, Državnega zbora, političnih strank ter Vlade Republike Slovenije. Se pravi predvsem z državno ureditvijo Republike Slovenije.

Pri pisanju diplomskega dela s tem naslovom sem imel malo problemov glede kompleksnosti in povezav med večjim številom subjektov, kateri vplivajo na volilni sistem ter sestavo vlade Republike Slovenije. Zato sem predstavil vse subjekte, za kateri mislim, da bistveno vplivajo na volilni sistem in sestavo naše vlade.

Diplomska naloga je razdeljena na sedem poglavij. V prvem je podrobno predstavljen volilni sistem, predvsem načela volilnega sistema kot so: splošna, enaka, neposredna in posredna volilna pravica, prvine volilnega sistema z volilnimi enotami, načinom glasovanja, organizacijo volitev itd. V prvem odstavku sta podrobno opisana tudi glavna volilna sistema delitve mandatov: večinski in proporcionalni. Predstavljen je tudi volilni postopek.

V drugem poglavju sem predstavil razvoj volilnega sistema v Republiki Sloveniji. Bolj natančno sem osvetlil referendum o volilnem sistemu iz leta 1996, spremembi oz. dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije, spremembah oz. dopolnitvah 90., 92. in 93. člena zakona o volitvah v Državnemu zboru. Razložene so tudi volilne enote, ter postopek razdelitve poslanskih sedežev v Republiki Sloveniji.

Tretje poglavje je namenjeno pregledu članstva, organiziranosti in splošnih značilnosti političnih strank. Predstavil sem tudi vpliv političnih strank na državni mehanizem.

V četrtem poglavju je podrobno predstavljen Državni zbor, predvsem njegova pristojnost, poslovanje in postopek odločanja. Pojasnil sem zakonodajni referendum, parlamentarne preiskave in poslanski mandat.

Peto poglavje govori o Vladi Republike Slovenije kot o organu izvršilne oblasti, hkrati pa tudi najvišjem organu državne uprave. Opisal sem oblikovanje in sestavo vlade ter način dela in položaj članov vlade. Predstavil sem odgovornost vlade in ministrov ter vpliv političnih strank in volilnega sistema na oblikovanje vlade.

Šesto poglavje nam prikaže razmerje med Državnim zborom in Vlado Republike Slovenije, da si lažje predstavljamo pot od volitev v Državni zbor do sestave vlade in prepletenosti dela med Državnim zborom in vlado Republike Slovenije.

V zadnjem poglavju pa sem na kratko opisal volilne sisteme predstavniških teles v drugih državah, kot so; Združene države Amerike, Francija, Velika Britanija in Nemčija.

## **2 VOLILNI SISTEM**

### **2.1 VOLITVE IN VOLILNI SISTEM**

Volitve so v sodobnem pojmovanju demokracije eden najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in nujen pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših državnih organov, zlasti predstavniškega telesa. Zato so demokratične volitve tudi nujni pogoj za vzpostavitev in ohranitev sodobne pravne države. Volitve tako omogočajo volivcem neposreden vpliv na sestavo parlamenta, s tem pa tudi na vpliv na odločitve, ki jih ta sprejema. Z volitvami volivci podelijo članom parlamenta mandat, pooblastilo za to, da odločajo v njihovem imenu o najpomembnejših družbenih vprašanjih. Zato dajejo volitve predstavniškemu telesu legitimnost izvajanja oblasti. Predstavniško telo je šele takrat postalo nosilec suverenosti ljudstva, ko se je začelo oblikovati z volitvami, ki so najpomembnejši akt, s katerim ljudstvo uresničuje svojo suverenost. V sodobnih političnih sistemih so zato volitve splošno sprejeta demokratična osnova in značilna oblika konstituiranja političnega predstavništva.

Čeprav so se volitve kot oblika sodelovanja širšega ali ožjega kroga državljanov pri oblikovanju organov oblasti pojavljale v demokratičnih političnih sistemih že v prejšnjih zgodovinskih obdobjih, so vendarle dosegle višek in polno potrditev šele v političnem sistemu buržoazne predstavniške demokracije. Poglavitna ideja, na kateri je temeljilo zanikanje fevdalne države in utrditev buržoazne demokracije, je bila ideja o suverenosti ljudstva, o tem, da oblast izhaja iz ljudstva in pripada ljudstvu. Idejo o suverenosti ljudstva je bilo mogoče uresničiti samo v taki obliki organizacije državne oblasti, ki je zagotavljala trajen in organiziran vpliv družbe na državno oblast – torej v demokraciji. Čeprav se je radikalni teoretik francoske buržoazne revolucije Rousseau zavzemal za uresničevanje ideje o suverenosti ljudstva v neposredni demokraciji, se je buržoazna demokracija razvila skoraj izključno kot predstavniška, to je posredna demokracija.

Z demokracijo so neločljivo povezane politične pravice posameznika. Politične pravice državljanov se uresničujejo v demokraciji, po drugi strani pa ni mogoče uresničiti demokracije brez politične svobode posameznika, ki mu omogoča politično delovanje.

Volitve so neločljiv del predstavniške demokracije tudi zato, ker po tradicionalni opredelitvi temelji mandat predstavniškega telesa na izraženi volji večine volivcev, katerim je predstavniško telo tudi odgovorno. S pravnega vidika dajejo volitve legalnost in legitimnost, da izvoljeni člani predstavniškega telesa izvajajo oblast nad državljanji. S političnega vidika pa pomenijo volitve aktivno sodelovanje ljudstva pri oblasti, pravzaprav edini trenutek, ko ima ljudstvo v predstavniškem sistemu oblast. Volitve so zato postale v sodobnih demokracijah osrednji politični dogodek, okoli katerega se odvija boj za oblast, pri čemer igrajo daleč najpomembnejšo vlogo politične stranke.

Volilni sistem oz. volilni red je mogoče v najširšem pomenu opredeliti kot skup pravnih pravil, ki urejajo volitve, ali pa kot skup volilnih načel ter sredstev za njihovo uresničevanje, ki so pravno urejena. Podrobneje pa bi lahko volilni sistem opredelili tudi kot vsoto vseh pravic in obveznosti ter ukrepov in postopkov, določenih s predpisi neke države, ki se nanašajo na volitve. Volilni sistem v širšem pomenu torej obsega predpise o volilni pravici, organizaciji volitev, postopku in tehniki volitev, o razdelitvi mandatov itd. Volilni sistem v ožjem smislu pa pomeni samo sistem razdelitve mandatov. Znotraj volilnega sistema lahko ločimo materialno-pravne norme, ki urejajo pravice in obveznosti udeležencev volitev, kot tudi procesualne norme, ki urejajo njihov položaj v volilnem postopku.

Vsebino volilnega sistema določajo volilna načela, zlasti splošna, enaka in neposredna volilna pravica in tajnost glasovanja. Načela volilnega sistema so sredstvo in pogoj za uresničevanje volilne pravice in drugih političnih pravic državljanov.

Volilni sistem je eden najpomembnejših sestavnih delov splošnega političnega sistema vsake države, ker izraža in potrjuje temeljna politična razmerja in oblike določene družbe. Na drugi strani pa tudi sam volilni sistem vpliva na delovanje političnega sistema. Pomemben je za politični položaj in vlogo človeka kot državljana kot tudi za organizacijo oblasti in delovanje političnih organov ter institucij. Zato volilna pravica ni samo pravica državljana, temveč tudi sredstvo, s katerim državljani oblikujejo politični temelj sistema oblasti. Z vidika načina sodelovanja različnih političnih sil pri izvajanju oblasti je pomembno, da volilni sistem določa način prihoda na oblast. Ne samo od dejanskega razmerja političnih sil v državi, temveč v veliki meri tudi od volilnega sistema (predvsem od razdelitve mandatov) je odvisna oblast določenih političnih sil v državi. (Grad et al., 1999, str. 263)

Oblikovanje različnih volilnih sistemov je zgodovinski proces in je odvisen od delovanja več dejavnikov, sicer pa je glavna naloga volilnih sistemov določanje pravil iger, ko pridejo na vrsto volitve.

## **2.2 NAČELA VOLILNEGA SISTEMA**

V razvoju sodobne demokracije so se tudi v volilnem sistemu razvila nekatera načela, ki so nujen pogoj za demokratično vsebino volitev in jih lahko štejemo za splošne civilizacijske pridobitve. Ta načela dajejo vsebino in pravno veljavo volilni pravici, ki je ena najpomembnejših z ustavo zagotovljenih političnih pravic in na kateri temelji sodobna predstavniška demokracija. To so splošna in enaka volilna pravica, neposredna volilna pravica, svobodna volilna pravica in tajnost glasovanja. Od uresničevanja teh načel je odvisna tudi stopnja demokratičnosti volitev, zlasti ali predstavniško telo res predstavlja ljudstvo kot celoto. Predstavniško telo lahko predstavlja ljudsko voljo le, če ga izvolijo vsi za to sposobni državljani in če imajo pri volitvah vsi možnost enakega vpliva na sestavo

tega telesa. Ta načela so tako pomembna, da so praviloma določena že v ustavi, razčlenjena pa z volilno zakonodajo in drugimi predpisi. (Grad et al., 1999, str. 264)

### **2.2.1 Splošna volilna pravica**

Splošna volilna pravica je pravica vsakega državljanu, da voli ne glede na razredno, narodnostno, rasno, ekonomsko ali drugo pripadnost. V skladu z načelom splošne volilne pravice so izključeni oz. začasno omejeni pri izvrševanju te pravice le tisti, ki zaradi duševne bolezni ali mladosti ne morejo glasovati.

Pri volitvah državnih organov torej povsod velja načelo, da ima volilno pravico samo državljan, ne pa tujec – ne glede na to, ali in kako dolgo živi v državi. Državljanstvo je namreč posebna vez med državo in državljanom, njena vsebina so določene dolžnosti in obveznosti na obeh straneh, ki za tujce ne veljajo. Kljub obstoju splošne volilne pravice je praviloma nima določen krog oseb zaradi osebne nesposobnosti ali neprimernosti. Največji krog oseb je izključen zaradi mladoletnosti. Starostni pogoj za doseg volilne pravice se praviloma veže na polnoletnost, torej na starostno mejo, pri kateri pravni red dovoljuje osebi sklepanje pravnih poslov. Sedaj se starostna meja giblje v glavnem od 18. do 21. leta, pri čemer pa v evropskih državah že prevladuje starostna meja 18 let. Od izvrševanja volilne pravice so izključene tudi duševno bolne osebe in druge osebe, ki nimajo poslovne sposobnosti bodisi da je sploh niso pridobile bodisi da jim je bila odvzeta.

Na začetku razvoja sodobne demokracije je bila volilna pravica omejena na razmeroma zelo ozek krog ljudi, ki so izpolnjevali posebne pogoje (volilne cenzuse). Sprva je prevladoval premoženjski cenzus. Volili so lahko samo tisti, ki so imeli premoženje. Pogosto je bila volilna pravica omejena tudi z izobrazbenimi cenzusi. Poznamo tudi rasni cenzus, ki izključuje od volitev vse pripadnike določene rase. Ženska volilna pravica je bila splošno uvedena šele v drugi polovici 20. stoletja, čeprav ponekod (zlasti v mnogih muslimanskih državah) ženske še sedaj nimajo volilne pravice.

Volilna pravica obsega pravico voliti (aktivna volilna pravica), kot tudi pravico biti izvoljen (pasivna volilna pravica). Vprašanja v zvezi z načelom splošne volilne pravice se nanašajo tako na aktivno kot tudi na pasivno pravico. Splošna volilna pravica pomeni, da ima vsak občan pravico voliti in biti izvoljen. Za uživanje pasivne volilne pravice praviloma ne bi smeli biti predpisani strožji ali drugačni pogoji. Vendar ravno glede tega večina volilnih sistemov pozna določene razlike med aktivno in pasivno volilno pravico. Za pasivno volilno pravico so namreč večkrat predpisani posebni ali strožji pogoji kot npr. višja starost, izobrazba, določen čas bivanja v državi in podobno. (Grad et al. 1999, str. 267)

### **2.2.2 Enaka volilna pravica**

Enaka volilna pravica se nanaša na aktivno volilno pravico in pomeni, da ima glas vsakega volivca enako vrednost, da ima pri volitvah v isto predstavniško telo vsak volivec samo en glas in da njegov glas nima prednosti pred drugimi volivci. Formalno gledano je sicer mogoče, da obstoji enaka volilna pravica, kljub temu da ni splošne volilne pravice, in tudi

nasprotno. V vsebinskem pogledu pa o enaki volilni pravici ne morem govoriti, če ni obenem tudi splošna. Enaka volilna pravica je izraz in potrditev ustavnega načela enakosti v pravicah in dolžnostih ter enakosti pred zakonom.

Nasprotje enake volilne pravice pomeni npr. pluralni votum (večkratna volilna pravica), kar pomeni, da imajo določene osebe več glasov (bolj izobraženi, bolj premožni in podobno). Neenaka volilna pravica je bila večkrat odgovor na uvedbo splošne volilne pravice, ker so hoteli s tem popraviti učinke dejstva, da so dobili volilno pravico tudi revnejši in neuki ljudje.

Sedaj je v glavnem povsod uveljavljeno načelo enake volilne pravice. Kljub formalni enakosti pa obstajajo bolj ali manj prikrite kršitve načela enakosti. Tipičen primer izigravanja tega načela je uporaba t.i. »volilne geometrije«, kar pomeni namerno prirojavanje velikosti ali oblike (gerrymandering) volilnih enot tako, da volilni rezultati ne odražajo števila, dejanske volje in razporeženja volivcev. Njena posledica je ta, da lahko dejansko manjše število volivcev voli večjo število predstavnikov, s čimer se zmanjšuje vrednost glasov opozicije.

Enaka volilna pravica je kršena tudi tedaj, kadar volilne enote niso tako oblikovane, da voli enega predstavnika enako število volivcev. Znan tak primer je Anglija, kjer so volilne enote dolgo časa ostale enake, čeprav je migracija prebivalstva pripeljala do tega, da so v nekaterih tradicionalnih volilnih enotah volili predstavnike na nekajkrat manjše število prebivalstva (t.im. rootten boroughs) kot v drugih enotah.

V nekaterih primerih so volilne enote namenoma oblikovane tako, da enako število predstavnikov voli različno število volivcev. To je celo pravilo pri oblikovanju volilnih enot za volitve članov drugega doma v federalnih parlamentih, ki naj bi enakopravno predstavljal federalne enote ne glede na število prebivalcev, ne pa državljanov kot takih. Pogosto se na tak način oblikujejo volilne enote tudi, kadar gre za posebno zastopstvo narodnih manjšin. V teh primerih je načelo enake volilne pravice očitno kršeno, vendar pa je tako zaradi tega, ker so s tem varovane druge pomembne družbene vrednote. (Grad, 1996, str. 51)

### **2.2.3 Neposredna in posredna volilna pravica**

Volitve so lahko neposredne ali pa posredne. Lahko pa sta oba načina volitev kombinirana. Glede na to lahko ločimo neposredno in posredno volilno pravico. Volitve so neposredne, če volivci sami brez posrednika glasujejo za člane predstavniškega telesa, posredne pa, če izberejo samo elektorje, volilne može, ki potem izvolijo člane predstavniškega telesa. Pri posrednih volitvah lahko volivci posebej za volitve izberejo posebne volilne može (elektorje) ali posebno volilno telo (kolegij), ki potem izvoli člane predstavniškega telesa. Lahko pa volilno funkcijo opravlja tudi telo, ki je sicer oblikovano za druge namene. Posredne volitve so lahko eno ali celo večstopenjske. V začetku volilnega oblikovanja predstavniških teles so prevladovale posredne volitve, v novejšem času pa so popolnoma prevladale neposredne volitve.

Na splošno velja, da so neposredne volitve bolj demokratične od posrednih. Bolj so v skladu z ljudsko suverenostjo, ker omogočajo volivcu neposreden vpliv na izbiro njegovih predstavnikov v parlamentu. Posledica tega pa je tudi večja odgovornost izvoljenih do volivcev kot pri posrednih volitvah. Zato so volitve predstavniških teles po svetu praviloma neposredne. (Grad, 1996, str. 53)

#### **2.2.4 Svobodna volilna pravica in tajnost glasovanja**

O svobodni volilni pravici govorimo takrat, ko lahko volivci na volitvah resnično svobodno izbirajo med različnimi kandidati oz. političnimi strankami. Svoboda volitev obsega tudi pravico volivca, da uveljavi svojo volilno pravico ali pa je ne uveljavi.

Prvi vidik svobodne volilne pravice se kaže v tem, da ima vsak volivec pravico, da se svobodno opredeljuje pri glasovanju in da ga pri tem ne sme nihče ovirati ali kako drugače vplivati na njegovo odločitev. Gre torej za svobodno opredelitev volivca kot tudi za svobodo pri izražanju njegove volje.

Drugi vidik svobodne volilne pravice se nanaša na vprašanje, če vsakdo svobodno uveljavlja svojo volilno pravico ali pa jo je dolžan uveljaviti, kar bi pomenilo pravzaprav dolžnost volivca, da voli. V prvem primeru se šteje volilna pravica za osebno pravico, ki jo lahko vsakdo svobodno uveljavlja po svoji presoji in pomeni enega temeljnih vidikov svobode osebnosti. Po drugem stališču je volilna pravica družbena funkcija, neke vrste javna služba in kot taka obvezna, zato bi lahko govorili o volilni dolžnosti, ne pa o volilni pravici.

Načelo svobodne volilne pravice je tesno povezano z načelom tajnosti glasovanja. Tajnost glasovanja je eden temeljnih pogojev za uresničevanje svobode volitev, zato je skoraj nepogrešljiv element politične demokracije. Tajnost glasovanja ima prednost pred javnim glasovanjem, ker omogoča volivcu svobodno izbiro, saj tako nihče ne more nanj izvajati pritiska, za koga naj glasuje, niti ga ne more klicati na odgovornost. (Grad, 1996, str. 54)

### **2.3 PRVINE VOLILNEGA SISTEMA**

#### **2.3.1 Volilne enote**

Volilne enote so območja, na katera se pred volitvami razdeli celotno območje, na katerem se izvedejo volitve. Oblikovanje volilnih enot je eno temeljnih vprašanj volilne tehnike in organizacije volitev, ima pa tudi izredno pomembne vsebinske vidike.

Z oblikovanjem volilnih enot se celotno volilno telo, ki voli člane predstavniškega telesa, razdeli v manjše, teritorialno omejene dele. Volilne enote se oblikujejo po pravilu, da se vsaki zagotovi približno enako število mandatov na določeno število prebivalcev, kar zahteva načelo enake volilne pravice. Možna so tudi manjša odstopanja, ker se volilne enote praviloma določijo na podlagi obstoječe upravno-teritorialne razdelitve.



Volilne enote se med seboj razlikujejo predvsem po tem, ali se v njih voli po en poslanec (single-member constituency), torej uninominalne volilne enote, ali pa po več poslancev (multi-member constituency), torej plurinominalne volilne enote.

Navadno se posamezna območja v državi glede politične pripadnosti med seboj bolj ali manj razlikujejo. Na nekaterih območjih ima prevlado ena stranka, na drugih druga. Zaradi tega je oblikovanje volilnih enot lahko zelo pomembno za uspeh stranke na volitvah. Možno je namreč volilne enote oblikovati tako, da s tem ena stranka pridobi, druga pa izgubi. Tako manipuliranje se imenuje volilna geometrija ali pa tudi gerrymandering. Uporaba te metode je lahko odločilna pri volitvah v uninominalnih volilnih enotah, v večjih volilnih enotah pa ima bistveno manjši učinek. (Grad et al., 1999, str. 268)

## **2.3.2 Sistemi delitve mandatov**

### ***2.3.2.1 Splošno***

Razdelitev mandatov se šteje za volilni sistem v ožjem smislu in je gotovo eden najpomembnejših elementov volilnega sistema. Razdelitev mandatov je v vsakem primeru odvisna od izida glasovanja, torej od glasov, ki so jih volivci dodelili posameznim kandidatom oz. listam kandidatov. Pri razdelitvi mandatov torej ne gre za vrednostno ocenjevanje kandidatov po neobjektivnih merilih, temveč v celoti kvantificirano odločitev. (Čeprav je seveda odločitev posameznega volivca izrazito subjektivne narave). Kljub temu pa so merila pretvorbe glasov volivcev v poslanske sedeže v parlamentu lahko različna in pripeljejo lahko do skrajno različnih rezultatov. Izhodišče za izbiro različnih 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.

V sodobnem večstrankarskem sistemu je vprašanje večine, ki je potrebna za izvolitev, pomembno predvsem zaradi načina razdelitve poslanskih mest med kandidati posameznih političnih strank. Glede na to sta se razvila in uveljavila v dosedanjem razvoju volilnih sistemov v svetu zlasti dva temeljna sistema razdelitve mandatov – večinski in proporcionalni sistem. Oba sistema (v svojih najbolj čistih rešitvah) predstavljata, da skrajna pola lestvice, ki pa pozna med njima tudi vrsto različnih rešitev, ki se približujejo enemu ali drugemu sistemu. Noben volilni sistem ne zagotavlja popolne sorazmernosti razdelitve sedežev dobljenim volilnim glasovom, temveč se ne glede na stopnjo proporcionalnosti pri pretvorbi glasov v sedeže večinoma nagibajo k zmanjševanju strank v parlamentu.

Spočetka se je pri volitvah v predstavniško telo o kandidatih na volitvah odločalo po večinskem načelu. Izvoljeni so bili tisti kandidati, ki so dobili največ glasov, torej največjo podporo volivcev v volilni enoti. Že proti koncu 19. stoletja pa so začeli sistem večinskega odločanja o kandidatih vse bolj kritizirati. Uveljavljati se je začela ideja, da mora volilni sistem tudi politični manjšini omogočiti oz. zagotoviti zastopstvo v parlamentu. Sprva so

se pojavljale le zahteve o varstvu manjšine pred večino, kasneje pa vse bolj zahteve, da ni treba manjšini le omogočiti, da pride do zastopstva v parlamentu, temveč mora biti volilni sistem tak, da vsem političnim strankam, in sicer v sorazmerju z njihovimi volilnimi rezultati, omogoči zastopanost v parlamentu. Zastopanost naj bo torej sorazmerna z deležem glasov, ki so ga dobili na volitvah, v primerjavi z oddanimi glasovi na volitvah. Ideja o sorazmerni zastopanosti se je začela hitro uveljavljati, zlasti na evropski celini, kjer je kmalu prevladala v večini držav. Večinski sistem pa še sedaj prevladuje v t.i. anglosaških deželah, najbolj dosledno v Veliki Britaniji in v ZDA. Na drugi strani pa je tudi proporcionalni sistem pokazal mnoge slabosti, zlasti v svoji dosledni obliki, zato so tudi v nekaterih državah s takim volilnim sistemom začeli razmišljati o potrebnih spremembah, drugje (npr. v Italiji) pa so ga že spremenili. (Grad et al., 1999, str. 269)

### **2.3.2.2 Večinski sistem**

Za večinski sistem razdelitve mandatov (v katerem – kot že rečeno - volivec glasuje o tolikih kandidatih oz. listah kandidatov, kolikor se v volilni enoti voli predstavnikov) je značilno, da se o kandidatih na volitvah odloča z večino, na način torej, ki je običajen pri večini načinov demokratičnega odločanja. Pri tem sta znani dve osnovni različici večinskega sistema. Večina je lahko absolutna, t.j. nadpolovična, ali pa relativna večina. V prvem primeru je izvoljen tisti kandidat, ki je dobil več glasov kot polovico glasov volivcev, v drugem primeru pa tisti kandidat, ki je dobil več glasov od drugih kandidatov. Absolutno večino kritizirajo zlasti zato, ker lahko povzroči ponavljanje glasovanja, medtem ko je glavna pomanjkljivost relativne večine v tem, da je lahko izvoljen poslanec, ki predstavlja samo manjšino volilnega telesa. Sistem absolutne večine se sedaj v celinski Evropi uporablja samo še v Franciji, sistem relativne večine pa v Veliki Britaniji, ZDA in še v nekaterih drugih državah z anglosaško politično tradicijo. V širšem pomenu lahko med večinski sistem štejemo tudi t.i. alternativno glasovanje, ki temelji na prednostnem glasovanju. Ta sistem pa je dokaj zapleten, zato se v praksi skoraj ne uporablja.

1. Po sistemu relativne večine (first-past-the post system, plurality system, relative majority system) je torej med vsemi kandidati, ki kandidirajo v volilni enoti, izvoljen tisti kandidat oz. tisti kandidati, ki je dobil oz. so dobili največ glasov v volilni enoti. Ta sistem se lahko uporablja tako v volilni enoti, v kateri se voli samo en poslanec (single-member constituency), kot tudi v volilni enoti, kjer se voli več poslancev (multy-member constituency). Ker pa se sedaj (vsaj za državne volitve) uporablja ta sistem skoraj izključno samo za volitve v volilnih enotah z enim poslanskim sedežem, bom obravnaval sistem relativne večine predvsem glede teh volitev. V tem primeru je pogoj za izvolitev med različnimi kandidati relativna večina, torej večina v razmerju do drugih kandidatov. V tem sistemu je lahko izvoljen kandidat, ki je lahko dobil zelo majhen delež glasov. Pogoj je le, da je večji od deležev, ki so jih dobili njegovi protikandidati.

