

UNIVERZA V LJUBLJANI  
PRAVNA FAKULTETA

SISTEM ENEGA PRENOSLJIVEGA GLASU  
ZA VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR

Magistrsko diplomsko delo

Sebastian Kuclar Stikovič

Mentor: prof. dr. Igor Kaučič

LJUBLJANA, OKTOBER 2020

## Povzetek

Sistem enega prenosljivega glasu je v svetu dokaj redko uporabljana oblika proporcionalnega volilnega sistema, ki volivcu daje možnost glasovati o posameznih kandidatih z razvrščanjem od najbolj do najmanj priljubljene izbire. V primeru, da je kandidat prvotne izbire že izvoljen ali izpadel iz volilne tekme, se glas volivca prenese na naslednjo izbiro. Glasovi se preštevajo po krogih, izvoljen je kandidat, ki doseže kvoto glasov, preračunano z uporabo volilnega količnika. Glavne prednosti izvedbe volitev po omenjenem sistemu so večja teža glasu posameznega volivca, večji delež učinkovitih glasov, tj. glasov, ki so dejansko porabljeni za izvolitev poslanca med volivci, večja svoboda pri izbiri med kandidati, boljša zastopanost družbenih manjšin in bolj neposreden vpliv volivcev na dodelitev mandatov in sestavo parlamenta.

Magistrsko diplomsko delo obravnava možnost in ustreznost uporabe sistema enega prenosljivega glasu za volitve v Državni zbor Republike Slovenije kot volilne ureditve, ki bi bila skladna z ustavno zahtevo volitev po načelu sorazmernega predstavnštva in bi zagotavljala odločilen vpliv volivcev na dodelitev poslanskih mandatov. Za morebitno uvedbo, ustavno in zakonito uporabo sistema enega prenosljivega glasu bi bila nujna tudi izpolnitev nekaterih predpostavk, tj. zakonodajnih in manjših ustavnih sprememb, vključno s prilagoditvijo volilnih enot na primerno velikost za zagotavljanje proporcionalnosti sistema in enostavno glasovanje na volitvah ter ukinitvijo volilnega praga.

Ključne besede: volilni sistem enega prenosljivega glasu, državni zbor, proporcionalni volilni sistem, neposreden vpliv volivcev, zastopanost manjšin, neodvisni poslanci, velikost volilnih enot, volilni količnik, volilni prag

## Abstract

The single transferable vote electoral system is a rarely used form of proportional representation, which allows the voter to sort the candidates on the ballot in order of preference. If the first-choice candidate has already been elected or eliminated from the election race, the vote is transferred to the second-choice candidate, or subsequent choices. The votes are counted in rounds, with the candidate who receives the number of votes determined by quota being elected. The main advantages of the single transferable vote system are that it gives greater value to individual voter's votes, a higher proportion of effective votes, greater freedom of choice of candidates, better representation of minorities in society and a more direct influence on seat allocation and the structure of the parliament.

This master thesis discusses the possibility and adequacy of applying the single transferable vote system to the National Assembly of the Republic of Slovenia's general elections, in compliance with the constitutional requirements for proportional representation and the decisive influence of voters on the allocation of parliamentary seats. For the possible introduction, and constitutional and legal application, of the single transferable vote system, certain conditions would also have to be met, i.e. legislative and minor constitutional amendments, including the adjustment of constituencies to an appropriate size to ensure the proportionality of the system and the ease of voting in elections, and the abolition of the existing electoral threshold.

Keywords: single transferable vote electoral system, national assembly, proportional electoral system, direct influence of voters, minority representation, independent members, constituency size, electoral quota, electoral threshold

## Vsebina

1.	<i>Uvod</i> .....	6
2.	<i>Splošno o volilnem sistemu</i> .....	7
2.1.	Volilno pravo in volilni sistem .....	7
2.2.	Kratko o vrstah volilnih sistemov .....	8
2.3.	Volilna formula .....	9
2.4.	Disproporcionalnost volilnega sistema .....	11
2.5.	Vpliv načina razdelitve mandatov na delovanje političnega sistema .....	12
2.6.	Volilna geometrija .....	12
3.	<i>Sistem enega prenosljivega glasu (SEPG) kot proporcionalni volilni sistem</i> .....	14
4.	<i>Splošno o sistemu enega prenosljivega glasu</i> .....	16
4.1.	Opis sistema .....	16
4.2.	Razlikovanje med SEPG in sistemom alternativnega glasovanja .....	18
4.3.	Uporaba sistema enega prenosljivega glasu v praksi .....	19
4.4.	Način glasovanja v praksi .....	20
4.5.	Preštevanje glasov .....	21
4.6.	Zapolnitev mest poslancev, ki prenehajo z opravljanjem funkcije .....	22
4.7.	Volilni količnik v sistemu enega prenosljivega glasu .....	23
4.8.	Velikost volilnih enot .....	24
5.	<i>Sistem enega prenosljivega glasu za volitve v državni zbor</i> .....	27
5.1.	Odločba Ustavnega sodišča UI-32/2015 .....	27
5.2.	Možni in ustrezni načini za odpravo protiustavnosti .....	28
5.3.	Predpostavke za uvedbo sistema enega prenosljivega glasu v našo ureditev .....	29
5.4.	Volilni prag – ustavnost morebitne ukinitve .....	31
5.5.	Volilne enote .....	33
5.6.	Faza kandidiranja .....	34
5.7.	Faza glasovanja .....	34
5.8.	Ugotavljanje izida glasovanja .....	35
5.9.	Tehnične slabosti sistema enega prenosljivega glasu .....	35
5.10.	(Ne)priljubljenost sistema enega prenosljivega glasu .....	37
5.11.	Predvideni učinki volilnega sistema na glasovanje volivcev (SEPG v SLO) .....	38