2. Tej pomanjkljivosti se skuša izogniti sistem absolutne večine (absolute majority system, second ballot, ballotage), po katerem je kandidat (oz. lista kandidatov) izvoljen samo, če uživa podporo večine volivcev v volilni enoti. Ker pa se v praksi glasovi volivcev navadno v večji ali manjši meri razdelijo med kandidate, se le redko zgodi, da je izvoljen kateri od

kandidatov. Vendar pa pri ponovnem glasovanju ni mogoče zahtevati enakih pogojev za izvolitev, ker bi se sicer volitve, če bi volivci vztrajali pri svoji izbiri, lahko ponavljale v nedogled. Zaradi tega je treba pri naslednjem glasovanju omiliti pogoje za izvolitev. Pri tem sta v rabi predvsem dve možnosti – ali se v naslednjem krogu ponovijo volitve samo med dvema kandidatom, s čimer je zagotovljena izvolitev enega od njiju, ali pa v naslednjem krogu zadošča za izvolitev že relativna večina (pri čemer je lahko število kandidatov, ki sodelujejo v drugem krogu, tako ali drugače omejeno).

3. Poleg teh dveh večinskih sistemov razdelitev mandatov je znan še tretji, ki se imenuje alternativno glasovanje (alternative vote). Tudi ta sistem temelji na načelu absolutne večine, vendar pa ne zahteva ponavljana glasovanja, ker se volivec ne odloča samo za enega kandidata, temveč poleg 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 in bi se moral odločati med drugimi kandidati. (Grad et al., 1999, str. 270)

### ***2.3.2.3 Proporcionalni sistem***

Za razliko od večinskega sistema izhaja proporcionalni sistem iz načela, da morajo dodeljeni predstavniki mandati ustrezati dobljenim glasovom na volitvah. Mandati morajo torej biti razdeljeni med kandidate oz. 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 oz. stranke, ki jih predstavljajo, ustrezno predstavljene v parlamentu. Kot poudarjajo zagovorniki proporcionalnega sistema, bi moral biti volilni sistem tak, da bi zagotovil takšno sestavo parlamenta, v kateri bi se zrcalila politična struktura družbe.

Od tu dalje se načini, kako to doseči, med seboj precej razlikujejo. Skupno jim je le, da se ne morejo izogniti različnim bolj ali manj zapletenimi matematičnim formulam. To velja zlasti za proporcionalni sistem, v katerem se glasuje na podlagi list kandidatov, in ki se tudi sicer običajno istoveti s pojmom proporcionalni sistem. Zaradi tega bi ga lahko tudi imenovali proporcionalni sistem v ožjem pomenu. Poleg njega ima namreč proporcionalne učinke tudi t.i. sistem enega prenosljivega glasu, ki ga lahko uvrščamo v proporcionalni sistem v širšem pomenu. Glede na povedano bom v nadaljnjem ta sistem označeval z njegovim posebnim imenom, izraz proporcionalni sistem pa uporabljal za proporcionalni sistem v ožjem pomenu.

1. Proporcionalni sistem je zelo razširjen po svetu, še posebej v deželah celinske Evrope. Pojavlja se v različnih oblikah in kombinacijah. Med najbolj enostavnimi oblikami proporcionalnega sistema je delitev mandatov po sistemu volilnih količnikov, ki se po njegovem utemeljitelju imenuje Harejev sistem. Volilni količnik je število glasov, ki so potrebni za izvolitev enega poslanca v volilni enoti. Izračuna se tako, da se vsota vseh oddanih glasov v volilni enoti deli s številom poslancev, ki se volijo v volilni enoti. Če se v volilni enoti voli pet poslancev, oddanih pa je bilo 10.000 glasov, zadošča za izvolitev enega poslanca 2000 glasov. Po tem sistemu se vsaki listi kandidatov oz. politični stranki, ki je vložila listo, dodeli toliko mandatov, kolikokrat je volilni količnik vsebovan v številu

glasov, ki jih je dobila v volilni enoti. Vendar po tem sistemu v praksi ni mogoče razdeliti vseh mandatov. Ker liste dobijo na volitvah takšne deleže glasov, ki se razlikujejo od volilnega količnika, vse skupaj ne dosežejo toliko količnikov, kolikor je sedežev v volilni enoti. Zato je pri tem sistemu nujno uporabiti še neko dodatno pravilo. Največkrat se pri tem uporablja pravilo največjega ostanka, po katerem se preostali mandati dodelijo tistim listam, ki so imele pri delitvi po volilnem količniku največje ostanke glasov, kar pa ne zagotavlja dovolj visoke stopnje proporcionalnosti.

Bistveno večjo stopnjo sorazmernosti delitve mandatov zagotavlja t.i. d ·Hondtov sistem ali pravilo največjega povprečja, ki se zelo široko uporablja zlasti v celinski Evropi. Tudi ta sistem ni do kraja proporcionalen, ker nekoliko favorizira večje stranke.

Pri tem sistemu se ne uporablja volilni količnik, temveč se izračuna absolutno število glasov, ki so jih dobile posamezne liste kandidatov v volilni enoti. Število glasov vsake liste se deli najprej z 1, nato z 2, 3, itd. do števila mandatov, ki se delijo v volilni enoti. Med vsemi tako dobljenimi rezultati znotraj vseh list se izloči toliko največjih števil, kolikor je treba razdeliti mandatov. Ta števila pa se razporedijo po velikosti in mandati se dodelijo tistim listam, ki vsebujejo najvišja števila po vrstnem redu, kot so vsebovana v njihovem seštevku glasov.

2. Oba temeljna sistema delitev mandatov po proporcionalnem načelu – Harejev in d ·Hondtov sistem je možno tudi kombinirati na različne načine. Lahko se mandati delijo po d ·Hondtovem sistemu, vendar samo med tiste liste kandidatov, ki so v volilnih enotah dosegle Harejev količnik, kar pomeni zelo močan element večinske razdelitve mandatov v sicer v osnovi proporcionalnem sistemu. V zadnjem času je dokaj pogosta kombinacija s pomočjo dveh ali celo več delitev mandatov, in sicer na ravni volilne enote in na ravni vse države. Pri tem se mandati na volilni enoti navadno delijo s pomočjo Harejevega ali podobnega volilnega količnika (seveda brez uporabe dodatnih pravil za razdelitev preostalih mandatov), nerazdeljeni (dodatni) mandati pa se razdelijo na ravni države po d ·Hondtovem sistemu ali podobnem načinu za proporcionalno delitev.

3. V proporcionalnem sistemu običajno dobi sedeže v parlamentu večje število političnih strank. To pogosto povzroča nestabilnost delovanja predstavniškega telesa. Zaradi tega je ponekod proporcionalni sistem korigiran tako, da ne dopusti dodelitve mandatov tistim listam, ki ne dosežejo določenega pogoja, ki se običajno imenuje prohibitivna klavzula oz. prag za vstop v parlament (threshold). Določen je lahko na različne načine, kot število (absolutno ali relativno), ki ga mora doseči stranka, da lahko sodeluje pri delitvi mandatov, ali pa v obliki t.i. prvega oz. temeljnega mandata, t.j. mandata, ki ga stranka dobi že v volilni enoti na podlagi volilnega količnika. Ponekod pa sta oba pogoja lahko tudi kombinirana.

4. Proporcionalni sistem delitve mandatov v svoji najbolj čisti obliki pomeni, da lahko volivci izbirajo med listami kandidatov, ki so jih določile politične stranke. Mandati, ki jih pridobi stranka, se dodelijo kandidatom po vrstnem redu, kot so navedeni na listi. Če dobi

stranka en mandat, se ta dodeli kandidatu, ki je prvi napisan na listi, če dobi dva mandata, ju dobita kandidata, ki sta na listi na prvem in drugem mestu in tako naprej. To pomeni, da politična stranka z uvrstitvijo in razvrstitvijo kandidatov na listo v resnici odloča, kateri izmed kandidatov bo izvoljen za poslanca. Zaradi tega so v mnogih proporcionalnih sistemih uvedli možnost t.i. preferenčnega glasovanja. Bistvo takega načina glasovanja je v tem, da volivec sicer glasuje za stranko, vendar pa lahko odloča tudi o tem, katere osebe bodo izvoljene, če bo seveda stranka dobila dovolj glasov. Kot poseben primer preferenčnega glasovanja lahko štejemo t.i. panaširanje (panachage), ki ne omogoča volivcu le izbire med različnimi kandidati v okviru iste liste kandidatov, temveč tudi izbiro med različnimi kandidati z različnih list. (Grad et al., 1999, str. 271)

#### ***2.3.2.4 Sistem enega prenosljivega glasu***

Medtem ko je mogoče prej opisani proporcionalni sistem uporabljati samo na podlagi glasovanja po listah kandidatov, je mogoče na podlagi glasovanja po sistemu enega prenosljivega glasu (single transferable vote) doseči proporcionalne učinke tudi pri glasovanju o posameznih kandidatih. Volivci glasujejo tako, da označijo prednostni vrstni red kandidatov, pri čemer ni potrebno, da to storijo glede vseh kandidatov. Bistvo tega sistema je, da se neporabljeni glasovi izvoljenega kandidata dodelijo drugim kandidatom po vrstnem redu dobljenih glasov. V teoriji je ta sistem zelo cenjen, ker zelo natančno izraža voljo volivcev in ne pozna izgubljenih glasov, poleg tega pa tudi zmanjšuje vpliv političnih strank na volitve, saj lahko volivec glasuje za kandidate različnih strank. Vendar pa je precej zapleten, zlasti za volivce, tako da ga za državne volitve zelo redko uporabljajo.

#### ***2.3.2.5 Polproporcionalni ali manjšinski sistem***

Med večinski in proporcionalni sistem je mogoče uvrstiti nekaj volilnih sistemov, ki nimajo značilnosti niti enega niti drugega sistema, čeprav težijo k varstvu politične manjšine. Ti sistemi se običajno imenujejo polproporcionalni ali manjšinski sistemi. (semi proportional system, minority systems) in le delno zagotavljajo sorazmernost pri delitvi sedežev.

1. Eden takih je sistem omejenega glasovanja (limited vote). Ta sistem uporabljajo v volilnih enotah, kjer volijo več poslancev. Po tem sistemu sme volivec glasovati le za določeno število kandidatov, ki je manjše od števila poslancev, ki se volijo v volilni enoti.
2. Podobno temu sistemu je glasovanje po sistemu enega neprenosljivega glasu (single non-transferable vote), ko smejo volivci v volilni enoti z več mandati glasovati samo o enem kandidatu. Izvoljeni so kandidati, ki so dobili največ glasov.
3. Podobno temu sistemoma je tudi pomnoženo ali kumulirano glasovanje (cumulative vote), ko volivec sicer ima toliko glasov, kolikor se v volilni enoti voli poslancev, vendar pa ni dolžan niti glasovati o tolikih kandidatih, kolikor pripada mandatov volilni enoti, niti glasovati samo o določenem številu kandidatov, temveč o tem odloča sam.

### **2.3.2.6 Vpliv načina razdelitve mandatov na delovanje političnega sistema**

Način razdelitve mandatov ima izredno pomemben vpliv na politično življenje v državi. Celo pri enakih ali podobnih ureditvah razmerja med parlamentom in vlado lahko v praksi uporaba različnih volilnih sistemov privede do različnega delovanja teh razmerji v praksi. Poleg tega ima razdelitev mandatov bistven vpliv na politično strukturiranost družbe in na razdelitev politične moči. Uporaba različnega volilnega sistema namreč ob enaki politični volji volivcev lahko da povsem različno volilno odločitev. Lahko omogoči popolno prevlado večine nad manjšino ali pa zagotovi tudi političnim manjšinam vpliv na odločanje v parlamentu.

Glede na te vidike si najbolj nasprotujeta večinski in proporcionalni sistem. Kot je bilo že povedano, je bistvena razlika med proporcionalnim načinom razdelitve mandatov in večinskim sistemom zlasti v tem, da se mandati pri večinskem sistemu dodelijo tistim (in samo tistim) kandidatom, ki so dobili na volitvah večino, medtem ko se pri proporcionalnem sistemu mandati (približno) sorazmerno razdelijo med politične subjekte, ki so nastopili na volitvah s svojimi kandidati. Oba sistema imata različne prednosti in slabosti.

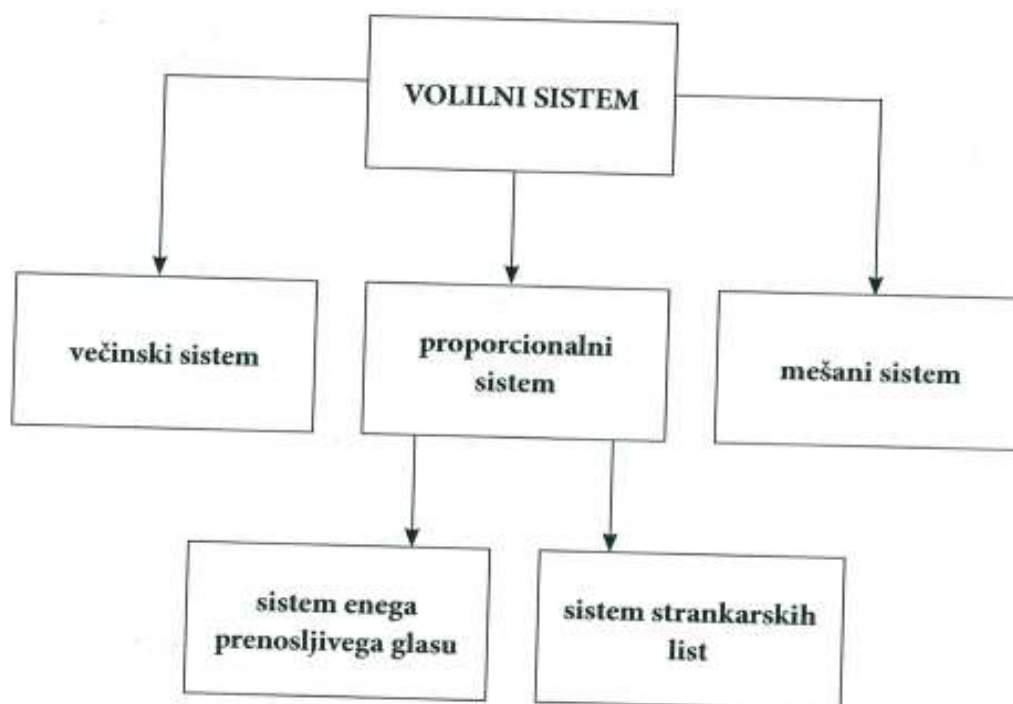
Prednost večinskega sistema je predvsem v tem, da je enostavnejši, preglednejši in volivcem praviloma omogoča odločanje med kandidati, torej med posameznimi osebnostmi. Z vidika stabilnosti oblasti pa je pomembno, da praviloma omogoča eni stranki absolutno večino v parlamentu. To zagotavlja stabilno vlado v razmerju do parlamenta in s tem tudi stabilnosti delovanja oblasti nasploh. Temeljna pomanjkljivost večinskega sistema pa je nedvomno v tem, da ne odraža razmerja politične moči v državi, saj favorizira samo tisto stranko, ki dobi največ glasov po volilnih enotah.

Drugače kot večinski sistem proporcionalni omogoča čimbolj sorazmerno razdelitev mandatov med subjekte, ki so nastopili na volitvah, in sicer v skladu z njihovimi volilnimi rezultati. S tem omogoča tudi ustrezno zastopanost političnih manjšin. Vendar pa je bistveno bolj zapleten kot večinski sistem, poleg tega pa oblikuje nestabilne koalicijske vlade in s tem slabi položaj parlamenta. Z vidika volivca je gotovo največja pomanjkljivost v tem, da mu (vsaj v čistih oblikah) onemogoča glasovanje o posameznih kandidatih.

Volilni sistem ima izredno močan vpliv na strankarsko sestavo v neki državi. Sistem relativne večine je znan po tem, da praviloma zmanjšuje število političnih strank v državi, ker jih sili k združevanju. To navadno privede do dvostrankarskega sistema, kar seveda ne pomeni, da ni v državi in celo v parlamentu več strank, vendar pa sta samo dve sposobni doseči večino v parlamentu, tako da se običajno izmenjujeta na oblasti. Tako stanje praviloma omogoča in zagotavlja stabilnost parlamenta in oblasti nasploh. Za razliko od sistema relativne večine sistem absolutne večine ne vodi do dveh velikih strank, tako da je lahko v parlamentu tudi večje število strank. Vendar pa jih sistem sili v povezovanje ali celo v bolj ali manj trde koalicije, ker sicer v drugem krogu nimajo možnosti za izvolitev. Značilnost proporcionalnega volilnega sistema pa je, da dopušča in omogoča veliko ali

celo zelo veliko število strank, kar omogoča tudi politično zelo ekstremne stranke - tako na desnici kot na levici. V sodobni volilnih sistemih je torej razdelitev mandatov osrednje vprašanje, ki odločilno vpliva tudi na druge elemente volilnega sistema, zlasti na oblikovanje volilnih enot, kandidiranje in način glasovanja. (Grad et al., 1999, str. 273)

**SLIKA 1: Shematična delitev volilnih sistemov glede na uporabljene volilne formule**



Vir: Kraševac, (2007, str. 67)

### 2.3.3 Kandidiranje

Pravica postavljati kandidate na volitvah je izredno pomemben element volilne pravice in volilnega sistema sploh. Politično gledano pa je kandidiranje celo najvažnejši del volitev. Pri kandidiranju gre namreč za to, da se med vsemi državljani, ki imajo pasivno volilno pravico, izbere relativno ozek krog tistih, med katerimi bodo končno izbirali volivci. Tu torej že prihaja do izbire, ki odločilno vpliva na končno odločitev, kar vsebinsko že pomeni predhodno volilno odločitev. Zato je za naravo volilnega sistema bistvenega pomena, kdo postavlja kandidate. Za candidature so navadno določeni različni pogoji. Ponekod imajo pravico postavljati kandidate samo politične stranke, drugeje pa mora biti kandidatura podprta s podpisi določenega števila volivcev ali poslancev ali pa mora kandidat predložiti določeno kavcijo. V sodobnih političnih sistemih imajo določanje kandidatov na volitvah večinoma v zakupu politične stranke, tako da neodvisni kandidati v volilnem boju nimajo prave možnosti.

Od načina kandidiranja je odvisna tudi oblika in tehnika kandidature. Glede na to je kandidiranje lahko posamično ali pa skupinsko, odvisno od tega, ali se voli v volilni enoti en predstavnik ali večje število predstavnikov. To pa je neposredno odvisno od volilnega sistema. Pri večinskem sistemu v volilnih enotah, kjer volijo enega poslanca, so lahko kandidature samo posamične. Skupinske pa so kandidature v volilnih enotah, kjer volijo več poslancev.

Pri skupinskih kandidaturah se glasuje bodisi na podlagi svobodne ali nevezane liste bodisi na podlagi obvezne liste ali pa na podlagi delno obvezne liste. Pri prvi tvorijo listo različni kandidati, ki jih razvrščajo volivci sami po lastni izbiri s tem, da glasujejo za posamične kandidate. Obvezno listo tvorijo kandidati, ki jih v obliki liste vnaprej predložijo določeni predlagatelji (praviloma politične stranke), pri čemer ni mogoče spreminjati vrstnega reda kandidatov na listi. Delno obvezna pa je tista lista, ki se od prejšnje razlikuje po tem, da je mogoče vrstni red kandidatov spreminjati s preferenčnim glasovanjem. (Grad et al., 1999, str. 276)

## **2.4 VOLILNI POSTOPEK**

Volilni sistem se v praksi uresničuje v volilnem postopku. Ta je sestavljen iz časovno določenih opravil, ki vodijo do njegovega končnega cilja, torej do izvolitve članov parlamenta, kar je hkratio dejanje, ki mora potekati na določen dan ali v določenem krajšem časovnem obdobju.. Volivci namreč ne morejo izražati svoje volje v času po svoji lastni izbiri, ker namen volitev, to je izvolitev članov parlamenta, terja, da je njihova volja izražena takrat, ko je treba izvoliti nov parlament – ker mu je potekla redna mandatna doba ali je bil razpuščen. Zato mora biti delovanje vseh udeležencev volilnega postopka med seboj časovno usklajeno.

V začetku razvoja svobodnih volitev je bil volilni postopek v celoti prostorsko in časovno enotno dejanje, kasneje pa se je razdelil na več med seboj ločenih faz. Kandidiranje je prva faza volilnega postopka, ki ga tvorita še faza glasovanja in faza ugotavljanja izida glasovanja. Pred temi tremi osnovnimi fazami volilnega postopka pa je potrebno točno načrtati časovni okvir postopka (volilni rokovnik). Volilni postopek pa se začne ob točno določenem času in sicer z razpisom volitev. Volitve v parlament navadno razpiše šef države. (Grad et al., 1999, str. 278)



### **3 RAZVOJ VOLILNEGA SISTEMA V REPUBLIKI SLOVENIJI**

S sprejemom nove slovenske ustave ob koncu leta 1991 je bila uvedena tudi nova državna ureditev, ki se bistveno razlikuje od prejšnje. Namesto delegatske skupščine opravlja po novi ustavi zakonodajno funkcijo Državni zbor, ki je po svojem položaju, funkcijah in načinu oblikovanja podoben drugim svobodnim, zlasti evropskim parlamentom. Poleg njega ima določena pooblastila na zakonodajnem področju tudi Državni svet kot predstavništvo posamičnih družbenih interesov. Namesto prejšnjega kolektivnega šefa države je uveden individualni predsednik republike, ki se voli neposredno. Z ustavo so določena samo temeljna načela za volitve državnega zbora in predsednika republike, medtem ko volitve državnega sveta ustava sploh ne ureja. Pač pa ustava posebej določa, da se volilni sistem za volitve državnega zbora določi z zakonom kot tudi način volitve članov državnega sveta. Oba zakona se sprejemata z dvotretjinsko večino vseh poslancev.

Na podlagi nove ustave je bilo potrebno sprejeti novo volilno zakonodajo. Ta se je sprejemala v povsem drugačnih okoliščinah kot tista iz leta 1990. Medtem ko je imela slednja zelo malo manevrskega prostora, se je nova zakonodaja sprejemala že v samostojni državi, na podlagi novo sprejete ustave, ki ni bila vezana s kakšnim višjim ustavnim redom.

Poglavitno vprašanje nove volilne zakonodaje je seveda bil sistem razdelitve mandatov. Po večinskem stališču naj bi bil osnova novega volilnega sistema proporcionalni sistem, dopolnjen z elementi večinskega sistema. Obenem naj bi sistem tudi v čim večji meri zagotavljal povezanost volivcev s poslanci in hkrati stabilnost oblasti.

Na podlagi teh izhodišč je bil pripravljen zakon o volitvah v Državni zbor, ki je bil sprejet septembra 1992.

Poleg volitev državnega zbora je bilo treba za izvedbo ustave oz. vzpostavitev organov, ki jih je uvedla ustava, izvoliti tudi člane državnega sveta. Ustava sicer ne določa načina volitev državnega sveta, vendar njegova struktura, položaj v organizaciji oblasti in pristojnosti narekuje posredno volitve. Volitve članov državnega sveta so urejene v zakonu o državnem svetu, ki je bil tudi sprejet septembra 1992 in poleg volitev ureja organizacijo Državnega sveta.

Za neposredno izvedbo teh zakonov so bili sprejeti še predpisi o evidenci volilne pravice ter o oblikovanju volilnih enot za volitev v Državni zbor in Državni svet.

Poleg teh zakonov, ki so nujni za izvedbo volitev, saj jih brez njih niti tehnično ni mogoče izvesti, je bila leta 1992 predlagana tudi zakonska ureditev dveh pomembnih vprašanj. Gre namreč za zakonsko ureditev predvolilne kampanje in financiranja strank ter ureditev položaja političnih strank. Prvo vprašanje dotlejš zakonsko sploh še ni bilo urejeno, drugo

pa je bilo, vendar na preveč ohlapen način, kar je bila seveda posledica dejstva, da je bil zakon sprejet v času, ko so stranke šele nastajale. Res je sicer, da je tehnično in organizacijsko volitve mogoče izvesti tudi brez teh zakonov, kar se je tudi zgodilo, toda pomanjkanje zakonske ureditve na teh področjih bi lahko v praksi povzročilo velike težave in spore, do česar na srečo ni prišlo. Zakonodaja s tega področja je bila sprejeta precej po volitvah leta 1992 in sicer šele jeseni leta 1994. To sta Zakona o političnih strankah in Zakon o volilni kampanji. (Grad et al. 1999, str. 280)

### **3.1 UVEDBA PROPORCIONALNEGA VOLILNEGA SISTEMA V LETU 1992**

Sistem sorazmernega predstavnštva so za potek volitev v družbeno – politični zbor določili že v Skupščini Socialistične republike z Zakonom o volitvah skupščine, nato pa je z osamosvojitvijo Slovenije takšen sistem uzakonjen leta 1992 z Zakonom o volitvah v državni zbor. Slovenska ustava iz leta 1991 ni določala volilnega sistema, oblikovana pa je bila s predpostavko, da bo veljal proporcionalni sistem. Pred uzakonitvijo tega sistema so bile prisotne ideje in razprave o tem, da je potrebno najti primerno razmerje med večinskim in sorazmernim sistemom predstavnštva.

Zakon o volitvah v državni zbor iz leta 1992 je uvedel proporcionalni sistem z določenimi elementi večinskega sistema kot dopolnitev proporcionalnem. S tem se je tudi zagotovila visoka stopnja proporcionalnosti pri delitvi mandatov. Najprej so se mandati delili v volilnih enotah na podlagi Harejevega volilnega količnika. Na ta način so liste kandidatov dobile toliko mandatov, kolikokrat so dosegle volilni količnik, glasovi, ki so ostali pa so se prenesli na državno raven, kjer je sledila še ena delitev. Mandati so se tu delili po Hondtova sistemu, in sicer listam, ki so imele največji ostanek glasov. (Grad, 1996, str. 150-151)

### **3.2 REFERENDUM O VOLILNEM SISTEMU LETA 1996**

Konec leta 1996 je Državni zbor na zahtevo volivcev, ki so predlagali opustitev proporcionalnega in uvedbo večinskega volilnega sistema, in na zahtevo ene tretjine poslancev Državnega zbora, ki so se opredelili za uvedbo kombiniranega večinskega in proporcionalnega volilnega sistema, ter na zahtevo Državnega sveta, ki se je zavzel za uvedbo proporcionalnega volilnega sistema z eno volilno enoto, razpisal referendum o volilnem sistemu. Odločiti so se morali za enega od treh predlogov sprememb leta 1992 sprejetega zakona o volitvah v Državni zbor. Socialdemokrati so predlagali dvokrožni večinski volilni sistem, po katerem bi se v Sloveniji oblikovalo 88 po številu volivcev približno enakih volilnih okrajev, v vsakem okraju pa bi bil izvoljen po en poslanec - tisti, ki bi v svojem okraju prejel večino glasov volivcev. Skupina 30-ih poslancev, predvsem iz vrst LDS, je predlagala uvedbo čistega proporcionalnega volilnega sistema, po katerem se država ne bi več delila na volilne enote, pač pa bi se volitve opravile v vsej državi kot eni volilni enoti. Število poslanskih mandatov, ki bi jih dobile posamezne liste kandidatov, bi

bilo po tem predlogu sorazmerno deležu glasov, oddanih za njihove kandidate. Državni svet pa se je zavzel za kombinirani večinsko-proporcionalni sistem. Zaradi nedorečenosti zakona o referendumu in ljudski iniciativi, ki ne vsebuje rešitev za več referendumov o istem vprašanju niti o več med seboj izključujočih se referendumskih vprašanjih, pa omenjeni referendum zapleta ni rešil. Nasprotno, v dogajanje se je zatem večkrat "vmešalo" ustavno sodišče in konec oktobra 1998 na podlagi ustavnega spora, ki so ga nekaj dni po referendumu o volilnih sistemih sprožili socialdemokrati, izdalo odločbo, da je bil na referendumu decembra 1996 izglasovan dvokrožni večinski volilni sistem.

Ustavno sodišče je zakonodajalca s tem zavezalo, da mora referendumsko odločitev uzakoniti. Toda zakonski predlog socialdemokratov o dvokrožnem večinskem volilnem sistemu v parlamentu dvakrat ni dobil potrebne dvotretjinske večine, zato je posebna komisija za volilni sistem in ustavne spremembe, ki jo je jeseni 1999 ustanovil Državni zbor, kot eno od možnosti za izhod iz nastale zagate predlagala spremembo ustave, s čimer bi zaobšli odločbo ustavnega sodišča.

### **3.3 SPREMEMBA OZ. DOPOLNITEV 80. ČLENA USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE**

Konec julija 2000 je Državni zbor res spremenil 80. člen ustave in za parlamentarne volitve določil proporcionalni volilni sistem s štiri odstotnim volilnim pragom. Poslanci takrat vladne SDS - gre za vlado premiera Andreja Bajuka, ki jo je poleg SDS sestavljala s krščanskimi demokrati združena SLS - so tej spremembi ustave nasprotovali in se glasovanja sploh niso udeležili. Potrebno dvotretjinsko večino so omogočili poslanci združene SLS + SKD, ki so pri tem ravnali v nasprotju s sicer deklarirano zavezo znotraj vladajoče Koalicije Slovenije o zavzemanju za uzakonitev večinskega volilnega sistema. Svojo odločitev je SLS + SKD utemeljila s tem, da ni hotela dopustiti nadaljevanja politične krize do volitev in naprej v naslednji mandat.

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

“Poslanci, razen poslancev narodnih skupnosti, se volijo po načelu sorazmernega predstavništva ob štiri odstotnem volilnem pragu za vstop v Državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom.”

Tako sedaj celotni 80. člen Ustave Republike Slovenije zglada takole:

#### 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. 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.

### **3.4 SPREMEMBA OZ. DOPOLNITEV 90., 92. IN 93. ČLENA ZAKONA O VOLITVAH V DRŽAVNI ZBOR**

Temeljni cilj sprememb in dopolnitev zakona je njegova uskladitev z 80. členom Ustave

in v prvi točki tega uvoda navedenih odločb Ustavnega sodišča. Drug pomemben cilj pa je v uskladitvi nekaterih tehničnih in finančnih vprašanj volitev s kasneje sprejeto zakonodajo in v odpravi nekaterih, predvsem tehničnih nedorečenosti in slabosti sedanje zakonske ureditve volitev v Državni zbor Republike Slovenije.

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«). Tako določeno načelo sorazmernega predstavništva je podrobneje uredil izvedbeni del ustavnega zakona, ki pa ga je potrebno preliti v zakon, saj gre v večjem delu za zakonsko materijo. Na podlagi in v skladu z ustavnim zakonom prinašajo predlagane spremembe in dopolnitve zakona o volitvah v Državni zbor naslednje nove rešitve:

#### 1. Volilni prag

Do uveljavitve ustavnega zakona je zakon o volitvah v Državni zbor v 93. členu določal volilni prag za udeležbo pri razdelitvi mandatov na ravni države. Ta volilni prag je znašal najmanj tri mandate, ki bi jih dobile istoimenske liste, vložene v dveh ali več volilnih enotah, glede na uspeh, ki so ga dosegle v celi državi. Z ustavnim zakonom, in temu sledi tudi predlagani zakon, se je volilni prag zvišal na štiri odstotke, s tem da velja ta prag za tiste liste, ki v vsej državi niso dobile najmanj štirih odstotkov veljavnih glasov. Po novi ureditvi torej ni več pomembno, koliko mandatov doseže kandidatna lista, temveč le, da osvoji najmanj štiri odstotke glasov. Glede na to, da je prej predpisani prag treh

mandatov znašal v odstotkih približno 3,4 % veljavnih glasov, oddanih v vsej državi, zvišanje volilnega praga ni veliko.

## 2. Volilni količnik volilne enote

Do ustavnega zakona je 90. člen zakona o volitvah v Državni zbor določal kot volilni količnik, po katerem se razdelijo mandati v volilni enoti, navadni (Harejev) 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 (11). Ustavni zakon je določil, da se pri delitvi mandatov v volilni enoti 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 ena ( $11+1=12$ ). Zmanjšani volilni količnik omogoča, da se več mandatov razdeli že v volilnih enotah in jih ostane manj za razdelitev na ravni države.

## 3. Razdelitev mandatov na ravni države

Do ustavnega zakona je zakon o volitvah v Državni zbor v 92. členu določal, da se mandati, ki niso bili razdeljeni v volilnih enotah, razdelijo na ravni države na podlagi ostankov glasov, oddanih za istoimenske liste, ki so bile vložene v dveh ali več volilnih enotah. Novost, ki jo prinaša predlagani zakon na podlagi ustavnega zakona, je drugačen sistem razdelitve mandatov na državni ravni. Po novi ureditvi se upoštevajo vsi glasovi (seštevek vseh glasov), ki jih je dobila posamezna kandidatna lista (vložena v dveh ali več volilnih enotah), in ne samo ostanki glasov, kot je veljalo po prejšnji ureditvi, pri čemer se od tako dobljenih mandatov odštejejo mandati, ki jih je posamezna lista že dobila pri prvi delitvi mandatov v volilnih enotah. S tem se odpravlja disproporcionalni učinek, ki ga je imela delitev nerazdeljenih mandatov na podlagi ostankov glasov istoimenskih list v volilnih enotah. Zakon ureja tudi anomalijo, ki bi jo lahko povzročil sistem, uveljavljen izključno na podlagi ustavnega zakona, da bi kateri od istoimenskih list pri delitvi mandatov na ravni države pripadlo manj mandatov, kot jih je dobila pri delitvi na ravni volilne enote. V tem primeru zakon predlaga, da se pri ugotavljanju, koliko mandatov bi pripadlo istoimenskim listam na podlagi seštevka glasov na ravni države, upošteva zmanjšano število mandatov.

## 4. Nacionalne liste

Že ustavni zakon je odpravil možnost, ki jo je dajal 93. člen prejšnjega zakona o volitvah v Državni zbor, tj. da se največ polovica mandatov, pridobljenih pri delitvi na državni ravni, razdeli po t.i. nacionalnih listah. Ta sprememba je v skladu z načelom personalizacije volitev, določenim z ustavnim dopolnilom, po katerem imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom. Tega načela namreč ni mogoče uresničiti, če lahko dobijo mandat kandidati, ki po splošnih pravilih ne bi bili izvoljeni, ker niso dosegli največjega deleža glasov v skupnem številu glasov, oddanih za vse kandidate v volilnem okraju. (predpisi o volitvah v Državni zbor, 2000, str. 50)

### **3.5 VOLILNE ENOTE V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Pri prikazu ureditve volilnih enot in njihovih značilnosti se bom oprl predvsem na Zakon o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor, ki je bil sprejet leta 1992 ter spremenjen in dopolnjen leta 2004.

Grad (2004) ugotavlja, da je tudi v Sloveniji volilna enota pomemben element volilnega sistema. Oblikovanje volilnih enot je bilo v Sloveniji po njegovem mnenju odvisno predvsem od dveh dejavnikov, in sicer od števila članov predstavniškega telesa in načina razdelitve mandatov. Če bi bila ob dejstvu, da je v Sloveniji potrebno zapolniti 88 poslanskih sedežev (+ 2, ki sta rezervirana za predstavnika italijanske in madžarske narodne skupnosti), sprejeta odločitev o večinskem volilnem sistemu, bi bilo oblikovanih 88 uninominalnih volilnih enot. Ker pa je bila sprejeta odločitev o proporcionalnem volilnem sistemu, sta se pojavili še dve nujni odločitvi, ali bo Slovenija razdeljena na 8 volilnih enot, v katerih se bo volilo po 11 poslancev, ali bo Slovenija razdeljena na 11 volilnih enot, v katerih se bo volilo po 8 poslancev. Ker je zakonodajalec želel zagotoviti večjo proporcionalnost, se je odločil za manjše število večjih volilnih enot. Tako imamo v Sloveniji oblikovanih 8 volilnih enot, v vsaki volilni enoti pa se voli 11 poslancev. Torej lahko ugotovimo, da imamo v Sloveniji enako velike vse plurinominalne volilne enote. Ob številu volilnih enot v Sloveniji je treba dodati, da sta oblikovani še dve posebni volilni enoti, v katerih svoja predstavnika volita italijanska in madžarska narodna skupnost.

Ker je zakon določil, da se o posameznih kandidatih glasuje po volilnih okrajih, se vsaka volilna enota razdeli na toliko volilnih okrajev, kolikor se v njih voli poslancev, torej na 11 volilnih okrajev. Zaradi te razdelitve lahko slovenske volilne enote umestimo v skupino sekundarnih volilnih enot. Volilne enote se v Sloveniji lahko namreč naprej notranje delijo na manjše volilne enote (volilne okraje), znotraj katerih se združujejo glasovi in razdeljujejo sedeži v predstavniškem telesu.

Sicer pa je bila v Coxovi (1997) mednarodni primerjalni raziskavi Slovenija umeščena v skupino držav z večjimi volilnimi enotami, kar naj bi v vpogledu tega elementa volilnega sistema zagotavljalo relativno veliko stopnjo proporcionalnosti prevajanja števila glasov, dobljenih na volitvah v število sedežev v parlamentu.

Skladno z zakonodajo se v Sloveniji en poslanec voli na približno enako število prebivalcev, kar pomeni, da je uveljavljeno merilo števila prebivalcev in ne števila volivcev v volilni enoti. Pri oblikovanju volilnih enot pa mora biti upoštevano še načelo geografske zaokroženosti ter skupne kulturne in druge značilnosti volilnih enot. Kako so oblikovane volilne enote in volilni okraji v Sloveniji, prikazujem na sliki.:

**SLIKA 2: Volilne enote**



Vir: [www.park.si](http://www.park.si) (2008)

Kot lahko vidimo, v Sloveniji pri oblikovanju volilnih enot in volilnih okrajev ne moremo govoriti o »močeradih«. Ob tem je treba poudariti, da so bile meje volilnih enot v dvanajstletnem obdobju preoblikovane le enkrat in še takrat je šlo za manjše preoblikovanje volilnih enot. (Kraševac, 2007, str. 149)

### **3.6 POSTOPEK RAZDELITVE POSLANSKIH SEDEŽEV V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Kot ugotavlja Grad naj bi volilni sistem iz leta 1992 v skladu s političnimi izhodišči izpolnjeval tri temeljne zahteve: proporcionalno delitev poslanskih mandatov, povezanost med volivci in izvoljenimi poslanci ter stabilnost zakonodajne in izvršilne oblasti. Te tri temeljne zahteve ni mogoče sočasno enakovredno ali v celoti uresničiti, je pa mogoče iz ureditve volilnega sistema razbrati več značilnosti.

1. Delitev poslanskih mandatov poteka po proporcionalnem volilnem sistemu, ki je korigiran z nekaterimi elementi večinskega sistema; določen je volilni prag ter glasovanje o posamičnih kandidatih v volilnih okrajih.
2. Poslanci se volijo po volilnih enotah, ki so oblikovane tako, da se v njih na približno enako število prebivalcev voli enako število poslancev. Ker se poslanci dejansko volijo v

volilnih enotah, naj bi bila tako zagotovljena tesnejša povezanost med volivci in izvoljenimi poslanci.

3. Ta povezanost naj bi bila tudi zagotovljena tudi s tem, da volivci ne glasujejo o listah kandidatov kot celoti, ampak glasujejo o posameznih kandidatih na listi v posameznih volilnih okrajih. Ne glede na to pa niso izvoljeni kandidati po posameznih okrajih, temveč se glasovi, dobljeni na volitvah, seštevajo v korist liste kandidatov na ravni volilne enote. Tako volivci resda glasujejo za posamezne kandidate, a se glasovi posameznih kandidatov štejejo kot glasovi liste, na kateri so nastopili. (To bi verjetno lahko označili kot neko posebno vrsto preferenčnega glasovanja.)

4. Personalizacija volitev v proporcionalnem volilnem sistemu je zagotovljena z glasovanjem o posameznikih in s tem, da poslanske mandate, ki jih dobi lista kandidatov, ne dobijo kandidati po vrstnem redu na določeni listi kandidatov, temveč v skladu z deležem glasov, ki so jih dobili v volilnem okraju, v katerem so nastopili.

V Sloveniji se poslanski mandati delijo na dveh ravneh, in sicer v volilni enoti in na ravni cele države. Pri tem je druga delitev korektiv za doseganje večje proporcionalnosti. Grad poudarja, da so volilne enote v Sloveniji po strokovni merilih dokaj velike, kar naj bi zagotavljalo večje stopnje proporcionalnosti, je pa stopnja proporcionalnosti še večja, če se poleg delitve mandatov na ravni volilnih enot opravi tudi delitev mandatov na ravni cele države. Kljub nekaterim večjim spremembam volilnega sistema, do katerih je prišlo s sprejetjem ustavnega zakona leta 2000, lahko rečemo, da poteka razdelitev mandatov še vedno po proporcionalnem volilnem sistemu. Res pa se je zamenjala volilna formula: na volitvah 1992 in 1996 je bila za delitev mandatov na ravni volilnih enot uporabljena Harejeva kvota, od volitev 2000 naprej pa se uporablja Droopova kvota.

Kot smo že opisali, Harejevo kvoto dobimo enostavno tako, da vse oddane glasove delimo s številom mandatov (sedežev), ki jih je potrebno v volilni enoti razdeliti. Droopova kvota predstavlja kvoto, ki jo dobimo tako, da vse oddane glasove delimo s številom mandatov (sedežev), ki jih je potrebno razdeliti v volilni enoti + 1.

V primerih obeh volilnih kvot ostanejo neporabljeni glasovi (ti tvorijo dejansko ostanke glasov), ki ne dosegajo volilne kvote. Zaradi teh neporabljenih glasov se opravi še druga delitev poslanskih mandatov. Grad ugotavlja, da je uporaba Droopove namesto Harejeve kvote povzročila, da se že v volilnih enotah razdeli večje število mandatov, saj je za pridobitev enega mandata potrebno manjše število glasov( kvota je manjša).



**TABELA 1: Delitev mandatov z uporabo Harejeve in Droopove kvote**

Lista	Število glasov		Količnik		Število mandatov		Ostanek glasov	
	Hare	Droop	Hare	Droop	Hare	Droop	Hare	Droop
A	21.000	21.000	10.000	9,167	2	2	1.000	2.666
B	19.000	19.000	10.000	9,167	1	2	9.000	666
C	18.000	18.000	10.000	9,167	1	1	8.000	8.833
Č	12.000	12.000	10.000	9,167	1	1	2.000	2.833
D	11.000	11.000	10.000	9,167	1	1	1.000	9.000
E	9.000	9.000	10.000	9,167	0	0	9.000	9.000
F	8.000	8.000	10.000	9,167	0	0	8.000	8.000
G	7.000	7.000	10.000	9,167	0	0	7.000	7.000
H	3.000	3.000	10.000	9,167	0	0	3.000	3.000
I	2.000	2.000	10.000	9,167	0	0	2.000	2.000
skupaj	110.000	110.000			6	7		

Vir: Kraševc, (2007, str. 157)

Tako pri Harejevi kot Droopovi kvoti neporabljeni glasovi tvorijo ostanke glasov, ki se prenesejo oz. upoštevajo pri delitvi mandatov na naslednji ravni. Po sprejetju ustavnega zakona leta 2000 je ureditev delitve mandatov na ravni države sedaj drugačna. Tako se ne upoštevajo več ostanki glasov, ampak se upoštevajo seštevki vseh glasov, ki so jih liste kandidatov dobile v vsej državi. Na tej ravni delitve mandatov pa se vse od leta 1992 uporablja d · Hondtova volilna formula največjega povprečja. To je izhodišče za izračun, koliko mandatov naj bi dobila posamezna lista, pri tem pa je upoštevano, da so liste že dobile določeno število mandatov pri delitvi v volilnih enoti. Zato se pri tej delitvi mandatov listam kandidatov dodeli toliko mandatov, kolikor znaša razlika med številom mandatov, ki bi posameznim listam pripadli na podlagi seštevka vseh glasov zanje na ravni države, in številom mandatov, ki so jih že dobile pri delitvi v volilnih enotah.

Mandati, ki so jih na ravni države dobile posamezne liste, gredo tem listam v volilnih enotah, v katerih imajo te liste največje ostanke glasov v razmerju do volilne kvote v volilni enoti. Lista kandidatov, ki je pri delitvi mandatov na ravni države dobila določeno število mandatov, dobi mandate v tistih volilnih enotah, v katerih je imela relativno največjo podporo. Grad poudarja, da v tem primeru ne gre za primerjavo med različnimi listami kandidatov različnih predlagateljev, ampak za primerjavo med listami istega predlagatelja, ki so bile vložene v več volilnih enotah in so v njih te liste dobile različno podporo volivcev. Tak način delitve mandatov naj bi zagotovil, da se tudi pri drugi delitvi mandatov upošteva volilna podpora. Tu je še dodaten vidik, ki se navezuje na konkretne kandidate; na podlagi zgoraj opredeljenih načel razdelitve mandatov posameznim listam se potem mandati konkretno razdelijo tistim kandidatom, ki so dobili največ glasov v volilnih okrajih.

Ob prikazu teh izračunov in načel delitve mandatov na drugi ravni je treba povedati, da ima Slovenija že od leta 1992 uveljavljen volilni prag za drugo delitev mandatov. Do leta 2000 je bil volilni prag dinamičen, saj je bil oblikovan v načelo, da v drugem krogu

sodelujejo le tiste liste, ki so dobile vsaj 3 mandate od 88 v primeru, če bi bila država ena volilna enota in bi se uporabljala d · Hondtova volilna formula. Ustavni zakon leta 2000 je določil statičen volilni prag 4 % na nacionalni ravni. To pomeni, da delitev mandatov (na obeh ravneh) niso vključene liste kandidatov, ki so na volitvah dosegle manj kot 4 % glasov. Iz delitve mandatov na ravni države so izključene tudi tiste liste, ki so bile vložene le v eni volilni enoti.

Omenjeno je bilo, da so oblikovane posebne volilne enote za volitve poslancev madžarske in italijanske narodne skupnosti, saj vsaka od njih izvoli po enega poslanca. Za volitve teh predstavnikov je oblikovan tudi poseben volilni sistem, struktura glasovanja (v tem primeru je struktura glasovanja vrstilna, volivci pa imajo dejansko več glasov) in oblika glasovnice. O kandidatih za poslanca teh dveh narodnih skupnosti volivci glasujejo tako, da pred priimki in imeni kandidatov označijo prednostni red kandidatov s številkami od 1 naprej (do številke, kolikor je kandidatov na listi). S številko 1 volivec označi kandidata, za katerega želi, da bi bil izvoljen, s številko 2 označi kandidata, za katerega želi, da bi bil izvoljen, če ne bi bil izvoljen kandidat, ki ga je označil s številko 1 itn. Volivcu ni potrebno označevati vrstnega reda za vse kandidate na glasovnici, da bi bila glasovnica veljavna, se mora opredeliti vsaj za enega kandidata. Prednostni vrstni red kandidatov se točkuje. Za vsako prvo mesto se dodeli kandidatu toliko točk, kolikor je kandidatov na glasovnici, za vsako naslednje mesto se dodeli točka manj. Točke, ki jih dobi posamezni kandidat, se potem seštejejo in za poslanca narodne skupnosti je izvoljen kandidat, ki je dobil največje število točk v volilni enoti. To je t.i. Borda sistem. (Kraševc, 2007, str. 155)

## 4 POLITIČNE STRANKE

### 4.1 SPLOŠNO O POLITIČNIH STRANKAH

Med najpomembnejšimi dejavniki v sodobnem političnem življenju so politične stranke. Njihovo delovanje bistveno vpliva na dejansko uresničevanje državne ureditve. S pojmom politična stranka se navadno razume politična organizacija, ki vključuje ljudi z istim političnim prepričanjem in se bori za osvojitve in zadržanje državne oblasti, prek katere želi uresničiti svoje politične cilje. Temu se dodajo še nekateri drugi elementi opredelitve političnih strank. Državna oblast je pravzaprav sredstvo za uresničevanje političnega programa politične stranke. Ta je sublimiran izraz določenega političnega interesa, ki je lahko razredne, nacionalne, stanovske ali drugačne narave – ali pa gre za različne kombinacije teh elementov. Do državne oblasti pridejo stranke praviloma na demokratičen, legalen način. V zgodovini imamo seveda več primerov, ko so stranke prišle na oblast tudi na nasilen, nelegalen način.

Razlog za nastanek sodobnih političnih strank so predvsem volitve, zlasti razširitev volilne pravice. Stranka je z oblikovanjem politične volje, s svojo vlogo pri kandidiranju in s svojo vlogo pri odločanju v parlamentu (parlamentarne skupine) postala nujen posrednik med volivci in parlamentom.

Od svojega nastanka dalje imajo politične stranke večji ali manjši vpliv na delovanje državnih institucij. Politične stranke so nekakšen motor političnega sistema, brez katerega ta sploh ne more delovati. Svojevrsten paradoks sodobnih političnih ureditev je, da je ravno ideja o splošnem političnem predstavništvu porodila politične stranke, ki ustvarjajo politiko v imenu ljudstva in za ljudstvo – dejansko pa tudi namesto njega. Paradoks pa je tudi to, da hkrati ni mogoče zagotoviti demokratičnega delovanja države brez sodelovanja političnih strank. Vse torej kaže, da sodobne države ni mogoče voditi brez političnega posredništva političnih strank. Vsak tak poskus navadno privede samo do tega, da je posredništvo še bolj nenadzorovano, kot pa so politične stranke.

Čeprav delovanje političnih strank ni v skladu z dosledno razumljenim političnim predstavništvom, je na drugi strani nujno ravno zato, da to lahko sploh deluje. Brez njih ni mogoče izvesti niti volitev niti organiziranega dela predstavniškega telesa. Politične stranke namreč delujejo kot posrednik med družbo in državo in družbi oz. volilnemu telesu omogočajo vpliv na državno odločanje prav zaradi izredno močnega vpliva strank na državni mehanizem. S tem omogočajo državljanom demokratičen vpliv pri odločanju o njihovih interesih. Za politične stranke je značilna borba za oblast in morda so se prav zato mnogokrat razvile v svoje nasprotje – od instrumenta za vzdrževanje so postale instrument za omejevanje demokracije v korist ozkih manjšinskih interesov.

Politične stranke so s tega vidika nekakšno nujno zlo, ki ga je treba imeti pod družbeno kontrolo, kajti temeljno vprašanje v zvezi z odnosom med političnimi strankami in državno

oblastjo je še vedno vprašanje, ali so politične stranke zaradi države ali pa je država zaradi njih – kar pomeni, da je država zgolj orodje za izvrševanje njihovih ciljev. V slednjem primeru se stranke spremenijo iz nujnega in (še vedno) koristnega zla v škodljivo zlo, ki ga je treba hitreje ozdraviti, sicer bo razkrojilo temeljne predpostavke in vrednote države in družbenega življenja nasploh.

Nedvomno pa delovanje strank ne izvira samo iz njihovih notranjih značilnosti, temveč je močno odvisna tudi od širših družbenih dejavnikov, zlasti od obstoja ali pomanjkanja demokratične tradicije. Zato dejanskega vpliva, ki ga imajo stranke na delovanje državnih institucij, ni mogoče v celoti razložiti niti iz njihove narave niti iz narave strankarskega sistema v neki državi. Gotovo pa ima strankarski sistem povsod večji ali manjši vpliv na delovanje državnega mehanizma. Kot je ugotovil že Duverger, ima na strukturo in naravno strankarskega sistema izredno močan vpliv ravno volilni sistem, ki ga v veliki meri pogojuje in oblikuje. Med volilnim sistemom, strankarskim sistemom in delovanjem državnega mehanizma je tako mogoče najti jasno povezavo – čeprav bi bilo neutemeljeno govoriti o popolni soodvisnosti. Gotovo je tudi, da je stopnja soodvisnosti odvisna tudi od drugih družbenih, lahko bi rekli v tem primeru zunanjih, dejavnikov.

Poglavitne funkcije politične stranke so zlasti oblikovanje političnih mnenj, stališč in zahtev, s čimer pridejo do izraza različni politični in drugi skupinski interesi, politizacija družbe in politična vzgoja ljudi, vloga pri volitvah, torej delovanje na volilno telo (volilna agitacija, volilna kampanja, volilni programi) ter postavljanje kandidatov, in končno vloga strank pri delu predstavnih organov – vse delo parlamenta namreč poteka v znamenju parlamentarnega boja dveh ali več strank. (Grad, 2000a, str. 34)

## **4.2 ČLANSTVO POLITIČNE STRANKE**

Člani politične stranke so tiste osebe, ki se izjavljajo kot njeni člani, plačujejo članarino, so podvrženi strankarski disciplini in imajo druga zunanja obeležja člana stranke (vpis, članska knjižica, itd). Ameriške stranke so v tem pogledu izjema, saj ne poznajo take vrste članstva, temveč gre bolj za simpatizerje strank. Večinoma se stranke držijo pravila, po katerem nihče ne more biti član več strank.

Pogoji za sprejem v politično stranko so dokaj različni. Največkrat je to starostni pogoj (običajno ne pod 18 let), včasih tudi politična primernost. Bolj pogost je negativni pogoj, se pravi prepoved sprejemanja v članstvo oseb, za katere se šteje, da niso politično primerne (npr. zaradi politične, nazorske, religiozne ali nacionalne pripadnosti). Člane lahko ločimo na navadne člane, aktiviste in vodstvo. Poleg članov so za delovanje politične stranke pomembni tudi nečlani, zlasti simpatizerji stranke in volivci, ki glasujejo zanjo na volitvah. (Grad et al., 1997, str. 307)

### **4.3 ORGANIZIRANOST POLITIČNIH STRANK**

Sodobne politične stranke imajo navadno piramidalno strukturo. Praviloma so namreč organizirane tako, da so sestavljene iz večjega števila osnovnih organizacij, iz višjih organizacij in iz vrhovnega organa. Organizacija politične stranke je lahko zgrajena na teritorialnem ali pa po funkcionalnem načelu. V prvem primeru se pogosto naslanja na obstoječo upravno teritorialno razdelitev države. V drugem primeru se naslanja na podjetja in ustanove. Pogoste so tudi kombinacije obeh načel. Organizacijske enote stranke imajo praviloma vodstvo (organ), ki se največkrat voli, včasih pa tudi kooptira ali imenuje. Pomemben del je tudi njena parlamentarna skupina, to je skupina poslancev, ki jih ima stranka v parlamentu.

Značilen za sodobno politično stranko je centralizem v njeni organizaciji in strankarska disciplina v razmerju do njenih članov. Glede tega se sicer stranke precej razlikujejo. Večina jih je dokaj centralistično vodena in podvržena strankarski disciplini. Tu je zanimiva razlika med angleškim na eni strani in ameriškim na drugi strani. Za prve je namreč značilen centralizem in močna strankarska disciplina, druge pa so bolj ohlapna organizacija političnih somišljenikov, ki zajemajo široko pahljačo političnih prepričanj in ne poznajo strankarske discipline. Posebno pomemben položaj v vseh strankah ima vodja stranke, dejansko pa ima pomembno vlogo v življenju politične stranke tudi njen birokratski aparat. (Grad et al., 1999, str. 307)

### **4.4 VPLIV POLITIČNIH STRANK NA DRŽAVNI MEHANIZEM**

Najpomembnejša funkcija državne organizacije je odločanje o družbenih zadevah. Od vseh političnih subjektov ima na državno odločanje največji vpliv politična stranka. Drugače kot pri ostalih političnih subjektih, ki prav tako vplivajo na državo (razne interesne skupine in zlasti t.i. pressure groups itd.), je namen politične stranke osvojiti državno oblast in jo neposredno izvrševati.

Cilj politične stranke je uresničiti svoj politični program prek državnega mehanizma. Da bi to dosegla, mora osvojiti oblast, torej mora postaviti svoje člane na odločujoča mesta v državni organizaciji, kar ji praviloma uspeva z volitvami. Prav tako mora doseči, da se bodo odločitve v državnih organih res sprejemale po njeni volji, kar dosega prek strankarske discipline, ki so ji podvrženi njeni člani. Vse to omogoča tudi način odločanja v predstavniškem telesu, ki praviloma odloča z večino. Vpliv političnih strank na delovanje državnega mehanizma se kaže predvsem pri volitvah in pri delovanju v parlamentu. (Grad, et al. 1999, str. 308)

#### **4.4.1 Vpliv na volitve**

Od nastanka političnih strank v prejšnjem stoletju pa vse doslej so volitve tesno povezane z njihovim delovanjem. Politične stranke so nastale in se razvijale ravno zaradi političnega organiziranja državljanov ob volitvah, zlasti potem, ko se je volilna pravica razširila na širši

krog državljanov. Politične stranke imajo vpliv na volitve že s tem, da sodelujejo pri oblikovanju volilne zakonodaje in s tem pri izbiri volilnega sistema oz. sistema razdelitve poslanskih mandatov, še bolj neposredno pa prek svoje vloge pri kandidiranju.

Po klasični zamisli političnega predstavništva bi vsakdo z volilno pravico lahko kandidiral in bi volivci med kandidati lahko prosto izbirali tistega, za katerega menijo, da bo najbolje zastopal njihove interese v predstavniškem organu. Z nastankom političnih strank se je neposredni odnos med volivci in njihovimi predstavniki razbil, kajti kandidate na volitvah predstavljajo skoraj izključno politične stranke. Omogočajo pa tudi njihovo izvolitev, kajti nestrankski kandidat nima skoraj nobene možnosti, da bi bil izvoljen.

Sodobne politične stranke so se torej s svojim delovanjem pri volitvah postavile med volilno telo in predstavniško telo in s tem močno zmanjšale vlogo volivcev v volilnem procesu. Na drugi strani se je pokazalo, da je delovanje strank tako pri volitvah kot tudi v parlamentu nujno, ker brez tega te institucije ne morejo funkcionirati.

Najpomembnejši vidik vpliva političnih strank na volitve je torej v njihovi vlogi, ki jo imajo pri kandidiranju. Stranke imajo namreč pravico (v nekaterih političnih sistemih celo izključno) postavljati kandidate za člane predstavniških teles. Čeprav formalno izbirajo med kandidati, ki so jih postavile stranke, izbirajo volivci dejansko le med političnimi strankami, saj jim je odvzeta možnost, da bi sami odločali, katere osebe jih bodo predstavljale. To velja seveda zlasti v proporcionalnem volilnem sistemu, dejansko, čeprav morda v nekoliko manjši meri, pa velja to tudi za volitve v večinskem sistemu. (Grad, et al. 1999, str. 309)

#### **4.4.2 Vpliv na zakonodajno in izvršilno oblast**

Še pomembnejši od vpliva na volitve je vpliv političnih strank na delovanje državnega mehanizma, zlasti na delovanje predstavniškega telesa in vlade. Moč stranke se kaže zlasti v številu poslanskih mest v parlamentu ter pri oblikovanju vlade, posredno pa tudi v številu in organiziranosti članstva, vplivu stranke na druge družbene organizacije, vplivu na lokalno samoupravo itd.

V sodobnih parlamentih so navadno poslanci posameznih strank posebej organizirani v parlamentu v t.i. poslanskih skupinah (poslanski klubi, poslanske frakcije), ki so postale pomemben dejavnik v delovanju parlamenta. Stroga strankarska disciplina v večini sodobnih strank sili tudi njihove člane v predstavniškem telesu, da ravnajo po navodilih svoje stranke (ne pa v skladu s svojim prepričanjem o tem, kaj je ljudska volja, ki bi jo morali predstavljati v predstavniškem telesu v skladu s koncepcijo političnega predstavništva). Kdor krši strankino disciplino, si je s tem zapravil kariero v stranki in morda sploh politično kariero v državi. Kajti stranka ga naslednje leto ne bo kandidirala, brez česar je izvolitev praktično nemogoča. Mnogi sodobni teoretiki so zato mnenja, da osnova modernega političnega predstavništva ni več mandat volivcev, temveč mandat stranke. Poslanec se tako ne nahaja v razmerju odgovornosti do svojih volivcev, temveč do svoje stranke.

V začetku delovanja strank v parlamentu je bila stvar drugačna. O tem, kakšno stališče do določenih vprašanj bodo zavzeli v parlamentu, so odločali poslanci, člani stranke na sestankih parlamentarne skupine. Ta je v naslednjem razvoju postajala vse bolj odvisna od voditeljev stranke in vse manj samostojna pri svojih odločitvah. Zgodovinsko je šel razvoj glede vloge parlamentarne skupine pri odločanju o stranki v treh fazah. V začetku so vodili stranko člani parlamentarne skupine. V drugi fazi pa so odločali o strankini liniji skupaj člani parlamenta in najvišji strankini organi. V zadnjem času pa odločanje o politiki stranke in tudi stališča članov parlamenta vse bolj prehaja na voditelje stranke, ki največkrat niso v parlamentu, ki pa so navadno v vladi.

Vpliv političnih strank na izvršilno oblast je v veliki meri odvisen od sistema organizacije državne oblasti. Nedvomno je največji v parlamentarnem sistemu, kjer se vlada oblikuje iz parlamenta in je parlamentu tudi odgovorna. V tem sistemu oblikuje vlado stranka oz. jo oblikujejo stranke, ki imajo večino v parlamentu. Prek vlade te stranke uveljavljajo svoje politične interese, zato je vlada tisti državni organ, ki omogoča strankam največji in najbolj neposreden vpliv na delovanje državnega mehanizma.

Za vpliv političnih strank na delovanje državnega mehanizma je nadvse pomembno tudi vprašanje, kakšen je strankarski sistem v državi. Vpliv strank je namreč zelo različen v večstrankarskem, dvostrankarskem ali enostrankarskem sistemu. Pri oceni, za kateri strankarski sistem gre, so možna najmanj tri merila - število strank v družbi, število strank v parlamentu ali pa število strank, ki so sposobne sodelovati pri oblikovanju vlade. Kadar govorimo o vplivu strank na državni mehanizem, zlasti na parlament, pa navadno mislimo na število strank, ki igrajo pomembno ali odločilno vlogo v parlamentu.

Strankarski sistem ima v sodobnih ustavnih ureditvah tako pomembno vlogo, da pogosto državni mehanizem deluje močno drugače v različnih strankarskih sistemih, čeprav je v osnovi podobno opredeljen. Delovanje strank namreč bistveno vpliva na njegovo praktično delovanje in uresničevanje. Tako večstrankarski sistem navadno povzroča šibke vlade in s tem nestabilnost izvršilne oblasti, ravno nasprotno pa dvostrankarski sistem. V enostrankarskem sistemu pa sploh praviloma pride na eni strani do popolne prevlade vlade nad parlamentom, na drugi strani pa do monopolnega razpolaganja ene same stranke s celotnim državnim mehanizmom.

Vsekakor je za uspešno delovanje parlamentarnega sistema potrebno več strank, ki se menjavajo na oblasti. Obstoj ene same stranke namreč še bolj potencira negativne funkcije političnih strank, ki že same po sebi pomenijo na nek način omejevanje demokracije. Že v večstrankarskem sistemu je vpliv stranke na državni mehanizem zelo močan, v sistemu ene same stranke pa je popoln in odločilen. Tam omejuje oblast stranke vsaj grožnja, da bo izgubila podporo volivcev in s tem oblast, tu je ne more nihče. (Grad, et al. 1999, str. 309)

#### **4.4.3 Vloga političnih strank pri delovanju državne ureditve Republike Slovenije**

Kot rečeno, je za naš strankarski sistem značilno dokaj veliko število strank v parlamentu, čeprav ne bi mogli trditi, da po tem kaj posebej izstopa med državami, ki imajo proporcionalni volilni sistem. Gre torej za strankarski sistem, ki ga običajno imenujemo večstrankarski sistem. Ali je v našem primeru do tega privedel samo proporcionalni volilni sistem ali pa so bili pri tem pomembni tudi drugi dejavniki, je seveda vprašanje. Vsekakor pa je mogoče trditi, da bi tudi ob takem sistemu prišlo do manjšega števila strank v parlamentu, če bi bil določen višji prag za vstop v parlament.

Kar zadeva delovanje političnih strank v državnem zboru lahko ugotovimo, da poteka v glavnem v običajnih okvirih delovanja strank v parlamentu. Pa vendar sta pogosta zlasti dva pojava, ki sicer nista običajna v sodobnih parlamentarnih demokracijah. Gre zlasti za pojav prestopanja iz ene stranke v drugo in pa za razmeroma nepredvidljivo glasovanje poslancev posamičnih strank, ki izstopa od pričakovanega in tako zapleta delo državnega zbora in odnose med strankami. Paradokсно pri tem je, da je takšno ravnanje nedvomno v skladu z zamislijo svobodnega poslanskega mandata, ki je v naši ustavi (kot tudi v mnogih drugih) izrecno določen (82. člen). Na drugi strani pa je res, da sodobni parlamenti ne morejo normalno delovati brez jasnejših razmerij med političnimi strankami in predvidljivosti strankinega delovanja. To še posebej velja za parlamentarni sistem, v katerem bi brez elementov v vsaj minimalnem obsegu sploh ne bi bilo mogoče oblikovati vlade. Poleg tega strankarske volitve dejansko pomenijo ne samo izbiro osebe, temveč tudi (oz. mnogo bolj) izbiro določenega strankarskega programa in pričakovanja, da bo izvoljen poslanec odločal v parlamentu v skladu s tem programom. Vzroke za ta pojav je po vsej verjetnosti treba iskati v tem, da slovenski politični prostor očitno še ni do kraja profiliran in se zato ves čas razvija, poslanci pa še vedno iščejo v njem svoje mesto. Gotovo pa je pri tem pomemben tudi najbolj splošni razlog za tako stanje, namreč pomanjkanje demokratične tradicije nasploh in še posebej tradicije strankarskega delovanja v parlamentu.

Seveda pa je tudi v naši ureditvi nadvse pomembna (v praksi celo odločilna) vloga političnih strank pri volitvah. Položaj in vloga političnih strank je urejena predvsem z volilno zakonodajo, zlasti glede vloge strank v kandidacijskem postopku. Posebej je pomembno, da zakon določa tudi način kandidiranja v samih političnih strankah, s čimer naj bi bila zagotovljena potrebna demokratičnost določanja kandidatov v samih strankah. Delovanje političnih strank v parlamentu ureja poslovnik Državnega zbora, praviloma sicer ne neposredno, temveč posredno s tem, da ureja poslanske skupine kot organizirano obliko delovanja političnih strank v parlamentu. (Grad, et al. 1999, str. 317)



## **5 DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE**

### **5.1 SESTAVA IN MANDATNA DOBA DRŽAVNEGA ZBORA**

Ureditev nosilca zakonodajne oblasti v Sloveniji izhaja iz enakih izhodišč kot ureditev večine sodobnih parlamentov. Za razliko od prejšnje skupščine ima Državni zbor kot zakonodajno telo položaj splošnega predstavniškega telesa in izhaja iz načela, po katerem je predstavniško telo predstavnik vseh državljanov, torej državljanov kot takih, ne glede na njihove posebne interese in njihov siceršnji družbeni položaj in vlogo. Pač pa je zastopanje posebnih družbenih interesov zagotovljeno v Državnem svetu.

V naši ustavni ureditvi torej opravlja zakonodajno funkcijo v celoti Državni zbor, ki ima edini pravico sprejemati zakone. Določena pooblastila na področju zakonodajne funkcije pa ima tudi Državni svet.

Državni zbor šteje 90 poslancev, ki so izvoljeni neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice, s tajnim glasovanjem. V državnem zboru so predstavljeni državljani Slovenije, kajti poslanci tega zbora se volijo na podlagi splošne volilne pravice. Posebej pa so v Državnem zboru predstavljeni tudi pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti, ker ima vsaka narodna skupnost v zboru zagotovljeno eno poslansko mesto- ne glede na število njenih pripadnikov.

Mandatna doba celotnega državnega zbora in tudi poslancev kot njegovih članov je štiri leta, kot je bila tudi mandatna doba republiške skupščine po prejšnji ustavni ureditvi. Lahko je krajša, če pride do razpusta Državnega zbora še pred potekom štiriletne mandatne dobe in do predčasnih volitev, daljša pa le v primeru vojne ali izrednega stanja. Mandatna doba na novo izvoljenega Državnega zbora ne začne teči niti z izvolitvijo poslancev niti z verifikacijo poslanskih mandatov, temveč šele s prvo sejo zbora, ko se konča tudi mandatna doba prejšnjega državnega zbora. (Kocjančič et al., 2005, str. 156)

### **5.2 PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA**

Državni zbor je osrednja, najvišja predstavniška in zakonodajna institucija. Poleg zakonodajne, nadzorne in volilne funkcije opravlja tudi druge funkcije, ki jih opravljajo sodobni demokratični parlamenti (na primer ustvarjanje legitimnosti, predstavljanje družbenih interesov, racionalizacija in reševanje interesnih konfliktov, sprejemanje in nadzor državnega proračuna itn.).

Državni zbor ima kot najvišji predstavniški in zakonodajni organ v državi naslednje pristojnosti:

sprejema Ustavo Republike Slovenije, jo razglašča in odloča o njenih spremembah ter jih razglašča, sprejema zakone, državni proračun, rebalans državnega proračuna, spremembe državnega proračuna in zaključni račun državnega proračuna, sprejema [Poslovník

Državnega zbora], odloke, resolucije, deklaracije, nacionalne programe, priporočila in sklepe, sprejema uradna prečiščena besedila zakonov in avtentične razlage zakonov, ratificira mednarodne pogodbe, odreja parlamentarno preiskavo in sprejema poslovnik o parlamentarni preiskavi, razpisuje referendum (ustavodajni, zakonodajni in posvetovalni referendum, referendum o mednarodnih povezavah), odloča o imuniteti: poslancev, sodnikov, sodnikov Ustavnega sodišča, varuha človekovih pravic in njegove namestnike, odloča o razglasitvi vojnega ali izrednega stanja in o uporabi obrambnih sil in obravnava zadeve Evropske unije, zavzema stališča do sprememb pogodb, na katerih temelji Evropska unija in sprejema stališča o političnih usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v skladu z ustavo, zakonom in Poslovnikom Državnega zbora.

Volilna funkcija Državnega zbora (voli, imenuje in razrešuje):

predsednika in podpredsednike Državnega zbora, generalnega sekretarja Državnega zbora,

predsednike in podpredsednike delovnih teles Državnega zbora, predsednika Vlade in ministre, sodnice in sodnike Ustavnega sodišča, varuha človekovih pravic, pet članov Sodnega sveta, guvernerja Centralne banke, člane Računskega sodišča in druge nosilce javnih funkcij, za katere tako določa zakon. Nadzorna funkcija Državnega zbora: odreja parlamentarno preiskavo, odloča o zaupnici oz. nezaupnici Vladi, odloča o obtožbi predsednika republike, predsednika Vlade in ministrov pred Ustavnim sodiščem in postavlja poslanska vprašanja in pobude predsedniku Vlade, ministrom in generalnemu sekretarju Vlade.

### **5.3 POSLOVANJE DRŽAVNEGA ZBORA**

Za položaj parlamenta je izredno pomembno, da ima pravico, da si sam uredi svoje poslovanje. Gre torej za pravico do samoorganiziranja (parlamentarna avtonomija). Pravica državnega zbora, da sam sprejema svoj poslovnik, je določena že v ustavi (94. člen), ki določa tudi, da se poslovnik sprejema z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. Poleg poslovnika se lahko način dela in organizacija dela državnega zbora ureja tudi z odloki o ustanovitvi delovnih teles in s poslovniki delovnih teles.

Tako kot vsak kolegijski organ potrebuje tudi parlament vodstvo, ki ga sklicuje, vodi seje, odloča o proceduralnih vprašanjih – skratka, vodi poslovanje parlamenta. V naši ureditvi je pravica Državnega zbora, da si sam izvoli predsednika, določena že v ustavi, ki določa, da ima Državni zbor predsednika, ki ga izvoli z večino glasov poslancev. Podrobneje pa so položaj, pristojnosti in volitve predsednika Državnega zbora določene v poslovniku Državnega zbora. Temeljna pristojnost predsednika je, da predstavlja Državni zbor in vodi njegovo delo. Predstavljanje Državnega zbora pomeni predvsem skrb za uresničevanje z ustavo določenih razmerij z Državnim svetom, predsednikom države, z vlado in drugimi državnimi organi. Pri vodenju dela Državnega zbora pa predsednik predvsem sklicuje in vodi seje Državnega zbora in skrbi za izvajanje njegovega poslovnika ter ima s tem v

zvezi še vrsto drugih nalog. Predsednika izvoli z večino glasov vseh poslancev s tajnim glasovanjem in je za svoje delo odgovoren Državnemu zboru.

Poleg predsednika Državnega zbora je poslovnik uvedel tudi podpredsednike, ki so lahko največ trije. Podpredsedniki pomagajo predsedniku pri njegovem delu in opravljajo v dogovoru z njim posamezne zadeve z njegovega delovnega področja, v primeru njegove odsotnosti pa ga lahko tudi nadomeščajo. Vsak podpredsednik je enako kot predsednik odgovoren Državnemu zboru.

Tako predsednik Državnega zbora kot podpredsednik je lahko razrešen, če Državni zbor ni zadovoljen z njegovim delom. Taka ureditev ni običajna v sodobnih parlamentih in skriva v sebi nevarnost, da pride do razrešitve zgolj zaradi spremenjene strankarske koalicije v parlamentu, kar je še posebej verjetno, če je v parlamentu večje število strank.

Pri uresničevanju funkcij parlamenta igrajo pomembno vlogo parlamentarni odbori in komisije, saj omogočajo lažje in bolj pretehtano odločanje v parlamentu. Odbori in komisije so sestavljeni iz samih poslancev, in sicer praviloma tako, da pride do izraza politična, predvsem pa strankarska sestava parlamenta. Naloga odborov in komisij je predvsem, da pred vsako odločitvijo v parlamentu proučijo vsako zadevo, o kateri odloča parlament, zavzamejo o njej stališče, dajejo pripombe in usmeritve, kar vse pomaga poslancem k odločitvi. Odbori in komisije navadno sami ne odločajo o ničemer. Izjemoma imajo ponekod zakonodajno iniciativo, ponekod pa v določeni meri opravljajo celo zakonodajno funkcijo (npr. v Italiji in Avstriji).

V naši tradiciji se je uveljavil izraz delovna telesa kot skupni naziv za parlamentarne odbore in komisije. Delovna telesa preučujejo posamezna področja državnega zbora, pripravljajo predloge odločitve zbora o politiki na teh področjih in oblikujejo stališča do posameznih vprašanj ter pripravljajo, preučujejo in obravnavajo predloge zakonov in drugih aktov državnega zbora. O svojih stališčih in predlogih delovna telesa sproti dajejo poročila Državnemu zboru. To velja za t.i. matično delovno telo, to je tisto delovno telo, v katerega področje sodi zadeva, ki jo obravnavajo.

Državni zbor ima dve vrsti delovnih teles, in sicer odbore in komisije. Odbori opravljajo tipične naloge parlamentarnih odborov, medtem ko komisije opravljajo nekatere posebne naloge. Državni zbor ima komisijo za volitve, imenovanja in administrativne zadeve, mandatno – imunitetno komisijo, komisijo za poslovnik in komisijo za narodne skupnosti in še nekatere druge. Odbori so praviloma stalni in to praviloma za enaka področja, za katera so ustanovljena v vladi ministrstva, lahko pa Državni zbor ustanovi odbore tudi za posamezne naloge.

Čeprav so poslanci predstavniki vsega ljudstva, vendarle v sodobnih parlamentih igrajo odločilne vloge politične stranke. Njihova stališča do posameznih vprašanj, ki se obravnavajo v parlamentu, so zato izredno pomembna za njegovo delo. Zato so se v sodobnih parlamentih začele uveljavljati poslanske skupine kot skupine poslancev, ki

pripadajo praviloma isti stranki. V poslanskih skupinah se obravnavajo zadeve, o katerih se odloča v parlamentu, zavzemajo stališča o njih, dajejo usmeritve poslancem za glasovanje itd.

Poslanske skupine imajo pomembno vlogo v delovanju Državnega zbora, saj vodje poslanskih skupin sodelujejo v kolegiju predsednika Državnega zbora pri organiziranju dela Državnega zbora, pri pripravah na seje in pri drugih zadevah, ki se nanašajo na poslovanje Državnega zbora. (Kocjančič et al., 2005, str. 158)

## **5.4 POSTOPEK ODLOČANJA**

### **5.4.1 Način odločanja**

Sodobni parlamenti delajo na dalj časa trajajočih sestankih, ki jih imenujemo zasedanja. Tudi Državni zbor deluje na rednih zasedanjih (pomladansko in jesensko zasedanje), mogoče pa ga je sklicati tudi na izredno zasedanje, če je to nujno.

Redna zasedanja sklicuje predsednik Državnega zbora, ki ima po ustavi za razliko od večine sodobnih ureditev pravico sklicati tudi izredno zasedanje. To pa mora storiti na zahtevo četrtnine poslancev Državnega zbora ali predsednika Republike. Ustava ne določa začetka in trajanje rednega zasedanja, ampak to določa poslovnik Državnega zbora, ki loči pomladansko in jesensko zasedanje. Znotraj rednega zasedanja dela Državni zbor na sejah, ki potekajo na določene dneve v mesecu.

Podobno kot drugi sodobni parlamenti tudi Državni zbor praviloma sklepa, če je na seji navzoča večina poslancev. To velja v vseh primerih, kadar je za sprejem odločitve predpisana navadna (absolutna ali relativna) večina, seveda pa ne more veljati, če je za sprejem odločitve predpisana kvalificirana absolutna večina. Državni zbor praviloma sprejema svoje odločitve z večino opredeljenih glasov, torej tistih glasov, ki so bili izrecno dani za ali proti odločitvi, pri čemer pa se ne upoštevajo poslanci, ki so se vzdržali glasovanja (ki so se doslej upoštevali). To velja za vse primere, razen kadar je z ustavo ali z zakonom za posamične odločitve določena zahtevnejša večina (86. člen ustave).

Za nekatere odločitve pa je določena drugačna večina, in sicer absolutna navadna večina, relativna kvalificirana večina in absolutna kvalificirana večina. Tako se npr. predsednik vlade voli z večino vseh poslancev, z enako večino se pri ponovnem odločanju sprejema vsak zakon, za katerega Državni svet zahteva, naj Državni zbor o njem ponovno odloči, z dvotretjinsko večino navzočih poslancev se sprejema poslovnik Državnega zbora in Zakon o referendumu, Zakon o volitvah v Državni zbor pa celo z dvotretjinsko večino vseh poslancev. Z dvotretjinsko večino sprejme Državni zbor tudi akt o spremembi ustave.

Odločitve v Državnem zboru se sprejemajo z glasovanjem. Način glasovanja ureja predvsem poslovnik Državnega zbora. Po poslovniku je glasovanje v Državnem zboru praviloma javno, in sicer na tri načine: z uporabo posebne glasovalne naprave, z

vzdigovanjem rok ali s poimenskim izrekanjem. Tajno se glasuje le pri nekaterih volitvah (npr. predsednika in podpredsednika državnega zbora) in pri nekaterih občutljivejših odločitvah, kot so zlasti o obtožbi predsednika republike, o odločanju o zaupnici vladi in še v nekaterih drugih primerih, ki so izrecno navedeni v poslovniku. Pri tajnem glasovanju se glasuje po posebej določenem volilnem postopku z glasovnicami in z uporabo glasovalne skrinjice.

Med odločitvami, ki jih sprejema Državni zbor, ima posebno mesto sprejemanje zakonov. Državni zbor sicer sprejema poleg zakonov še vrsto drugih splošnih pravnih aktov (proračun, odloki, sklepi itd.), kot tudi aktov, ki niso pravni akti, temveč se v njih izražajo stališča državnega zbora o pomembnih družbenih vprašanjih (deklaracije, resolucije in priporočila). (Kocjančič et al., 2005, str. 159).

#### **5.4.2 Zakonodajni postopek**

Zakonodajni postopek poteka sicer v samem Državnem zboru, vendar mora biti še pred tem opravljeno tisto dejanje, ki sproži zakonodajni postopek – to je zakonodajna iniciativa. Po naši ureditvi imajo zakonsko iniciativo subjekti, ki jo imajo navadno tudi v drugih parlamentarnih sistemih po svetu. Zakon torej lahko predlaga vlada, vsak poslanec in najmanj pet tisoč volivcev. Sprejem zakona pa lahko v Državni zbor predlaga tudi Državni svet.

Vsak predlog zakona mora vsebovati naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitev. Po poslovniku državnega zbora se zakonodajni postopek deli na tri faze: prvo, drugo in tretjo obravnavo zakona.

##### **Prva obravnav**

Prva obravnav se opravi le izjemoma, če jo zahteva najmanj deset poslancev, sicer pa poslovnik določa, da je prva obravnava opravljena s posredovanjem predloga zakona poslancem. V prvi obravnavi se še ne obravnavajo posamezne zakonske rešitve po posameznih členih, temveč se opravi samo splošna razprava o predlogu zakona: o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona ter o načelih, ciljih in poglobitnih rešitvah predloga zakona. Prva obravnav se lahko konča na dva načina:

bodisi s sklepom državnega zbora, naj se postopek nadaljuje, bodisi s sklepom, da se zakon sploh ne sprejme, s čimer je postopek končan.

##### **Druga obravnav**

Druga obravnav predloga zakona se opravi najprej v matičnem delovnem telesu in nato na podlagi poročila matičnega delovnega telesa na seji državnega zbora. V tej fazi se o zakonu ne razpravlja na splošno. Zato v tej fazi v razpravi ni več mogoče dajati splošnih pripomb in predlogov, temveč se lahko besedilo predloga zakona dopolnjuje in spreminja le z amandmaji, se pravi s predlogi za dopolnitev ali spremembo besedila posameznega člena zakona. Vendar pa lahko predstavnik vsake poslanske skupine, če se o zakonu ni

opravila splošna razprava, v drugi obravnavi kratko predstavi stališče poslanske skupine do predloga zakona.

Matično delovno telo opravi v drugi obravnavi razpravo in glasovanje o amandmajih k zakonu. Amandmaje lahko vlagajo poslanci in matično delovno telo, vlada pa le v primeru, če ni predlagatelj zakona. Predlagatelj zakona pa lahko vloži amandmaje k vloženim amandmajem.

Po končani obravnavi amandmajev in členov na matičnem delovnem telesu se pripravi dopolnjen predlog zakona, in sicer tako, da se v predlog zakona za drugo obravnavo vključi vse na matičnem delovnem telesu sprejete amandmaje. Državni zbor opravi razpravo in glasovanje o dopolnjenem predlogu zakona in le o tistih členih zakona, h katerim so bili vloženi amandmaji. K dopolnjenemu predlogu lahko vlagajo amandmaje poslanska skupina, 10 poslancev in vlada, kadar ni predlagateljica zakona. Predlagatelj zakona pa lahko, enako kot v postopku pred matičnim delovnim telesom, vloži amandmaje k vloženim amandmajem.

Če so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k manj kot desetini členov dopolnjenega predloga zakona, lahko predlagatelj na isti seji opravi tudi tretjo obravnavo zakona. Če k zakonu ni bil sprejet noben amandma, pa Državni zbor na isti seji preide na glasovanje o zakonu.

Zakonodajni postopek se v drugi obravnavi lahko tudi konča. Do tega pride v primeru, če matično delovno telo sklene, da zakon ni primeren za nadaljnjo obravnavo. V tem primeru Državni zbor o predlogu zakona ne razpravlja, ampak zgolj glasuje o tem sklepu—če ga potrdi, je zakonodajni postopek končan, sicer pa se zakon vrne v obravnavo matičnemu delovnemu telesu.

### **Tretja obravnav**

V tretji obravnavi, ki se praviloma opravi na prvi seji državnega zbora, ki sledi drugi obravnavi zakona, razpravlja Državni zbor o predlogu kot celoti in le izjemoma o posameznih členih zakona in sicer le o tistih členih, h katerim so bili v drugi obravnavi dani amandmaji. Amandmaje lahko vložijo predlagatelj zakona, vlada, tudi kadar ni predlagateljica zakona in poslanska skupina, ne pa več posamezni poslanci, niti deset poslancev.

Če se ugotovi, da so s sprejetimi amandmaji posamezne določbe predloga zakona medsebojno neuskklajene ali neuskklajene z drugimi zakoni, predlagatelj v določenih primerih pa matično delovno telo pripravi uskladitveni amandma. Če uskladitveni amandma ni sprejet, je zakonodajni postopek končan.

Po končani razpravi v tretji obravnavi zakona oz. po sprejemu uskladitvenih amandmajev se glasuje o predlogu zakona v celoti. Zakon je sprejet, če je število glasov, oddanih za, večje od števila glasov, oddanih proti, torej je zakon sprejet z večino opredeljenih glasov,

razen seveda, kadar je za sprejemanje posameznega zakona predpisana zahtevnejša večina.

### **Nujni postopek za sprejem zakona**

Poleg rednega zakonodajnega postopka je zakon lahko sprejet tudi po nujnem postopku, ki naj bi se uporabljal le izjemoma in sicer v primeru, kadar je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države, zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države. Po določbah, ki veljajo za nujni postopek, se opravi tudi ratifikacija mednarodne pogodbe.

### **Skrajšani postopek za sprejem zakona**

V skrajšanem postopku v prvi obravnavi ni mogoča splošna razprava, druga in tretja obravnava predloga zakona se opravi na isti seji, poleg tega pa ne veljajo roki, ki so določeni za posamezna opravila v rednem zakonodajnem postopku.

Skrajšani postopek se uporablja za manj pomembne spremembe zakona, razveljavitev zakona ali njegovih posameznih določb, manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom Evropske unije ali za spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oz. z odločbo ustavnega sodišča. V skrajšanem postopku v prvi obravnavi ni mogoča splošna razprava, druga in tretja obravnava pa se opravi na isti seji.

### **Ponovno odločanje o zakonu**

Poleg rednega in nujnega postopka je v določenih primerih predvidena tudi uporaba posebnega postopka za ponovno odločanje o zakonu. Ta pride v poštev le, če je Državni svet vložil zoper že sprejet zakon suspenzivni veto, torej zahteval, da Državni zbor o zakonu ponovno odloča. V tem postopku se opravi razprava o zahtevi državnega sveta. Pred razpravo lahko predstavnik državnega sveta obrazloži zahtevo državnega sveta, poročevalec matičnega delovnega telesa predstavi mnenje delovnega telesa, predstavnik predlagatelja pa lahko obrazloži mnenje predlagatelja. O zakonu se ponovno ne odloča več z navadno relativno, temveč z navadno absolutno večino, razen seveda, če je za sprejem zakona v rednem postopku predpisana zahtevnejša večina.

### **Razglasitev zakona**

Ko je zakon v državnem zboru sprejet, še ne začne takoj veljati, ampak je za njegovo uveljavitev potrebna še razglasitev (promulgacija) zakona in njegova objava (publikacija). Po ustavi razglašajo zakone predsednik Republike in sicer najkasneje v osmih dneh po njihovem sprejetju, razen če je Državni svet zahteval, naj Državni zbor o zakonu še enkrat odloča ali če je bila vložena pobuda ali zahteva za razpis naknadnega referendum. Ustava tudi določa, da zakon začne veljati petnajst dni po objavi, razen če je v njem samem določeno drugače.

### **Uradno prečiščeno besedilo zakona**

Poslovník tudi določa, da zakonodajno-pravna služba Državnega zbora po vsaki spremembi ali dopolnitvi zakona pripravi neuradno prečiščeno besedilo zakona, ki se

objavi v elektronski obliki na spletnih straneh Državnega zbora. Na podlagi sklepa, ki ga sprejme Državni zbor na predlog matičnega delovnega telesa, vlade ali poslanske skupine, zakonodajno-pravna služba pripravi uradno prečiščeno besedilo. Uradno prečiščeno besedilo potrdi Državni zbor brez razprave. Državni zbor lahko sklene, da vsa uradna prečiščena besedila potrdi z enim glasovanjem. Uradno prečiščeno besedilo se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije in v elektronski obliki na spletnih straneh Državnega zbora. (PoDZ-1, 114 -154 člen.)

### **5.4.3 Drugi postopki v Državnem zboru**

Po enakem postopku, kot se sprejema zakon, se sprejema tudi nacionalni program. Prav tako se po načelno enakem postopku kot zakon sprejema poslovnik Državnega zbora. Poseben postopek je predpisan tudi za obvezno razlago zakona. Državni proračun se v osnovi sprejema na podoben način kot zakon, vendar pa vsebuje postopek za sprejem proračuna nekatere posebnosti, ki so posledica drugačne vsebine in pravne narave proračuna.

Za sprejem drugih aktov Državnega zbora, kot so resolucije, deklaracija in podobno (razen poslovnika in nacionalnega programa), velja postopek, ki se zgleduje po zakonodajnem postopku, vendar je dokaj poenostavljen. (Kocjančič et al., 2005, str. 162).

## **5.5 ZAKONODAJNI REFERENDUM**

Referendum je najpomembnejša oblika neposredne demokracije, s pomočjo katere volivci neposredno odločajo o posameznem pravnem aktu (ustavi, zakonu, odloku ipd.) ali o drugem vprašanju, ki je pomembno za družbeno skupnost. Z zakonodajnim referendumom označujemo neposredno odločanje volivcev pri sprejemanju in spreminjanju zakona, za katerega je sicer pristojno predstavniško telo. Obstoj referenduma v posameznem sistemu nujno pomeni, da predstavniško telo ni izključni zakonodajalec, temveč je v tej funkciji tudi ljudstvo. To nujno predpostavlja manjšo moč parlamenta, vpliva pa tudi na njegovo vlogo in položaj v zakonodajnem postopku.

Ustava Republike Slovenije ureja zakonodajni referendum zgolj načelno (90. člen), način uresničevanja referenduma, zlasti pa postopek njegove izvedbe, ureja zakon o referendumu in o ljudski iniciativi. Zakonodajni referendum je predviden le fakultativno; Državni zbor ga lahko razpiše na svojo pobudo (predlog lahko da vsak poslanec) ali na zahtevo najmanj tretjine poslancev državnega sveta ali 40.000 volivcev (pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma lahko da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov, taka pobuda pa mora biti podprta s podpisi najmanj 200 volivcev). V prvem primeru lahko Državni zbor predlog sprejme ali zavrne, v drugem primeru pa je dolžan razpisati referendum.

Akt o razpisu referenduma se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije in javnih občilih. Od dneva razpisa do izvedbe referenduma ne sme preteči manj kot 30 dni in ne več kot



45 dni. Pravico glasovanja na zakonodajnem referendumu imajo vsi državljani, ki imajo pravico voliti v Državni zbor. Odločitev je na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali (navadna relativna večina). Državni zbor je vezan na izid referenduma; eno leto po izvedbi referenduma Državni zbor ne more sprejeti zakona, ki bi bil v nasprotju z izidom referenduma, niti ponoviti referenduma o istem vprašanju. Odločitev, sprejeta na predhodnem referendumu, mora Državni zbor upoštevati pri sprejemanju zakona.

Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi pooblašča Državni zbor, da lahko razpiše tudi posvetovalni referendum. Tudi ta je, tako kot zakonodajni referendum, lahko le fakultativen (pobudo zanj lahko da vsak poslanec državnega zbora), vendar predhoden (preden Državni zbor končno odloči o posameznem vprašanju). Predmet posvetovalnega referenduma so vprašanja iz pristojnosti državnega zbora, ki so širšega pomena za državljane, razpiše pa se lahko na celotnem območju ali na določenem ožjem območju, kadar vprašanje zadeva samo prebivalce tega območja. Značilnost posvetovalnega referenduma je, da Državni zbor ni vezan na njegov izid. Primeren je zlasti za preverjanje mnenja volivcev o posameznem pomembnem vprašanju, o katerem mora odločiti Državni zbor. (Kocjančič et al., 2005, str. 163).

## **5.6 PARLAMENTARNA PREISKAVA**

Parlamentarna preiskava je namenjena raziskavi nepravilnosti (kršitve ustave, zakonov in drugih predpisov, nedopustno ravnanje, zloraba pooblastil ali funkcij ipd.), ki jih povzročijo nosilci javnih funkcij ali javnih pooblastil, vendar morajo imeti te nepravilnosti pomen za splošni interes (t.i. politične afere). Na podlagi parlamentarne preiskave se ugotovi in oceni dejansko stanje, ki je lahko podlaga za odločanje državnega zbora o politični odgovornosti nosilcev javnih funkcij, za spremembo zakonodaje na določenem področju in za druge odločitve iz pristojnosti državnega zbora. Predmet preiskave pa ne morejo biti zadeve iz redne pristojnosti sodišč. Če pa v neki zadevi teče kazenski postopek, to ni ovira, da ne bi bila o njej izvedena tudi parlamentarna preiskava, vendarle le v okviru pristojnosti državnega zbora.

Parlamentarna preiskava je v ustavi Republike Slovenije opredeljena zgolj načelno (93. člen), natančneje jo urejajo zakon in poslovnik o parlamentarni preiskavi. Državni zbor lahko odredi parlamentarno preiskavo na svojo pobudo (večinska preiskava), mora pa to storiti na zahtevo tretjine poslancev ali Državnega sveta (manjšinska preiskava). Parlamentarno preiskavo vodi preiskovalna komisija, ki jo imenuje Državni zbor (za vsako parlamentarno preiskavo mora imenovati posebno preiskovalno komisijo). Njeni člani so lahko izključno poslanci Državnega zbora. Preiskovalno komisijo sestavlja predsednik in njegov namestnik ter najmanj pet članov.

Državni zbor lahko pri obravnavi poročila preiskovalne komisije njene ugotovitve in ocene sprejme ali zavrne, lahko pa tudi zahteva dopolnitev postopka parlamentarne preiskave.

Na predlog preiskovalne komisije lahko preiskavo prekine ali ustavi. Preiskava, ki ni bila končana v mandatni dobi državnega zbora, se šteje za zaključeno, novi Državni zbor pa jo lahko ponovno uvede.

Parlamentarna preiskovalna komisija ima v zadevah poizvedovanja in preučevanja smiselno enaka pooblastila kakor pravosodni organi. Preiskovanci, priče in izvedenci so se dolžni odzvati pisnem vabilu preiskovalne komisije, v nasprotnem primeru jih lahko prisilno privedejo.

Prisilni ukrepi zoper preiskovance, priče in izvedence (privedba, kazni, hišna preiskava in zaseg predmetov) se v postopku parlamentarne preiskave lahko izvajajo le prek sodišča. Sodišča so dolžna predložiti preiskovalni komisiji tiste dele svojih spisov, ki se nanašajo tudi na predmet parlamentarne preiskave. Vlada, upravni organi, organizacije, ki opravljajo javno službo, in vsi nosilci javnih pooblastil so dolžni dovoliti preiskovalni komisiji ali njenim pooblaščenecem dostop do dokumentacije, izdati potrebna dovoljenja za pričevanje in predložiti spise. V postopku parlamentarne preiskave je zagotovljeno varstvo tajnosti pisem in drugih občil ter nedotakljivost človekove zasebnosti. Člani preiskovalne komisije so ves čas dela komisije in po njeni razpustitvi dolžni varovati tajnost zaupnih dejstev, s katerimi so se seznanili. Brez dovoljenja predsednika Državnega zbora ne smejo pričati pred sodiščem ali pred drugimi organi. (Kocjančič et al., 2005, str. 164)

## **5.7 POSLANSKI MANDAT**

### **5.7.1 Pojem in oblike poslanskega mandata**

Poslanski mandat označuje pooblastilo člana predstavniškega telesa, ki določa način in obseg njegove pravice, da zastopa svoje volivce. S tem pojmom opredeljujemo razmerje med volivci in izvoljenimi predstavniki. Glede na to razmerje razlikujemo dve obliki mandata članov predstavniških teles: imperativni in reprezentativni mandat..

Imperativni ali vezani mandat označuje tako delovno povezanost članov predstavniškega telesa s svojimi volivci, po kateri je izvoljen predstavnik samo pooblaščen zastopnik volilnega telesa in mora v celoti ravnati po navodilih tega telesa. Za svoje delo je odgovoren volivcem, volivci pa imajo pravico nadzora nad njegovim delom in ne nazadnje pravico odpoklica, če z njegovim delom niso zadovoljni. Danes je klasični imperativni mandat presežen, saj ni več možno vezati poslancev v celoti na navodila volivcev, še manj pa ohraniti razmerje med volivci in poslanci kot pravno razmerje.

Reprezentativni (predstavniški) ali svobodni poslanski mandat izhaja iz načela o enotni in nedeljeni suverenosti naroda, po katerem izvoljeni člani predstavniškega telesa ne predstavljajo posameznih volivcev, ki so jih izvolili, niti volilne enote, v kateri so bili izvoljeni, temveč ljudstvo kot celoto. Izvoljeni predstavniki v času mandatne dobe pravno niso vezani na navodila in ne odgovarjajo volivcem za svoje delo, zato jih volivci tudi ne morejo odpoklicati. Reprezentativni mandat poslancu omogoča, da ravna v skladu s svojo

vestjo in prepričanjem in da je pravno neodvisen. Ustavnopravno obstaja danes reprezentativni mandat v vseh državah s parlamentarno demokracijo (z redkimi izjemami na ravni federalnih enot lokalne samouprave nekaterih držav).

V sodobnem strankarskem sistemu so se politične stranke vrinile med volivce in predstavniško telo. Politična stranka praviloma določa kandidate za poslanca in vodi njegovo volilno kampanjo, ko pa je izvoljen, se je dolžan ravnati v skladu s programom stranke in je za njegovo uresničitev tudi politično odgovoren stranki. Politične stranke nadzorujejo in usmerjajo delo poslancev, zato poslanci niso več vezani na volivce (kot pri imperativnem mandatu), niti niso dejansko neodvisni (kakor bi morali biti pri po reprezentativnem mandatu). Za označitev takega poslanskega mandata se uveljavlja izraz strankarski ali partijski mandat; poslanec je sicer formalnopravno še naprej neodvisen in svoboden pri svojem delovanju in odločanju v predstavniškem telesu, dejansko pa odgovarja politični stranki, na listi katere je bil na volitvah izvoljen. (Kocjančič, 2005, str. 164).

### **5.7.2 Pravice in dolžnosti poslanca**

Za položaj poslanca je značilno, da ima podobne pravice in dolžnosti, kot jih imajo drugi nosilci javnih funkcij, po nekaterih pa se tudi razlikuje od nosilcev drugih javnih funkcij. Temeljne značilnosti položaja sodobnega poslanca so, da ima poslansko imuniteto, torej najširšo obliko imunitete, da glede poslanske funkcije velja načelo nezdružljivosti funkcij in da svojo funkcijo opravlja poklicno. Pravice in dolžnosti poslancev državnega zbora so določene z ustavo, z zakonom in s poslovnikom Državnega zbora. Tako zakon o poslancih določa temeljno pravno vezanost poslancev pri njihovem delovanju. Po zakonu (2. člen) namreč poslanci izvršujejo poslanski mandat v skladu z ustavo, zakonom in poslovnikom Državnega zbora.

Temeljna pravica poslanca v sodobnem parlamentu je seveda, da z glasovanjem sodeluje pri odločanju parlamenta, pri čemer ima pravico glasovati za predlagano odločitev, proti njej ali pa se glasovanja vzdržati. Poslanec v parlamentu ima tudi vrsto drugih pravic, zlasti sam ali skupaj z drugimi poslanci predlagati odločitve, ki jih sprejema parlament, postavljati poslanska vprašanja, ustanoviti poslansko skupino itd.

Poslanec ima še z najmanj devetimi poslanci pravico vložiti predlog za izvolitev novega predsednika vlade, sprožiti interpelacijo o delu vlade ali posameznega ministra, predlagati, naj Državni zbor pred ustavnim sodiščem obtoži predsednika vlade ali posameznega ministra, in predlagati razpravo o vprašanjih širšega pomena. Skupaj še z najmanj devetnajstimi poslanci ima pravico vložiti predlog za začetek postopka za spremembo ustave, skupaj z najmanj devetindvajsetimi poslanci pa ima pravico zahtevati, naj Državni zbor razpiše ustavno-revizijski in zakonodajni referendum, odredi parlamentarno preiskavo ali obtoži predsednika republike pred ustavnim sodiščem.

Poslanec ima pravico, da z drugimi poslanci ustanovi poslansko skupino, se včlani vanjo in v njej enakopravno sodeluje ali iz nje izstopi. Poslanec ima tudi pravico, ki je hkrati dolžnost, da se izreče, v katerih delovnih telesih Državnega zbora želi sodelovati.

Zelo pomembna poslanska pravica, ki je pogoj za opravljanje mnogih njegovih funkcij, je tudi, da ima pravico zahtevati od organov državne uprave in organov lokalne skupnosti obvestila in pojasnila, ki jih potrebuje v zvezi z delom v volilni enoti.

Najpomembnejša dolžnost poslanca je udeležba in sodelovanje na sejah državnega zbora in na sejah delovnih teles Državnega zbora, katerih član je. Dolžnost udeležbe na sejah ni zgolj moralna, temveč je tudi pravno sankcionirana. Pomembna dolžnost poslanca je tudi, da kot član sodeluje v delu delovnih teles Državnega zbora. Zato poslanec brez opravičenega razloga ne more odkloniti članstva v delovnem telesu. Te in druge dolžnosti niso pomembne zgolj za njegov položaj, temveč so predvsem nujni pogoj za nemoteno in učinkovito delo Državnega zbora. Zakon o poslancih tudi posebej določa, da je poslanec dolžan varovati podatke zaupne narave. (Grad, 2000, 249).

### **5.7.3 Poslanska imuniteta**

Poslanska imuniteta zagotavlja pogoje za svobodno delovanje članov predstavniškega telesa pri opravljanju funkcije, v katero so bili izvoljeni, s tem pa predstavniškemu telesu omogoča tudi neodvisno in nemoteno delo. Zato praviloma vse sodobne ustave priznavajo (čeprav ne povsod v enakem obsegu) imuniteto kot jamstvo pravne varnosti in neodvisnosti poslanca pri opravljanju njegove funkcije. S pojmom poslanska imuniteta opredeljujemo pravno neodgovornost in pravno nedotakljivost članov predstavniškega telesa za določena kazniva dejanja. Glede na obseg imunitete razlikujemo materialno (poklicno) in procesno-pravno (nepoklicno) imuniteto. Ustava Republike Slovenije določa obe obliki poslanske imunitete (83. člen); poleg poslancev Državnega zbora uživajo enako imuniteto tudi člani Državnega sveta (o njihovi imuniteti odloča Državni svet sam) in sodniki ustavnega sodišča (o njihovi imuniteti odloča Državni zbor).

Poklicna imuniteta (imuniteta neodgovornosti, materialnopravna imuniteta) poslancu omogoča, da lahko svobodno in neovirano nastopa v parlamentu, govori, kritizira delo vlade in drugih državnih organov, izraža svoja mnenja in glasuje, ne da bi bil zato poklican na odgovornost, priprt ali kaznovan. Poklicna imuniteta izključuje kazensko odgovornost poslanca, vendar le za dejanja, ki jih je storil pri opravljanju svoje poslanske funkcije (zato poklicna imuniteta).

Nepoklicna imuniteta (procesno-pravna imuniteta, imuniteta nedotakljivosti) varuje poslanca pred odvzemom svobode in kazenskim postopkom za storjena kazniva dejanja, ki neposredno niso povezana z opravljanjem poslanske funkcije. Tudi ta imuniteta je namenjena zagotavljanju nemotenega dela poslanca in s tem parlamenta, vendar pa se z njo ne izključuje kazenska odgovornost poslanca za storjeno kaznivo dejanje (zanj je kazensko povsem odgovoren), temveč le možnost odvzema prostosti ali uvedbe kazenskega postopka zoper poslanca brez dovoljenja predstavniškega telesa. Ustava

Republike Slovenije določa, da poslanec ne sme biti priprt niti se zoper njega, če se sklicuje na imuniteto, ne sme začeti kazenski postopek brez dovoljenja Državnega zbora. (Kocjančič et al., 2005, str. 171).

## **5.8 POSLANSKE SKUPINE**

Oblika organiziranja politične stranke v sodobnem parlamentu je poslanska skupina, ki se po različnih državah različno imenuje (poslanska frakcija in podobno). V poslanskih skupinah so praviloma organizirani samo poslanci ene politične stranke, lahko pa tudi več političnih strank. Velikost teh skupin je seveda odvisna predvsem od števila poslancev v parlamentu ter od števila strank v njem in njihovih medsebojnih številčnih razmerij znotraj parlamenta. Manjše število strank v parlamentu zato praviloma povzroči poslanske skupine z večjimi ali celo zelo velikim številom članov – in nasprotno. Navadno pravica do organiziranja poslanske skupine ne pripada strankam kar avtomatično, ker je predpisano najmanjše število poslancev za ustanovitev poslanske skupine. Poslanske skupine imajo namreč v sodobnih parlamentih pomembne proceduralne pravice in zato velik vpliv na delovanje parlamenta. Zaradi tega je težko izenačiti zelo majhne parlamentarne politične stranke z velikimi, kar bi se zgodilo, če bi imela vsaka stranka pravico organizirati poslansko skupino.

Državni zbor je po slovenski ustavi splošno predstavniško telo. Pri njegovem delovanju imajo odločilno vlogo politične stranke, ki so znotraj njega tudi organizirane v poslanske skupine. Čeprav so poslanske skupine oblika organiziranja političnih strank znotraj državnega zbora, je njihovo delovanje tako močno institucionalno vpeto v delovanje samega državnega zbora, da je način njihovega oblikovanja urejen s poslovníkom. Vendar pa oblikovanje poslanskih skupin ni dolžnost poslancev, ki so člani političnih strank, temveč je njihova pravica, ki se ji lahko tudi odpovejo in delujejo samo prek pravic, ki jih imajo kot poslanci. Poslanci, ki se ne organizirajo v poslanski skupini, se s tem odrečejo vrsti pravic za sodelovanje v državnem zboru.

Poslanske skupine so tako pomembne za delovanje državnega zbora, da se morajo po poslovníku ustanoviti najkasneje v 8 dneh po njegovem konstituiranju.

Poslansko skupino lahko po poslovníku ustanovijo najmanj trije poslanci. To seveda pomeni, da lahko poslanska skupina obstaja le, dokler ima najmanj tri člane, sicer mora prenehati delovati. Dvoje ali več poslanskih skupin se lahko združi v eno poslansko skupino, kar bi bilo pričakovati, kadar bi prišlo do združitve političnih strank. Če pride do razdelitve politične stranke, do razpada koalicije strank ali do ustanovitve nove stranke iz dela članstva obstoječe stranke, lahko temu sledijo ustrezne prilagoditve poslanskih skupin.

Število poslancev, ki lahko ustanovijo poslansko skupino, ni nepomembno, saj ima poslanska skupina močan vpliv na delovanje državnega zbora in njegovih delovnih teles.

Včasih se poslanska skupina pojavi tudi kot alternativa skupini poslancev. Tako je določeno celo v ustavi, kajti v drugem krogu oblikovanja vlade lahko predlagajo kandidata za predsednika vlade bodisi poslanske skupine bodisi deset poslancev Državnega zbora. Zato je vprašanje, ali je temu ustavnem pojmovanju poslanske skupine ustrezajo tudi poslanski skupini predstavniki narodnosti in poslanski skupini t.i. neodvisnih kandidatov (manj kot trije člani v poslanski skupini), kot tudi druge zelo majhne poslanske skupine.

Vodje poslanskih skupin sodelujejo v kolegiju predsednika Državnega zbora pri organiziranju dela Državnega zbora, pri pripravah na seje in pri drugih zadevah, ki se nanašajo na poslovanje Državnega zbora. Zlasti je pomembno sodelovanje poslanskih skupin v zakonodajnem postopku, kjer lahko samostojno vlagajo amandmaje na predloženo besedilo predloga zakona. Imajo pa tudi pomembno vlogo pri oblikovanju vlade, saj se mora predsednik republike posvetovati z vodji poslanskih skupin, preden predloži Državnemu zboru v izvolitev kandidata za predsednika vlade, če pa ta kandidat ni izvoljen, lahko same predlagajo kandidate za predsednika vlade. (Grad, 2000, str. 185)

## **6 VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE**

### **6.1 POJEM IN POMEN**

Vlada republike Slovenije je organ izvršilne oblasti, hkrati pa je tudi najvišji organ državne uprave. Opravlja politično izvršilno in upravno funkcijo. Politično izvršilna funkcija pomeni, da izvaja politiko, ki jo z določilom določi Državni zbor ter izvajanje zakonov in drugih predpisov, ki jih prej sprejme Državni zbor. Vlada tako v skladu s ustavo, zakoni ter drugimi splošnimi akti Državnega zbora usklajuje, usmerja in določa izvajanje politike države. V skladu s funkcijo najvišjega organa državne uprave pa izdaja predpise in sprejema pravne, ekonomske, politične, organizacijske, finančne in druge ukrepe, ki so potrebni pri razvoju držav in pri urejenosti razmer na področjih v pristojnosti države.

Vlada predlaga Državnemu zboru v sprejem zakone, nacionalne programe, državnega proračun in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja, ki so v pristojnosti države. V zadevah EU vlada predstavlja in zastopa Republiko Slovenijo ter v institucijah EU uveljavlja njena stališča.

Vlada usmerja državno upravo prek ministrov. Vlada nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge.

### **6.2 OBLIKOVANJE VLADE**

Kandidata za predsednika vlade predlaga državnemu zboru predsednik republike po posvetovanjih z vodji poslanskih skupin, in to najpozneje v 30 dneh po konstituiranju Državnega zbora. Volitve predsednika vlade se opravijo najprej v 48-ih urah in najkasneje v 7-mih dneh po vložitvi kandidature. Predlagani kandidat na seji državnega zbora predstavi programske zasnove vlade. Predsednika vlade voli Državni zbor na tajnem glasovanju z večino glasov vseh poslancev (najmanj 46).

Če kandidat ni izvoljen pri prvem glasovanju, se lahko opravijo ponovne volitve predsednika vlade na podlagi novih kandidatur. Kandidature je treba predložiti najpozneje v 14 dneh po prvem glasovanju. Kandidata (novega ali istega) lahko predlaga predsednik republike, lahko pa ga predlagajo tudi poslanske skupine ali najmanj 10 poslancev. Če je vloženih več kandidatur, se glasuje o vsakem kandidatu posebej, s tem, da se najprej glasuje o kandidatu, ki ga je predlagal predsednik republike. Če ta ni izvoljen, se glasuje o drugih kandidatih po vrstnem redu vloženih kandidatur; glasovanje se konča, ko je izvoljen predsednik vlade, četudi Državni zbor ni glasoval o vseh predlogih. Če tudi v drugem krogu glasovanja ni izvoljen noben kandidat, predsednik republike razpusti Državni zbor in razpiše nove volitve, razen če Državni zbor v 48-ih urah z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev ne sklene izvesti ponovnih volitev predsednika vlade. V tem primeru za izvolitev zadošča večina opredeljenih glasov navzočih poslancev. Na ponovnih volitvah se glasuje o posameznih kandidatih po vrstnem redu števila glasov,

dobljenih pri prejšnjih glasovanjih, nato pa o novih, do volitev vloženih kandidaturah, med katerimi ima prednost kandidat predsednika republike. Če tudi pri teh volitvah noben kandidat ne dobi potrebne večine glasov, predsednik republike razpusti Državni zbor in razpiše nove volitve.

Ko je predsednik vlade izvoljen, mora v 15 dneh predsedniku državnega zbora oddati predlog za imenovanje ministrov. Če predsednik vlade v tem času ne predloži sestave vlade, mu lahko Državni zbor določi nov rok. Če tudi po izteku tega roka predsednik vlade ne predlaga kandidatov za ministre, Državni zbor ugotovi, da je predsedniku vlade prenehala funkcija.

Lista kandidatov za ministre mora vsebovati predpisane podatke, sicer se glasuje samo o imenovanju tistih ministrov, katerih kandidate so skladne s poslovníkom državnega zbora. Vsak kandidat se mora predstaviti pristojnemu delovnemu telesu državnega zbora, najprej v 3 in najpozneje v 7 dneh po predložitvi njegove kandidate. Kandidat mora odgovarjati na vprašanja članov delovnega telesa. Predsednik delovnega telesa takoj, najpozneje pa v 48 urah po predstavitvi kandidata za ministra pošlje predsedniku državnega zbora in predsedniku vlade mnenje o primernosti kandidata za ministra. Mnenje za Državni zbor ni obvezujoče. Predsednik vlade lahko najpozneje v 3. dneh po prejemu mnenja umakne predlog kandidate in lahko hkrati z umikom kandidate predlaga novega kandidata. Predstavitev na novo predlaganih kandidatov mora biti opravljena najpozneje v 3. dneh po tem, ko predsednik Državnega zbora dobi novi predlog kandidate.

O imenovanju ministrov glasujejo poslanci tako, da glasujejo o listi kandidatov za ministre kot celoti. Lista je izglasovana, če zanjo glasuje večina poslancev, ki se udeležijo glasovanja. Če lista ni izglasovana, se opravi novo glasovanje o imenovanju ministrov na podlagi nove liste kandidatov za ministre. Predsednik vlade mora predložiti novo listo kandidatov najpozneje v 10-ih dneh po prvem glasovanju. Če tudi nova lista ni izglasovana, lahko predsednik vlade predlaga glasovanje o vsakem kandidatu posebej. Glasuje se tako, da se na listi obkroži zaporedna številka pred imenom kandidata, za katerega se glasuje.

Vlada nastopi funkcijo, če sta imenovani več kot dve tretjini ministrov, pri čemer se ne štejejo ministri brez resorja. Predsednik vlade mora v 10-ih dneh po nastopu funkcije predlagati še neimenovane ministre oz. obvestiti Državni zbor, katere resorje bo začasno, vendar ne za dlje kot za tri mesece prevzel sam ali jih poveril drugemu ministru. Če Državni zbor tudi v treh mesecih po nastopu funkcije vlade ne imenuje celotne vlade, Državni zbor ugotovi, da je funkcija predsedniku vlade in ministrom prenehala.

Predsednik vlade in posamezni minister lahko odstopita, predsednik vlade pa lahko predlaga tudi razrešitev ministra. Vladi avtomatično preneha mandat ob koncu mandata Državnega zbora, v vmesnem obdobju pa jo je mogoče zamenjati s konstruktivno nezaupnico (ko je na predlog 10 poslancev izglasovan nov mandatar), z zaupnico vladi



(vlada sama predlaga glasovanje o zaupnici) in z interpelacijo. Z interpelacijo je tako kot celotno vlado mogoče zamenjati tudi posamezne ministre, če Državni zbor na njeni podlagi izglasuje nezaupnico. (Vlada, 2010)

### **6.3 POLITIČNI PROCES OBLIKOVANJA VLADE**

V največji meri je odvisno od strukture parlamenta, ki se oblikuje na parlamentarnih volitvah. Politični proces oblikovanja vlade je usmerjen k ustvarjenju večine v parlamentu. Večina je odvisna od volilnega sistema.

#### **Volilni sistem:**

**večinski** (majhne volilne enote, glasuje se za posamezne kandidate, mandati se razdelijo po večini glasov, sistem je navadno dvostrankarski, parlamentarno večino predstavlja ena stranka, prav tako se vlada praviloma oblikuje iz ene same (zmagovite) stranke, zaradi tega je njena stabilnost večja); sili stranke k povezovanju pred volitvami, zato stranke postanejo bolj zmerne, razlike med njimi se zmanjšajo.

**proporcionalni** (volilne enote so velike, glasuje se za liste kandidatov z možnostjo dodelitve preferenčnega glasu, mandati se delijo med liste glede na delež glasov, nastopa večje število polit. strank, parlamentarno večino predstavlja koalicija strank, ki tudi oblikuje vlado, stabilnost vlade je manjša). Imamo toge in zaprte liste in volilni prag, kateri pomeni delež glasov ki jih mora dobiti stranka na volitvah, da bi sploh prišla v poštev pri delitvi mandatov (pri nas je 4 %).

Koalicija strank: oblikovati se mora zveza med strankami, ki zagotavlja zadostno (večinsko) podporo za oblikovanje in delovanje vlade. Pri nastajanju koalicij politične stranke upoštevajo zlasti 2 dejavnika:

število predstavniških mandatov, potrebno za oblikovanje vlade in politično (programsko) sorodnost strank.

Politične stranke težijo k temu, da bi same sodelovale v večinski koaliciji, hkrati pa da bi bila ta koalicija »minimalna«, da bi bile iz nje izključene vse stranke, katerih glasovi niso potrebni. Obenem pa težijo, da bi se povezale s programsko sorodnimi strankami, kar jim omogoča uresničitev njihovega programa v večji meri. Povezovanje v koalicije namreč vedno terja usklajevanje interesov in odpovedovanje določenim elementom političnega programa. Samo stranka, ki sama doseže potrebno večino, lahko 100 % uresniči svoj program. Stranke, ki se povezujejo v koalicijo, pa se morajo odreči določenim ciljem. Povezovanje v koalicije temelji na težnjah po sodelovanju na oblasti, po izključitvi čim večjega dela političnega spektra iz vladajoče koalicije in po povezovanju s programsko sorodnimi strankami.

## 6.4 SESTAVA VLADE

Vlado sestavljajo predsednik ter ministri in ministrice. Vlada in ministri so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru.

### **Predsednik vlade**

Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost njene politične in upravne usmeritve, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado in sklicuje ter vodi njene seje. Predsednik vlade lahko ministrom daje obvezujoče napotke v zvezi z nalogami, ki izhajajo iz usmeritve vlade, pri čemer lahko minister, ki meni, da obvezujoči napotki predsednika vlade ne izhajajo iz vladnih usmeritev, zahteva, da vlada obravnava sporna vprašanja. Predsednik vlade lahko določi ministra, ki ga nadomešča v njegovi odsotnosti ali zadržanosti. Predsednika vlade ni mogoče nadomeščati pri opravljanju nalog, ki zadevajo zaupnico vladi ter imenovanje in razrešitve ministrov.

### **Ministri**

V vlado so imenovani ministri za naslednja področja: finance; gospodarstvo; visoko šolstvo, znanost in tehnologijo; zdravje; notranje zadeve; zunanje zadeve; pravosodje; javno upravo; delo, družino in socialne zadeve; promet; kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano; okolje in prostor; kulturo; šolstvo in šport ter obrambo.

Vlada ima lahko tudi ministre brez resorja. Minister brez resorja pomaga predsedniku vlade pri usklajevanju dela ministrstev v okviru pooblastil, ki mu jih da predsednik. Slednji lahko da pooblastila za pomoč pri usklajevanju dela ministrov oz. ministrstev tudi resornemu ministru.

Ministri so odgovorni za stališča in odločitve vlade in za izvajanje teh odločitev. Vsak minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo. Odgovoren je za odločitve pri vodenju ministrstva, pa tudi za opustitev ukrepov, ki bi jih moral sprejeti. Minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte v pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi in opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali kak drug predpis.

### **Državni sekretarji**

Vsako ministrstvo ima lahko po enega državnega sekretarja, ki ima status funkcionarja. Državni sekretar pomaga ministru pri opravljanju njegove funkcije v okviru pooblastil, ki mu jih da minister, ga nadomešča na osnovi pisnega pooblastila v času njegove odsotnosti ali zadržanosti pri vodenju in predstavljanju ministrstva ter predlaganju gradiv v obravnavo vladi. S podelitvijo pooblastila se minister ne razbremeni odgovornosti. Minister ne more pooblastiti državnega sekretarja ali koga drugega, da izdaja predpise in glasuje na seji vlade.

Vlada pa lahko tudi na predlog predsednika vlade ali ministra brez resorja imenuje državnega sekretarja, ki pomaga predsedniku vlade oz. ministru pri opravljanju funkcije v

okviru danih pooblastil, s tem da ima tudi minister brez resorja lahko največ enega državnega sekretarja.

Državnemu sekretarju preneha funkcija z razrešitvijo, z odstopom in avtomatično s prenehanjem funkcije tistega, ki ga je predlagal v imenovanje.

#### Položajni uradniki

Upravno in strokovno delo na zaokroženem delovnem področju znotraj ministrstva vodijo generalni direktorji. Imenuje jih vlada na predlog pristojnega ministra po poprej opravljenem natečajnem postopku po določilih zakona o javnih uslužbencih. Generalni direktor je za svoje delo odgovoren ministru.

Ministrstva imajo tudi generalnega sekretarja, ki vodi strokovno delo na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri ter pomaga ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva. Generalni sekretar je za svoje delo odgovoren ministru.

#### **Strateški sveti**

Predsednik vlade lahko ustanovi strateške svete. Z aktom o ustanovitvi se določijo naloge in delovno področje strateškega sveta. Strateški sveti v okviru svojega delovnega področja na predlog predsednika vlade obravnavajo posamezna vprašanja in svetujejo ter pripravljajo mnenja za predsednika vlade. Člane strateškega sveta imenuje predsednik vlade.

#### **Vladne službe**

Za organizacijsko, strokovno in drugo pomoč pri delovanju vlade in usklajevanju dela ministrstev vlada ustanavlja vladne službe. Predsednik vlade lahko za te naloge pooblasti tudi resorno ministrstvo. Vladno službo vodi minister brez resorja, državni sekretar ali direktor, ki je odgovoren predsedniku vlade, ministru ali generalnemu sekretarju vlade.

Kot vladna služba deluje tudi generalni sekretariat vlade. Generalni sekretariat vlade vodi generalni sekretar, ki ga imenuje in razreši vlada na predlog predsednika vlade. Generalni sekretar po navodilih predsednika vlade skrbi za pripravo sej vlade in izvrševanje njenih odločitev ter opravlja druge naloge v zvezi z organizacijo dela v vladi in vladnih službah. Funkcija mu preneha z razrešitvijo, z odstopom ali s prenehanjem funkcije predsednika vlade.

Kot vladna služba deluje tudi kabinet predsednika vlade. Predstojnika kabineta predsednika vlade imenuje in razreši predsednik vlade; položaj mu preneha z razrešitvijo, odstopom ali s prenehanjem funkcije predsednika vlade. Za postopek njegove izbire se ne uporabljajo določbe zakona o javnih uslužbencih. ( Vlada, 2010)

## **6.4 NAČIN DELA VLADE**

Vlada kot kolegijsko telo deluje praviloma na sejah, ki jih navadno sklicuje šef vlade in jim tudi predseduje. Delovanje vlade kot kolegijskega telesa je zaradi bistveno manjšega števila članov - vsaj s proceduralnega vidika - mnogo manj zapleteno kot delovanje parlamenta in zato tudi mnogo manj formalizirano. Vlada je praviloma nekajkrat manjša od parlamenta in njene naloge so mnogo bolj operativne narave, zato praviloma deluje bolj neformalno in učinkovito. Kljub temu potrebuje tudi vlada neka pravila za svoje delovanje, ki jih praviloma sprejema sama. Način dela vlade je v temeljih določen že z zakonom, podrobneje pa ga navadno uredi vlada s svojim poslovníkom. V ospredju delovanja vlade sta zato predvsem obvešččenost in učinkovitost delovanja. Če gre za koalicijsko vlado, pa je poleg tega nadvse pomembno tudi vzdrževanje ustreznih političnih razmerij med partnerji v koaliciji. Vse to je predvsem naloga šefa vlade in pomembno merilo njegove uspešnosti.

Način dela naše vlade je v temeljih določen že z zakonom, podrobneje pa ga ureja vlada predvsem s svojim poslovníkom, ki ga sama sprejme. Pravna podlaga za poslovník vlade je v tretjem odstavku 20. člena zakona o vladi, po katerem ureja svojo notranjo organizacijo in delo s poslovníkom in sklepi.

## **6.5 POLOŽAJ ČLANOV VLADE**

Člani vlade praviloma ne morejo hkrati opravljati tudi drugih državnih funkcij (npr. funkcije sodnika, tožilca in podobno). Izjema velja ponekod samo glede poslanske funkcije. Tako v Angliji člani vlade celo morajo biti poslanci, torej člani enega od domov parlamenta. Večinoma pa to ni nujno, nekje pa je celo posebej prepovedano. Po veljavni Francoski ureditvi je celo izrecno prepovedano, da bi bili poslanci hkrati člani vlade. Če je poslanec imenovan za člana vlade, mora takoj odstopiti kot poslanec. Nezdržljivost teh dveh funkcij ima svoje praktične in teoretične vzroke. Praktični vzrok je zlasti v tem, da je tako mogoče priti do bolj strokovno usposobljenih ministrov, kot če so ministri poslanci, torej ljudje, ki imajo običajno za seboj politično kariero. Teoretično gledano pa je prednost take ureditve v tem, da krepi načelo ločitve oblasti v personalnem pogledu.

V naši ureditvi je nezdržljivost ministrske funkcije določena v zakonu. Ta določa, da predsednik vlade in ministri ne morejo hkrati opravljati funkcij v državnih organih, sodiščih, organih lokalne skupnosti in drugih javnih funkcij niti ne smejo opravljati drugih dejavnosti, ki po zakonu niso združljive s funkcijo člana vlade. Člani vlade torej tudi ne morejo biti hkrati poslanci Državnega zbora niti člani Državnega sveta. Po naši ureditvi pa poslancu, če postane član vlade, ni treba odstopiti, temveč v tem času samo ne more opravljati te funkcije, kar pomeni, da mu poslanska funkcija v tem času miruje in jo lahko pridobi nazaj, če preneha biti član vlade.

## 6.6 ODGOVORNOST VLADE

Za parlamentarni sistem je značilno, da vlada ne more delovati, če nima podpore v parlamentu, kateremu je tudi odgovorna za svoje delo. Politična odgovornost vlade se kaže ravno v tem, ali še ima podporo v parlamentu ali ne (pri čemer sploh ni pomembno, ali vlada deluje dobro ali slabo). To se kaže na dva načina – z glasovanjem v parlamentu bodisi o zaupnici vladi bodisi o nezaupnici vladi. Posledica tako izglasovane nezaupnice kot tudi neizglasovane zaupnice je, da mora vlada odstopiti, ker je izgubila podporo v parlamentu, ali izposlovati razpustitev parlamenta in nove volitve, pri čemer pa tudi njej seveda preneha funkcija. Razlikujeta pa se med seboj zlasti po tem, kdo sproži glasovanje v parlamentu o podpori vlade.

Zahteva po glasovanju o nezaupnici poteka iz samega parlamenta, pri čemer je navadno določeno, kolikšno število poslancev lahko zahteva glasovanje o nezaupnici. Nasprotno pa lahko glasovanje o zaupnici zahteva šef vlade, da s tem preveri, ali ima vlada še podporo parlamenta. Taka poteza je seveda dokaj tvegana, saj lahko pride do tega, da zaupnica ni izglasovana, zaradi česar mora vlada odstopiti. Na drugi strani pa izglasovana zaupnica okrepi položaj vlade. Glasovanje o zaupnici se navadno zahteva, če vlada izgublja podporo v parlamentu, kar se zlasti kaže v tem, da vlada ne dobi dovolj podpore za svoje predloge, zlasti zakonske predloge, kar ji seveda otežuje delo. Največkrat je vzrok za tako stanje nediscipliniranost poslancev vladne stranke ali strank vladne koalicije oz. razhajanja med strankami vladne koalicije. Izglasovana zaupnica v takem primeru pomeni, da se je notranja povezanost in trdnost vladne večine v parlamentu ponovno okrepila.

Posebna oblika uveljavljanja odgovornosti vlade oz. ministrov parlamentu je interpelacija. Interpelacija se običajno šteje za posebno obliko poslanskega vprašanja. Interpelacija in poslansko vprašanje sta si namreč v mnogočem podobni, vendar pa se med seboj tudi pomembno razlikujeta. Tudi namen poslanskih vprašanj je politično nadzorstvo nad delom vlade in posamičnih ministrov. Vendar pa interpelacija pomeni mnogo bolj resen pritisk na vlado, če parlament ni zadovoljen z njenim delom, saj povzroči posebno obravnavo in glasovanje. Namen interpelacije je torej v tem, da se začne razprava o politični odgovornosti vlade kot celote ali posameznega ministra ter glasovanje o njihovi odgovornosti. Pri tem sicer ni nujno, da se glasovanje konča z izrekom nezaupnice, lahko zgolj z neko izjavo parlamenta, ki nima za posledice padca vlade.

V večstrankarskem parlamentu je pogost pojav, da se koalicije menjajo, z njimi vred pa padajo vlade. Zato je stabilnost vlade največji problem parlamentarnega sistema z večstrankarskim parlamentom. V evropskih ustavnih ureditvah sta najbolj znana dva različna poskusa, kako okrepiti stabilnost vlade v parlamentarnem sistemu. To sta nemški sistem konstruktivne nezaupnice in francoski model mešanega parlamentarnega predsedniškega sistema. Nemški in francoski sistem se sicer močno razlikujeta med seboj, vendar jima je skupno to, da poskušata dati odgovor na isto temeljno zahtevo, namreč kako okrepiti stabilnost vlade. (Kocjančič et al., 2005, str. 201)

## 6.7 ODGOVORNOST VLADE V NAŠI UREDITVI

Odgovornost vlade je v naši ustavi dokaj podrobno opredeljena. Vsa ureditev nezaupnice jasno kaže na namen ustavodajalca, da vzpostavi sistem, ki naj bi v čim večji meri okrepil stabilnost vlade. Tako je po nemškem vzoru v naši ustavni ureditvi prevzet sistem konstruktivne nezaupnice. Državni zbor lahko izglasuje nezaupnico vladi le tako, da na predlog najmanj desetih poslancev z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika. Med vložitvijo predloga za izvolitev novega predsednika vlade in volitvami mora preteči najmanj osemindvajset ur, razen če Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev ne sklene drugače ali če je država v vojnem ali izrednem stanju. Z izvolitvijo novega predsednika vlade je dotedanji predsednik vlade razrešen, s čimer preneha funkcija tudi vsem članom vlade. Da pa ne bi prišlo do brezvladja, določa ustava, da mora dotedanja vlada opravljati do prisege nove vlade tekoče posle. Nekoliko drugače je urejena konstruktivna nezaupnica v primeru, da je bil dotedanji predsednik vlade izvoljen zgolj z večino glasov opredeljenih poslancev. V takem primeru mu je tudi nezaupnica izrečena v bistvu na enak način, kot je bil on sam izvoljen. Za izvolitev novega predsednika vlade torej zadošča večina opredeljenih glasov navzočih poslancev.

Do glasovanja o nezaupnici pride lahko ne samo na prej opisani način, temveč tudi posredno, na podlagi interpelacije. Interpelacija o delu vlade ali posameznega ministra lahko vložijo najmanj deset poslancev. Razprava o interpelaciji se lahko konča s sklepom, s katerim se oceni delo vlade ali posameznega ministra, lahko pa se nadaljuje z glasovanjem o nezaupnici vladi kot celoti ali posameznemu ministru. Vendar pa je mogoče nezaupnico vladi izreči samo, če se hkrati izvoli nov predsednik vlade. Glede tega je sicer ustavna določba nejasna, vendar jo je treba tolmačiti skupaj z ostalimi ustavnimi določbami, ki se nanašajo na odgovornost vlade državnemu zboru. Lahko pa se posebej glasuje o nezaupnici posameznemu ministru. Če mu je izglasovana nezaupnica, se šteje, da je s tem tudi razrešen.

Ali ima vlada še večinsko podporo v parlamentu, lahko preveri tudi predsednik vlade, ki lahko zahteva glasovanje v državnem zboru o zaupnici vladi. Med zahtevo za glasovanje o zaupnici in glasovanjem mora poteči najmanj osemindvajset ur. Predsednik vlade lahko zahteva glasovanje o zaupnici posebej, lahko pa vprašanje zaupnice postavi tudi ob sprejemanju zakona ali druge odločitve v državnem zboru in vprašanje zaupnice veže na sprejem zakona ali druge odločitve v državnem zboru. V prvem primeru se o zaupnici posebej glasuje v državnem zboru, v drugem primeru pa se glasuje samo o zakonu ali drugi odločitvi, in če ta ni sprejeta v skladu s predlogom predsednika vlade, se šteje, da je bila vladi izglasovana nezaupnica, v nasprotnem primeru pa, da je bila vladi izglasovana zaupnica.

Tudi pri glasovanju o zaupnici vladi na zahtevo predsednika vlade ne pride avtomatično do razpusta Državnega zbora, če vladi ni izglasovana zaupnica. V tem primeru sta možni dve rešitvi – ali Državni zbor v tridesetih dneh izvoli novega predsednika vlade ali pa v tem času pri ponovljenem glasovanju o zaupnici izglasuje zaupnico dotedanjem predsedniku vlade,

torej stari vladi. Šele če se ne zgodi ne eno ne drugo, razpusti predsednik republike Državni zbor in razpiše nove volitve. Seveda bi bilo neprimerno, da bi se ponovno glasovanje o zaupnici dotedanjemu predsedniku vlade v takem primeru večkrat ponovilo, zato se lahko ponovno glasuje samo še enkrat. (Kocjančič et al., 2005, str. 202)

## **6.8 ODGOVORNOST MINISTRA**

Dvojnost položaja in vloge ministrov kot članov vlade in kot šefov ministrstev se jasno kaže tudi v njihovi odgovornosti, zlasti v politični odgovornosti. Ta je prav tako dvojna: kolektivna in individualna. Vsak minister kot član vlade odgovarja za delo svoje vlade kot celote. V tem primeru gre torej za kolektivno odgovornost ministrov za delo vlade kot celote. Ta se kaže v tem, da je vsak minister odgovoren za vsako odločitev vlade, ne glede na to, ali se strinja z odločitvijo vlade, in celo v primeru, da je glasoval proti sprejeti odločitvi. Svoje odgovornosti za odločitve vlade se lahko reši le, če odstopi s funkcije ministra. Sicer pa nima pravice kritizirati vlade, temveč je celo dolžan podpirati vse njene odločitve ne glede na to, ali se strinja z njimi. Posledica kolektivne odgovornosti ministra se kaže v tem, da je minister na svojem položaju lahko le toliko časa, dokler je na položaju vlada, katere član je, če vlada pade, padejo z njo tudi vsi ministri, kar seveda ne pomeni, da ne more biti minister iz prejšnje vlade tudi minister v novi vladi.

Individualna odgovornost ministra se kaže v tem, da je vsak minister v celoti odgovoren tudi za delo ministrstva, ki ga vodi, in seveda tudi za svoje lastno delo. Ta odgovornost ima lahko različne posledice, zlasti razrešitev ali odstop. V ureditvah, v katerih poznajo institut obtožbe ministra za kršitev ustave oz. zakona, pa ima odgovornost ministra za njegov lastno delo lahko za posledico odvzem funkcije na podlagi obtožbe, ki jo zoper njega sproži parlament.

Odgovornost ministra je torej politična, ki se kaže kot kolektivna in individualna odgovornost, ter kazenska odgovornost, ki se izraža prek obtožbe ministra.

Načelo kolektivne in individualne odgovornosti je določeno tudi v naši ustavni ureditvi. Vlada in posamezni ministri so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru. Ministri so skupno odgovorni za delo vlade, vsak minister pa za delo svojega ministra. Zakon še podrobneje določa, da so ministri odgovorni za odločitve in stališča vlade ter za njihovo izvajanje, za svoje odločitve pri vodenju ministrstev, kakor tudi za opustitev ukrepov, ki bi jih morali sprejeti.

Kolektivna odgovornost ministrov se kaže zlasti v tem, da jim preneha funkcija s prenehanjem funkcije vlade oz. predsednika vlade. Individualna odgovornost pa se kaže v tem, da lahko preneha funkcija tudi vsakemu posameznem ministru bodisi z razrešitvijo bodisi s tem, da sam odstopi. Po zakonu predsednik vlade lahko predlaga razrešitev posameznega ministra. Sam predsednik vlade ali posamezni minister pa ima pravico odstopiti in svoj odstop tudi obrazložiti v državnem zboru.

Individualna kazenska odgovornost ministra se izraža prek posebne obtožbe predsednika vlade ali ministre namreč lahko Državni zbor pred ustavnim sodiščem obtoži zaradi kršitve ustave ali zakona. (Kocjančič et al., 2005, str. 204)

## **6.9 VPLIV POLITIČNIH STRANK NA OBLIKOVANJE VLADE**

V veliki meri je vpliv političnih strank na izvršilno oblast odvisen od sistema organizacije državne oblasti. Ta vpliv je prav gotovo največji v parlamentarnem sistemu, kjer se vlada oblikuje iz parlamenta in je le-temu tudi odgovorna. V tem sistemu oblikuje vlado tista stranka, oz. več strank, ki imajo večino v parlamentu. Te stranke uveljavljajo svoje politične interese preko vlade, zato se opredeljuje vlado kot tisti Državni organ, ki zagotavlja političnim strankam največji in tudi najbolj neposreden vpliv na delovanje državnega mehanizma. (Grad, 1999, str. 302)

Delovanje političnih strank pa je zelo spremenilo tudi razmerje med predstavniškim telesom in vlado, saj je predvsem od strankarskega sistema v precejšnji meri odvisno razmerje med njima. V sistemu, kjer ena stranka obvladuje vlado in ima tako zanesljivo večino v parlamentu, prihaja do velike stabilnosti vlade v razmerju do parlamenta in celo do prevlade vlade v njem, čeprav velja načelo delitve oblasti. Povsem nasprotno pa je to v sistemu, kjer je v parlamentu zastopano večje število strank. V takem položaju je težko oblikovati vlado oz. koalicijsko vlado, katere usoda je odvisna od spreminjajočih se razmer v parlamentu. Vlada postane tako bolj ranljiva nasproti parlamentu in ta tako še povečuje svojo moč. Ravno zaradi takšnega položaja vlade prihaja v večstrankarskih sistemih do pogostega nastajanja in razpadanja koalicij, kar pa lahko hitro privede do tega, da vlada izgubi strankarsko podporo v parlamentu, kar pa nadalje vodi do izglasovanja nezaupnice in odstopa vlade.

Dejansko oblikovanje vlade je torej odvisno predvsem od strankarske sestave parlamenta. V nadaljevanju bom zato še malce podrobneje predstavil način oblikovanja vlade v dvostrankarskem in večstrankarskem parlamentarnem sistemu.

V primeru, ko ima ena sama stranka v parlamentu večino svojih poslancev, je v večini primerov oblikovanje vlade enostavno in učinkovito. Mandat dobi vodja stranke, ki nato oblikuje vlado iz pripadnikov svoje stranke. Postopek oblikovanja pa se bistveno bolj zaplete, če je vladna koalicija sestavljena iz večjega števila strank. Tu postane pomembna volja političnih strank ter njihova pripravljenost in sposobnost skleniti dogovor o sodelovanju skupne vlade in razdelitve funkcij v njej. V takem primeru dobi mandat za sestavo vlade navadno vodja stranke, ki zaseda v parlamentu največje število sedežev, (stranka relativne večine), ki pa mora pridobiti k sodelovanju toliko drugih strank, da imajo skupaj večino poslancev v parlamentu in so pripravljene z njimi na čelu oblikovati skupno vlado. V primeru, da mu to ne uspe, mora vrniti mandat za sestavo vlade šefu države in postopek se odvije znova. Če pa tudi po več takih poskusih ne pride do oblikovanja vlade, se včasih oblikuje t.i. manjšinska vlada, ki pa predstavlja le izhod v sili in ne traja dalj



časa. Če pa na noben način ne pride do oblikovanja vlade, je edini izhod v razpustitvi parlamenta in v novih volitvah. (Grad, 2000, str. 122)

## **6.10 VPLIV VOLILNEGA SISTEMA NA OBLIKOVANJE VLADE**

Eden izmed najpomembnejših sestavnih delov splošnega političnega sistema je volilni sistem. Ta namreč izraža in potrjuje temeljne politične odnose ter oblike določene družbe. Po drugi strani pa sam volilni sistem vpliva na delovanje političnega sistema. Vpliva na politični položaj človeka kot državljana, kot tudi na organizacijo oblasti ter delovanja političnih organov in institucij. Oblast določenih političnih sil v državi ni odvisna samo od dejanskega razmerja teh sil, ampak tudi od volilnega sistema. (v veliki meri od razdelitve mandatov) (Grad, 2000, str. 30)

Volilni sistem se v ožjem smislu razume kot sistem razdelitve mandatov. V svetu tako poznamo dva osnovna tipa volilnih sistemov, in sicer večinski ter proporcionalni volilni sistem. To vprašanje je tako pomembno zato, ker je od načina razdelitve mandatov odvisna politična strukturiziranost družbe, razdelitev politične moči ter zastopanosti političnih strank v parlamentu, kar pa vpliva na njegovo delovanje ter na celotno politično življenje. V podobnih ureditvah razmerij med parlamentom in vlado lahko uporaba različnih volilnih sistemov privede do različnega delovanja teh razmerij v praksi. To pomeni, da lahko različni volilni sistem ob enaki politični volji volivcev povsem različno volilno odločitev. Zagotovi lahko popolno prevlado večine nad manjšino ali pa omogoči tudi političnim manjšinam vpliv na odločanje v parlamentu. (Grad, 2000, str. 30-32)

Pri večinskem volilnem sistemu poznamo sistem absolutne in relativne večine. (V absolutnem sistemu je izvoljen kandidat, ki je dobil več kot večino glasov volivcev, medtem ko je v proporcionalnem izvoljen tisti kandidat, ki je dobil več glasov od drugih kandidatov. Za sistem relativne večine je značilno, da zmanjšuje število političnih strank v državi, saj jih sili k združevanju. V tem primeru pride navadno do dvostrankarskega sistema, kar pa ne pomeni, da v parlamentu ni več strank, pomeni le to, da sta le dve stranki sposobni oblikovati večino v parlamentu in se zaradi tega tudi izmenjujeta na oblasti. Za prednost tovrstnega sistema se opredeljuje zagotavljanje stabilnosti parlamenta in oblasti nasploh, med pomanjkljivosti pa se uvršča možnost, da je lahko izvoljen poslanec, ki predstavlja samo manjšino volilnega telesa. Sistem absolutne večine pa ne vodi do dveh velikih strank, kar pomeni, da je v parlamentu lahko tudi večje število strank. Kljub temu pa jih ta sistem sili k povezovanju ali celo v bolj ali manj trde koalicije, saj v drugem krogu nimajo možnosti za izvolitev. Pomanjkljivost tega sistema je to, da lahko privede do ponavljanja glasovanja.) Če gledamo na večinski sistem kot celoto (absolutni in relativni), pa lahko za njegovo prednost opredelimo preglednost in enostavnost, volivcem pa omogoča tudi odločanje med kandidati (med posameznimi osebnostmi) in ne med listami kandidatov, kot je to značilno v proporcionalnem sistemu. Poleg tega ta sistem omogoča eni stranki absolutno večino v parlamentu, kar pa zagotavlja stabilnost vlade v razmerju do parlamenta. Bistvena pomanjkljivost večinskega

sistema pa je v tem, da ne izraža politične moči v državi, kajti favorizira le tisto stranko, ki dobi največ glasov po volilnih enotah. (Grad, 2000, str. 31- 33)

Pri proporcionalnem volilne sistemu dobi sedeže v parlamentu večje ali celo zelo veliko število strank (vsaka stranka se bori za svoj kos pogače), kar pa dopušča tudi politično zelo ekstremne stranke. Zagotavlja čimbolj sorazmerno razdelitev mandatov med subjekte, ki so nastopili na volitvah (v skladu z njihovimi volilnimi rezultati). Njegova pomanjkljivost pa je, da je bolj zapleten kot večinski, povzroča pa tudi nestabilne koalicijske vlade, kar pa tudi slabi položaj parlamenta. Ravno zaradi tega je ta sistem korigiran tako, da ne dopušča dodelitve mandatov tistim listam, ki ne dosežejo določenega pogoja oz. praga za vstop v parlament. Z vidika volivcev pa je njegova največja pomanjkljivost prav gotovo to, da onemogoča volivcu glasovanje o posameznih kandidatih. Proporcionalni volilni sistem izhaja iz načela, da morajo dodeljeni predstavniki mandati ustrezati dobljenim glasovom na volitvah. To pomeni, da morajo biti mandati razdeljeni med kandidati oz. listami kandidatov tako, da so sorazmerni s podporo, ki jim jo posamezne skupine volivcev dajo na volitvah.

Pri vplivu volilnega sistema na oblikovanje vlade lahko podam trditev, da se večinski in proporcionalni volilni sistem še najbolj odražata v delu in stabilnosti vlade, saj mora imeti le-ta, da sploh lahko deluje in uživa legitimiteto, vedno podporo v parlamentu. Takšne podpore ni težko dobiti v večinskem sistemu. Oblikovanje vlade je tu logična posledica volilnih rezultatov, kajti že pred glasovanjem so znane potencialne vladne koalicije ali vlade (le dve opciji). Stranka, ki je na volitvah zmagala, torej dobila absolutno število sedežev v parlamentu, lahko vlado hitro postavi. Tu je mandatar znan že vnaprej, kar pomeni, da volivci dejansko odločajo že o mandatarju. Taka vlada je trdna in neomajno drži vzvode oblasti do naslednjih volitev. Dokaj enostavno tudi uresničuje svoj program in predvolilne obljube. Zrušijo jo lahko le dogajanja znotraj same zmagovite stranke. V nasprotju s tem pa se v proporcionalnih volilnih sistemih vlade oblikujejo šele po volitvah. Proces formiranja vlade je dolgotrajnejši in v nekaterih primerih tudi neuspešen. Začne se s postavitvijo mandatarja in z iskanjem potencialnih partnerjev v parlamentu za oblikovanje vlade. Večkrat prihaja med strankami tudi do izseljevanja, saj poskušajo izsiliti svojo udeležbo v vladi z določenimi koncesijami. Tudi ko pride do oblikovanja vlade, je ta precej heterogena, zato nobeni stranki ne uspe v celoti uresničiti svojega programa. V tem sistemu so v prednosti manjše stranke, saj v mnogih primerih predstavljajo jeziček na tehtnici in s tem pridobijo precej večjo moč kot so jim jo podelili volivci. Zaradi tega so postopki sprejemanja odločitev daljši - potrebnih je več kompromisov, a je vlada ob tem lahko tudi manj učinkovita - lahko pride celo do njenega razpada.

## **7 RAZMERJE MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO REPUBLIKE SLOVENIJE**

### **7.1 SPLOŠNE ZNAČILNOSTI ODGOVORNOSTI VLADE DRŽAVNEM ZBORU**

V naši prejšnji ureditvi je bilo razmerje med skupščino na normativni ravni prilagojeno značilnostim skupščinskega sistema, kar je pomenilo, da izvršni svet ni bil načeloma samo odgovoren skupščini, temveč ji je bil tudi podrejen. V praksi je bilo dejansko razmerje med njima odvisno predvsem od politične moči Zveze komunistov, ki je svoje politične cilje udejanjala predvsem prek Izvršnega sveta. Na drugi strani je imela skupščina mnogo več pristojnosti, kot jih imajo sodobni parlamenti, delno zaradi značilnosti skupščinskega sistema, delno pa zaradi posebnosti samoupravnega sistema, katerega vrh je teoretično predstavljala. Kot bomo videli kasneje, je tudi nova ustavna ureditev, še bolj pa zakonska ureditev in praksa, v veliki meri ohranila takšno pozicijo predstavniškega telesa, vsekakor bolj, kot je značilno za sodobne parlamentarne sisteme.

Ne glede na temeljno zamisel ustavne ureditve je treba ugotoviti, da vloga in položaj slovenske vlade v precejšnji meri odstopata od vloge in položaja vlade v parlamentarnem sistemu, kakršen je uveljavljen po svetu. Delno od tega odstopa že sama ustava, zlasti glede imenovanja ministrov, še bolj pa zakon o vladi, kot tudi poslovnik vlade in poslovnik Državnega zbora. Vsi ti akti v veliki meri postavljajo vlado v položaj izvrševalca odločitev Državnega zbora, ne pa (relativno) samostojnega faktorja odločanja. Posredno pa slabi položaj vlade tudi ustavna in zakonska ureditev, ki vrsto pristojnosti, ki jih ima običajno vlada do drugih državnih organov (glede nadzorstva, imenovanja in podobno), pridržuje Državnemu zboru. Na opisani položaj vlade nedvomno zelo močno vpliva tudi dejanska praksa razmerij med Državnim zborom in vlado. Z ustavnopravnega vidika je posledica takega stanja predvsem v tem, da pristojnosti med tema organoma niso dovolj jasno razmejene in da zato tudi politična odgovornost ni dovolj razvidna.

Ob tem se zastavlja tudi vprašanje vloge in pomena tistih institutov parlamentarnega sistema, ki zagotavljajo nadzorstvo parlamenta nad delom vlade, kot so poslanska vprašanja, interpelacija in glasovanje o nezaupnici. V glavnem so ti instituti obstajali že v prejšnjem skupščinskem sistemu, vendar kot tujek, ki vanj ni sodil in zato tudi ni mogel zaživeti v praksi. V parlamentarnem sistemu pa ravno ti instituti zagotavljajo uresničevanje odgovornosti vlade parlamentu. Če je namen omenjenih določb v Zakonu o vladi močnejše uveljaviti odgovornost vlade Državnemu zboru, je treba ugotoviti, da so zgrešile svoj namen. Njihova neizogibna posledica je predvsem omejitev maneverskega prostora vlade, kar jo postavlja v položaj izvršnega sveta v skupščinskem sistemu. Sicer pa pomenijo praviloma slabitev odgovornosti vlade, saj nima možnosti o ničemer samostojno odločati, zaradi česar tudi ne more prevzemati nobene odgovornosti kot nosilec samostojne veje državne oblasti. Odgovorna je lahko le za bolj ali manj uspešno izvrševanje konkretnih nalog, za katere jo zadoži Državni zbor.

Na opisani položaj vlade nedvomno zelo močno vpliva dejanska praksa, ki je očitno tudi eden od najpomembnejših razlogov za izvedbeno normativno ureditev. Vse kaže, da je tradicija delovanja v okviru skupščinskega sistema izredno trdoživa in da vztraja tudi še v močno drugačnih ustavnih okvirih. V določeni meri je to gotovo tudi posledica pomanjkanja tradicije parlamentarnega sistema, ki s svoje strani otežuje uveljavitev novega sistema v praksi. Dejansko razmerje med zakonodajnim in izvršilnim organom se zato kljub odločitvi ustavodajalca ni kaj bistveno spremenilo. Za stanje po prejšnji ustavni ureditvi je bilo značilno, da je bila v praksi samostojnost izvršnega sveta večja, kot je zahtevala normativna ureditev. V novi ureditvi je ravno nasprotno: kljub drugačnemu ustavnemu položaju je položaj vlade dejansko približno tak, kot je bil v prejšnjem obdobju. Lahko bi rekli, da je tako za prejšnje kot tudi za sedanje stanje značilna mešanica elementov skupščinskega in parlamentarnega sistema. Z ustavnopravnega vidika bi lahko rekli, da izrecno deklarirana ustavna zamisel niti na normativni ravni niti v praktičnem delovanju ni oz. ni dovolj dobro uresničena. Načelo delitve oblasti je zamegljeno, razmerja med zakonodajnim in izvršilnim telesom pa niso v skladu z načeli parlamentarnega sistema. Nujna praktična posledica takega stanja je, da pristojnosti niso dovolj jasno razmejene in da zato tudi odgovornost ni dovolj razvidna.

Tako stanje tudi politične stranke postavlja v določenem obsegu v drugačen položaj, kot je običajen v parlamentarnem sistemu. Dalo bi se reči, da je moč vladajoče strankarske koalicije v takem položaju šibkejša, kot je to običajno v parlamentarnem sistemu, in opozicija močnejša. Posledica je težje sprejemanje odločitve v samem Državnem zboru, predvsem pa veliko število zavrnjenih predlogov vlade in njena razmeroma precejšnja pasivnost pri reševanju družbenih problemov. (Grad, 2000, str. 305).

## **7.2 SODELOVANJE MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO**

Sodelovanje med vlado in parlamentom je v parlamentarnem sistemu nujno zelo intenzivno in raznovrstno. Značilno za parlamentarni sistem je namreč, da sta parlament in vlada med seboj tesno povezana, kar še posebej velja za opravljanje njunih funkcij. Vendar to ne velja enako v obe smeri, saj se parlament lahko vmešava v delo vlade praktično samo takrat, kadar uveljavlja njeno politično odgovornost, medtem ko vlada dobršen del svojega delovanja uresničuje prav prek parlamenta, ki mu predlaga najpomembnejše odločitve v sprejem. Izredno tesno je tako sodelovanje v britanskem parlamentu, kjer so člani vlade hkrati poslanci, ki se stalno udeležujejo sej parlamenta in intenzivno sodelujejo v njegovem delu, pri čemer ima vlada celo bistveno prednost pred navadnimi poslanci. V parlamentih na evropskem kontinentu je povezanost med parlamentom in vlado manjša, vendar je tudi tu vlada zainteresirana za čimbolj aktivno sodelovanje s parlamentom, ker prek njega uveljavlja svojo lastno politiko. Zato je v parlamentarnem sistemu povsod priznana pravica vlade, da sodeluje v delu parlamenta in je praviloma določena v parlamentarnem poslovniku, ponekod pa celo v ustavi.

Tudi v naši ureditvi je pomembno sodelovanje med vlado in Državnim zborom, vendar se v njem dokaj jasno kaže, da ne gre čisto za tak tip sodelovanja, kot je značilen za parlamentarni sistem, ker se v njem dokaj jasno kažejo elementi skupščinskega sistema, ki v nekaterih oblikah sodelovanja celo prevladujejo. Gre za različne oblike sodelovanja, med katerimi se nekatere oblike nanašajo na sodelovanje vlade v državnem zboru, kot je sodelovanje pri sprejemanju zakonov in pri oblikovanju politike države, druge pa bolj na razmerja med Državnim zborom in vlado, kjer gre za sodelovanje pri imenovanju in razreševanju ministrov ter uveljavljanju odgovornosti vlade in ministrov, pri poročanju vlade Državnemu zboru itd. Način sodelovanja je določen je določen v Zakonu o vladi, v poslovniku Državnega zbora in v poslovniku vlade. Nekatero od teh oblik sodelovanja so bile omenjene v ustreznih poglavjih, zato se bom tu osredotočil predvsem na splošna vprašanja sodelovanja vlade v delu Državnega zbora.

Tako kot v drugih parlamentarnih ureditvah tudi pri nas vlada uveljavlja svojo politiko predvsem prek predlaganja ustreznih odločitev v sprejem Državnem zboru. Tako Zakon o vladi v 2. členu določa, da vlada predlaga Državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte ter da mu predloži proračunski memorandum. Nadalje določa, da ima predsednik vlade ali minister, ki je odstopil, pravico svoj odstop obrazložiti v državnem zboru itd.

Predvsem pa je sodelovanje vlade v delu Državnega zbora urejeno v poslovniku Državnega zbora, ker sodi v okvir njegove pravice, da avtonomno ureja lastno poslovanje. Poslovník ureja vrsto vprašanj, ki se nanašajo na prej omenjene oblike sodelovanja vlade v delu Državnega zbora, v glavnem v IV. poglavju, ki govori o razmerju državnega zbora do vlade. Znotraj tega poglavja pa v 3. razdelku (267. do 269. člen) posebej ureja sodelovanje vlade pri delu Državnega zbora.

Tako poslovnik določa, da vlado v Državnem zboru predstavljajo predsednik vlade in ministri. Pri tem ima najbolj splošno pooblastilo predsednik vlade, ki ima splošno pravico predstavljati vlado v Državnem zboru in v njegovih delovnih telesih. Drugi člani vlade morajo imeti za to posebno pooblastilo vlade. Na seji Državnega zbora namreč predstavlja vlado minister, ki ga določi vlada in ki lahko predstavlja vlado na seji delovnega telesa tudi brez takega pooblastila. Ker ima Državni zbor celo vrsto delovnih teles, bi bilo pogosto nemogoče, da bi lahko vlado na sejah delovnih teles predstavljal samo minister, zato poslovnik dopušča, da predstavljajo vlado tudi nekateri visoki funkcionarji vlade teh ministrstev, in sicer državni sekretar, predstojnik organa v sestavi ministrstva in predstojnik vladne službe, vendar ti samo po posebnem pooblastilu vlade. Ker osebe, ki predstavljajo vlado v državnem zboru bodisi na plenarni seji zbora bodisi na sejah delovnih teles, največkrat potrebujejo pri svojem delovanju strokovno pomoč, lahko sodelujejo na sejah državnega zbora in njegovih delovnih telesih tudi vodilni uslužbenci ministrstev in vladnih služb. Slednji seveda nimajo pravice predstavljati vlade, niti po posebnem pooblastilu vlade. Katere osebe predstavljale vlado in katere bodo sodelovale na sejah, mora seveda vlada sporočiti Državnemu zboru. Če naj vlada sodeluje v delu Državnega zbora, mora biti obveščena o njegovem delu, zato poslovnik posebej določa,

da Državni zbor in njegova delovna telesa obveščajo vlado o svojih sejah, njihovem dnevnom redu ter o sprejetih odločitvah in mu pošiljajo tudi potrebna gradiva.

V naslednjem (4.) razdelku poslovnik ureja še en način sodelovanja med Državnim zborom in vlado, in sicer poročanje vlade državnemu zboru (270. do 273. člen). To je bilo določeno tudi v 10. členu prvotnega besedila Zakona o vladi, vendar je bilo z novelo zakona iz leta 1996 črtano, ker jo to vprašanje uredil poslovnik državnega zbora. Glede tega poslovnik določa, da mora vlada predlogu državnega proračuna predložiti Državnemu zboru celovito poročilo o svojem delu v preteklem letu. Pri tem pa vsak poslanec lahko predlaga, da Državni zbor sprejme sklep, s katerim se od vlade ali posameznega ministra zahteva, da poroča državnemu zboru o izvrševanju zakonov, drugih predpisov, ki jih je sprejel Državni zbor, ter o drugih ukrepih iz svoje pristojnosti in njihovih učinkih. V parlamentarnem sistemu je praviloma sprejemanje proračuna eden temeljnih načinov politične kontrole parlamenta nad delom vlade, vendar se navadno izčrpa ob obravnavanju proračuna v parlamentu. Naš poslovnik pa poleg tega zahteva še posebno poročilo vlade o njenem delu, kar je očitno spet eden od elementov skupščinskega sistema v naši ureditvi.

Na drugi strani daje poslovnik tudi vladi pravico, da na svojo pobudo poroča Državnemu zboru o svojem delu in o stanju na posameznem področju družbenega življenja. Obenem določa tudi dolžnost Državnega zbora, da obravnava poročilo vlade najkasneje v 30. dneh od prejema sporočila vlade o tem, da želi poročati Državnemu zboru. Vlada lahko poroča Državnemu zboru o svojem delu pisno ali ustno na seji Državnega zbora. Če vlada poda pisno poročilo, mora predsednik z njim tako seznaniti poslance. V takem primeru ima pravico pisno poročilo kratko obrazložiti na seji Državnega zbora. Po končani obravnavi poročila vlade o njenem delu lahko Državni zbor sprejme stališče do dela vlade ali do stanja na posameznem področju. (Grad, 2000, str. 315).

## **8 VOLILNI SISTEMI PREDSTAVNIŠKIH TELES NA PRIMERIH POSAMEZNIH DRŽAV**

### **8.1 VOLITVE ZAKONODAJNEGA TELESA V ZDA**

V ZDA je zvezno zakonodajno telo zvezni kongres, ki je dvodomen. Prvi dom je predstavniški dom, drugi pa senat. Predstavniški dom je sestavljen iz 435 članov, ki so voljeni vsako parno leto za dveletni mandat. V prvem sklicu predstavniškega doma leta 1798 je bilo članov 65, eden na vsakih 30.000 prebivalcev. Z rastjo prebivalstva se je večalo tudi število članov predstavniškega doma. Od leta 1913 pa se je število ustavilo na 435. Vsaka država mora imeti najmanj enega predstavnika. Štetje prebivalstva se opravi vsakih deset let, na podlagi tega pa dobi država določeno število članov predstavniškega doma. Po ustavi se mora predstavniški dom sestati vsaj enkrat letno, in sicer tretjega januarja. Član predstavniškega doma mora biti star najmanj petindvajset let, mora biti državljan ZDA najmanj sedem let in v času izvolitve mora biti prebivalec volilne enote, v kateri je izvoljen. (Toplak, 2000)

Za namen volitev članov predstavniškega doma so Združene države Amerike razdeljene na 435 volilnih enot z enakim številom volivcev v vsaki od njih. Volitve potekajo po enokrožnem večinskem volilnem sistemu; to pomeni, da je potreba za izvolitev kandidata relativna večina vseh, ki so glasovali. Iz vsake volilne enote se uvrsti v predstavniški dom po en kandidat. Število zaporednih mandatov za člane predstavniškega doma ni omejeno in ponavadi ista oseba po izvolitvi dolgo obdrži svoj sedež v predstavniškem domu. Washington DC, kot glavno mesto ZDA, ne spada v nobeno od zveznih držav. V predstavniškem domu ima enega člana, ki pa nima pravice glasovati.

Volitve v oba domova zakonodajnega telesa potekajo v vseh petdesetih državah po enokrožnem večinskem volilnem sistemu, podobno kot na zvezni ravni. Obstajata pa dve pomembni razliki. Prva so veččlanske volilne enote, ki jih pri volitvah v zvezni kongres ne poznamo. Kljub temu pa so tudi na ravni zveznih držav prej izjema kot pravilo. Druga razlika pa so volitve senata. Na ravni zveznih držav morajo biti tudi senatorji izvoljeni na približno enako število prebivalcev in torej ne velja analogija na zvezno oblast, kjer so vse države predstavljene s po dvema senatorjema ne glede na število prebivalcev.

V zgodovini je bilo tudi precej poskusov uvajanja proporcionalnega sistema predvsem v petdesetih letih dvajsetega stoletja. Uveden je bil za volitve v 22 mestnih svetov. V večini so ga že po nekaj letih zamenjali.

## **8.2 VOLILNI SISTEM FRANCIJE**

Francija je od revolucije leta 1789 dalje neprestano menjavala svoj volilni sistem. Nestabilnost na področju volilnih sistemov se je končala z uvedbo dvokrožnega večinskega volilnega sistema v peti republiki leta 1958. (Toplak, 2000)

577 poslancev francoskega parlamenta je voljenih v prav toliko enomandatnih volilnih enotah. V prvem krogu lahko zmaga kandidat le, če osvoji absolutno večino oddanih glasov in četrtno vseh registriranih volivcev v svoji enoti. V primeru, da noben od kandidatov ne osvoji toliko glasov, so vsi kandidati, ki so v prvem krogu osvojili vsaj 12,5 % glasov vseh registriranih volivcev v enoti, uvrstijo v drugi krog. V drugem krogu za zmago ni potrebna absolutna večina. Zmaga kandidat, ki osvoji največ glasov. V praksi pa se običajno v drugi krog uvrstita le dva kandidata. Mandat poslanca traja pet let. (Toplak, 2000)

V francoskem sistemu je zanimiv institut nadomestnega poslanca. V primeru, da poslanec postane minister, mora svoj poslanski sedež odstopiti. Ob volitvah tako glas volivca za določenega kandidata pomeni tudi glas za substituta. (Toplak, 2000)

Drugi dom francoskega parlamenta, senat, predstavlja departmaje in kolonije, njegovi člani pa so voljeni posredno. Mandat senatorja traja 9 let. Vsake tri leta se obnovi tretjina članov senata.

## **8.3 VOLILNI SISTEM VELIKE BRITANIJE**

Angleški sistem je sestavljen iz »House of Commons« (voljenega prvega doma) in »House of Lords« (drugega doma angleškega parlamenta). Lordsko zbornico sestavljajo plemiči, ki so svoj položaj podedovali, ljudje, ki jih imenuje vlada in imajo dosmrtni mandat, in cerkveni funkcionarji. Temu naj bi sledila reforma, ko bi bili tudi člani lordske zbornice voljeni in naj bi predstavljali regijske interese.

Prvi dom pa je v celoti voljen. Število članov ni stalno. V zadnjem času jih je okoli 650, tako da je angleški parlament eden največjih na svetu. V Veliki Britaniji ni volitev izvršilne veje oblasti, ni voljenega predsednika, prav tako tudi ni voljen drugi dom parlamenta. Tako je tudi v tem pogledu ena redkih izjem v svetu. (Toplak, 2000)

Volitve prvega doma parlamenta potekajo po klasičnem enokrožnem večinskem volilnem sistemu z relativno večino enomandatnimi volilnimi enotami. Datum naslednjih volitev določi predsednik vlade, ki razpusti parlament in razpiše nove volitve. To lahko stori kadarkoli, edina omejitev je določba, po kateri pet let po prvi seji parlamenta njegov mandat avtomatsko preneha.



Aktivno volilno pravico volivec pridobi pri osemnajstih letih, pasivno pa pri enaindvajsetih. Pasivna volilna pravica je zelo omejena, tako ne morejo kandidirati duhovniki, bankrotirane osebe, javni uslužbenci itd.

## **8.4 VOLILNI SISTEM NEMČIJE**

Nemčija uporablja sistem, ki je glede glasovanja kombiniran. Nemški sistem vsebuje tudi t.i. presežne mandate, ki še dodatno popravijo disproportcionalnost. (Toplak, 2000, str. 31)

Nemški volivec ima dva glasova. S prvim glasuje v enomandatni volilni enoti po enokrožnem večinskem sistemu. Tako volijo 328 članov Bundestaga, kar predstavlja polovico le-tega. Z drugim glasom izbira volivec med strankarskimi listami kandidatov. Liste so oblikovane za vsako deželo posebej, torej vsak kandidat lahko kandidira le v eni enomandatni enoti in le na eni listi. Rezultat tega drugega glasovanja določi število sedežev, ki jih posamezna stranka osvoji v Bundestagu. Razporeditev mest je odvisna le od drugega glasovanja, s prvim glasom pa volivci lahko odločijo o posameznih kandidatih v svoji enoti.

Za razdelitev sedežev glede na osvojene druge glasove se uporablja Hare-Niemeyerjeva formula, pri tej pa so izvzete stranke, ki niso osvojile vsaj 5 % glasov ali vsaj treh direktnih mandatov s prvimi glasovi. Za to razdelitev upoštevajo glasove celotne Nemčije, torej območje cele države predstavlja eno volilno enoto. Število sedežev, ki jih je določena stranka osvojila, se potem ponovno po isti formuli razdeli med deželne liste te stranke. (Toplak, 2000)

S tem je določeno, koliko sedežev pripada vsaki deželni listi vsake od strank. Če stranka osvoji npr. 4 mandate v neki deželi, so prvi štirje kandidati s te liste izvoljeni. V primeru, da je kateri izmed njih zmagal že v svoji enomandatni enoti, se na listi preskoči in je izvoljen naslednji kandidat z liste.

## 9 ZAKLJUČEK

Volitve so v sodobnem pojmovanju demokracije eden najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in osnovni pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših organov, zlasti predstavniškega telesa, kot tudi nujni pogoj za vzpostavitev in ohranitev sodobne pravne države. Volilni sistem oz. volilni red je mogoče v najširšem pomenu opredeliti kot vsoto vseh pravic in obveznosti ter ukrepov in postopkov, določenih s predpisi neke države, ki se nanašajo na volitve. Najbolj znani in priljubljeni so trije volilni sistem: proporcionalni, večinski in polproporcionalni - mešani volilni sistem.

S sprejemom nove slovenske ustave ob koncu leta 1991 je bila uvedena tudi nova državna ureditev. Na podlagi nove ustave je bilo potrebno sprejeti novo volilno zakonodajo. Poglavitno vprašanje nove volilne zakonodaje je seveda bil sistem razdelitve mandatov. Po večinskem stališču naj bi bil osnova novega volilnega sistema proporcionalni sistem, dopoljen z elementi večinskega sistema. Na podlagi teh izhodišč je bil pripravljen zakon o volitvah v Državni zbor, ki je bil sprejet septembra 1992. Konec leta 1996 je Državni zbor na zahtevo volivcev, ki so predlagali opustitev proporcionalnega in uvedbo večinskega volilnega sistema, razpisal referendum o volilnem sistemu. Vendar pa ta referendum ni prinesel konkretnih sprememb. Konec julija 2000 je Državni zbor spremenil 80. člen ustave in za parlamentarne volitve določil proporcionalni volilni sistem s štiriodstotnim volilnim pragom. Prav tako pa je kasneje prišlo do sprememb oz. do dopolnitve zakona o volitvah v Državni zbor. Volilni sistem iz leta 1992 v skladu s političnimi izhodišči naj bi izpolnjeval tri temeljne zahteve: proporcionalno delitev poslanskih mandatov, povezanost med volivci in izvoljenimi poslanci ter stabilnost zakonodajne in izvršilne oblasti.

V Sloveniji se poslanski mandati delijo na dveh ravneh, in sicer v volilni enoti in na ravni cele države. Pri tem je druga delitev korektiv za doseganje večje proporcionalnosti. Volilne enote v Sloveniji so dokaj velike, kar naj bi zagotavljalo večjo stopnjo proporcionalnosti, je pa stopnja proporcionalnosti še večja, če se poleg delitve mandatov na ravni volilnih enot opravi tudi delitev mandatov na ravni cele države. Kljub nekaterim večjim spremembam volilnega sistema, do katerih je prišlo s sprejetjem ustavnega zakona leta 2000, lahko rečemo, da poteka razdelitev mandatov še vedno po proporcionalnem volilnem sistemu. Res pa se je zamenjala volilna formula: na volitvah 1992. in 1996. je bila za delitev mandatov na ravni volilnih enot uporabljena Harejeva kvota, od volitev 2000 naprej pa se uporablja Droopova kvota. Na ravni cele države pa se vse od leta 1992 uporablja d'Hondtova volilna formula največjega povprečja.

Med najpomembnejšimi dejavniki v sodobnem političnem življenju so politične stranke. Njihovo delovanje bistveno vpliva na dejansko uresničevanje državne ureditve. Poglavitne funkcije politične stranke so zlasti oblikovanje političnih mnenj, stališč in zahtev, s čimer pridejo do izraza različni politični in drugi skupinski interesi, politizacija družbe in politična vzgoja ljudi, vloga pri volitvah, torej delovanje na volilno telo ter postavljanje kandidatov,

in končno vloga strank pri delu predstavniških organov – vse delo parlamenta namreč poteka v znamenju parlamentarnega boja dveh ali več strank.

V naši ustavni ureditvi opravlja zakonodajno funkcijo v celoti Državni zbor, ki ima edini pravico sprejemati zakone. Je osrednja, najvišja predstavniška in zakonodajna institucija. Poleg zakonodajne, nadzorne in volilne funkcije opravlja tudi druge funkcije, ki jih opravljajo sodobni demokratični parlamenti (na primer ustvarjanje legitimnosti, predstavljanje družbenih interesov, racionalizacija in reševanje interesnih konfliktov, sprejemanje in nadzor državnega proračuna itn.). Državni zbor šteje 90 poslancev, ki so izvoljeni neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice s tajnim glasovanjem. V Državnem zboru so predstavljeni državljani Slovenije, kajti poslanci tega zbora se volijo na podlagi splošne volilne pravice. Posebej pa so v Državnem zboru predstavljeni tudi pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti, ker ima vsaka narodna skupnost v zboru zagotovljeno eno poslansko mesto - ne glede na število njenih pripadnikov.

Vlada Republike Slovenije je organ izvršilne oblasti, hkrati pa je tudi najvišji organ državne uprave. Opravlja politično-izvršilno in upravno funkcijo. Politično-izvršilna funkcija pomeni, da izvaja politiko, ki jo z določilom določi Državni zbor ter izvajanje zakonov in drugih predpisov, ki jih prej sprejme Državni zbor. Vlada tako v skladu s ustavo, zakoni ter drugimi splošnimi akti Državnega zbora usklajuje, usmerja in določa izvajanje politike države. V skladu s funkcijo najvišjega organa državne uprave pa izdaja predpise in sprejema pravne, ekonomske, politične, organizacijske, finančne in druge ukrepe, ki so potrebni pri razvoju držav in pri urejenosti razmer na področjih v pristojnosti države. Vlada predlaga Državnemu zboru v sprejem zakone, nacionalne programe, ržavni proračun in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja, ki so v pristojnosti države. V zadevah EU vlada predstavlja in zastopa Republiko Slovenijo ter v institucijah EU uveljavlja njena stališča. Vlado sestavljajo predsednik ter ministri in ministrice. Vlada in ministri so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni Državnemu zboru.

Ne glede na temeljno zamisel ustavne ureditve je treba ugotoviti, da vloga in položaj slovenske vlade v precejšnji meri odstopata od vloge in položaja vlade v parlamentarnem sistemu, kakršen je uveljavljen po svetu. Delno od tega odstopa že sama ustava, zlasti glede imenovanja ministrov, še bolj pa zakon o vladi, kot tudi poslovnik vlade in poslovnik državnega zbora. Vsi ti akti v veliki meri postavljajo vlado v položaj izvrševalca odločitev državnega zbora, ne pa relativno samostojnega faktorja odločanja. Posredno pa slabi položaj vlade tudi ustavna in zakonska ureditev, ki vrsto pristojnosti, ki jih ima običajno vlada do drugih državneih organov (glede nadzorstva, imenovanja in podobno), pridržuje Državnemu zboru. Sodelovanje med vlado in parlamentom je v parlamentarnem sistemu nujno zelo intenzivno in raznovrstno. Značilno za parlamentarni sistem je namreč, da sta parlament in vlada med seboj tesno povezana, kar še posebej velja za opravljanje njunih funkcij. Vendar to ne velja enako v obe smeri, saj se parlament lahko vmešava v delo vlade praktično samo takrat, kadar uveljavlja njeno politično odgovornost, medtem ko

vlada dovršen del svojega delovanja uresničuje prav prek parlamenta, ki mu predlaga najpomembnejše odločitve v sprejem.

Slovenije ima zaradi svoje zgodovine in majhnosti seveda prilagojen volilni sistem predstavniških teles, katerega je v osemnajstih letih že tudi spreminjala, vendar pa se s takimi težavami srečujejo tudi v drugih državah.

V Združenih državah Amerike je bilo tudi precej poskusov uvajanja proporcionalnega sistema predvsem v petdesetih letih dvajsetega stoletja. Uveden je bil za volitve v 22 mestnih svetov. V večini so ga že po nekaj letih zamenjali.

Francija je od revolucije leta 1789 dalje neprestano menjavala svoj volilni sistem. Nestabilnost na področju volilnih sistemov se je končala z uvedbo dvokrožnega večinskega volilnega sistema v peti republiki leta 1958.

V Veliki Britaniji ni volitev izvršilne veje oblasti, ni voljenega predsednika, prav tako tudi ni voljen drugi dom parlamenta. Tako je tudi v tem pogledu ena redkih izjem v svetu.

Nemčija uporablja sistem, ki je glede glasovanja kombiniran. Nemški sistem vsebuje tudi t.i. presežne mandate, ki še dodatno popravijo disproporcionalnost.

## LITERATURA

- BREZOVŠEK, Marjan (2008) Organizacija oblasti v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- FINK – HAFNER, Danica (2001) Politične stranke, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- GRAD, Franc (et al.) (1999) Državna ureditev Slovenije. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- GRAD, Franc (2000) Parlament in vlada. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- GRAD, Franc (et al.) (2000b) Predpisi o volitvah v Državni zbor s pojasnili. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- GRAD, Franc (1996) Volitve in volilni sistem. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.
- GRAD, Franc (2004) Volitve in volilni sistem. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- GRAD, Franc (1999) Posebnosti parlamentarnega sistema v naši ureditvi, VI. dnevi slovenske uprave, zbornik, Visoka upravna šola, Portorož.
- GABER, Slavko (1996) Volilni sistemi. Knjižna zbirka Krt, Ljubljana.
- IGLIČAR, Albin (1994) Zakonodajno odločanje, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- KOCJANČIČ, Rudi (et al.) (2005) Ustavno pravo Slovenije. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- KOCJANČIČ, Rudi (2001) VIII dnevi slovenske uprave, zbornik, Visoka upravna šola, Portorož.
- KRAŠOVEC, Alenka (2007) Volilne študije. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- KRAŠOVEC, Alenka (2000) Moč v političnih strankah, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- KRAŠOVEC, Tatjana (2000b) Razvoj slovenskega parlamentarizma, zbornik referatov, Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana.

- KAUČIČ, Igor (1999) Ustavna ureditev Slovenije. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- RIBIČIČ, Ciril (1997) Oblikovanje vlade v parlamentarnem sistemu Slovenije, zbornik, Ljubljana.
- TOPLAK, Jurij (2000) Volilni sistem in oblikovanje volilnih enot. Nova revija, Ljubljana.
- ZAJC, Drago (2000) Parlamentarno Odločanje. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- POGLAJEN, Jože. (2003), Od proporcionalnega sistema k večinskemu in nazaj, 19. 7. 2003. URL= [http://www.dnevnik.si/tiskane\\_izdaje/dnevnik/55893](http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/55893)
- RTV-SLO.SI. (2010), Volilni sistemi, dosegljivo na: <http://www.rtvlo.si/strani/volilni-sistemi/307>
- Vlada Republike Slovenije. (2008) Sestava vlade, dosegljivo na: [http://www.vlada.si/si/o\\_vladi/organiziranost\\_in\\_pristojnosti/sestava\\_vlade/](http://www.vlada.si/si/o_vladi/organiziranost_in_pristojnosti/sestava_vlade/)
- KOCJANČIČ, Rudi. (2010) Prednosti in slabosti proporcionalnega volilnega sistema v Republiki Sloveniji, dosegljivo na : [http://www.fu.uni-lj.si/ob\\_studiju/zr-tutorstvo/Upravno-pravno%20podrocje.asp](http://www.fu.uni-lj.si/ob_studiju/zr-tutorstvo/Upravno-pravno%20podrocje.asp)
- Ministrstvo za javno upravo. (2010), Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah v Državni zbor, dosegljivo na:
- [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/doc/ZVD\\_Z\\_vladni\\_post..doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/ZVD_Z_vladni_post..doc)

## **VIRI**

- Ustava Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1991.
- Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena ustave Republike Slovenije (UZ80), Uradni list Republike Slovenije št. 66, 26. 7. 2000.
- Zakon o Vladi Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2005 (ZVRS-UPB1) Ur.l. RS, št. 24/2005.
- Zakon o volitvah v Državni zbor (ZVDZ- UPB1), Uradni list Republike Slovenije št. 44/1992.
- Poslovnik Državnega zbora, Uradni list Republike Slovenije št. 92/2007 z dne 10. 10. 2007.