5.12.	Politične posledice morebitne uvedbe SEPG v našo ureditev .....	40
5.12.1.	Znotrajstrankarska tekma kandidatov .....	41
5.12.2.	Neodvisni poslanci .....	41
5.12.3.	Večje število strank .....	42
5.12.4.	Koalicijske vlade .....	43
5.12.5.	Manjšinske vlade in stabilnost .....	43
6.	<i>Sklepno</i> .....	44
7.	<i>Literatura in viri</i> .....	47
7.1.	Literatura .....	47
7.2.	Spletni viri .....	48
7.3.	Pravni viri .....	48

## 1. Uvod

Ustavno sodišče Republike Slovenije je z odločbo U-I-32/2015 z dne 8. 1. 2018 odločilo, da je 4. člen Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor (ZDVEDZ) v neskladju z Ustavo RS. Območja volilnih okrajev namreč ne ustrezajo več nobenemu merilu iz 20. člena Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ), to so merila enakega števila prebivalcev, geografske zaokroženosti in največja možna integriteta občine. Prav tako se neskladje med največjim in najmanjšim volilnim okrajem na ravni države povečuje. Odločitev Ustavnega sodišča RS nalaga zakonodajalcu, da ugotovljeno neskladje odpravi tako, da v dveletnem roku preoblikuje volilne okraje skladno s pravili iz tretjega in četrtega odstavka 20. člena ZVDZ. Eden izmed možnih načinov dosega tega cilja vključuje obsežnejšo spremembo volilnega sistema za volitve v Državni zbor RS, ki mora upoštevati tri temeljne prvine volilnega sistema, določene v petem odstavku 80. člena Ustave RS, po katerem se poslanci volijo po načelu sorazmernega predstavništva, ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v Državni zbor RS, pri čemer pa morajo imeti volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom.

Kot možne rešitve, ki zagotavljajo odločilen vpliv volivcev, se ponujajo različni načini preferenčnega glasovanja, panaširanja in tudi sistem enega prenosljivega glasu (*Single Transferable Vote*). Zadnji volivcu daje možnost glasovati o posameznih kandidatih z razvrščanjem od najbolj do najmanj priljubljene izbire in zato najbolj natančno odraža voljo volivcev. V primeru, da je kandidat volivčeve prve izbire že izvoljen ali pa ni zbral dovolj glasov za nadaljevanje v volilni tekmi, se glas volivca prenese na drugo, tretjo in naslednje izbire. Takšna opredelitev volivca do več kandidatov na glasovnici omogoča večjo težo glasu posameznega volivca in zmanjšuje vpliv političnih strank na volilni izid.

V nadaljevanju je sistem enega prenosljivega glasu skupaj s predpostavkami za uvedbo, verjetnimi učinki in pričakovanimi političnimi posledicami uvedbe predstavljen kot možna oblika proporcionalnega volilnega sistema za volitve v Državni zbor Republike Slovenije.

Sistem enega prenosljivega glasu upošteva dve temeljni prvini volilnega sistema, določeni v Ustavi RS, to sta načelo sorazmernosti in odločilen vpliv volivcev na dodelitev poslanskih mandatov posameznim kandidatom. V kombinaciji s predpostavko ukinitve volilnih okrajev in volilnega praga lahko predstavlja celovito rešitev za uveljavitev odločbe Ustavnega sodišča RS, izboljšanje demokratičnega procesa in tudi dolgoročno zadosti razvijajočim se demokratičnim standardom volitev.

## 2. Splošno o volilnem sistemu

### 2.1. Volilno pravo in volilni sistem

Volilno pravo sestavljajo pravila, ki določajo volilni sistem, volilni proces in vsa dejanja, ki se znotraj njega odvijajo, ter način konstituiranja predstavniškega telesa. Volilno pravo ima vselej političen pomen in je ustvarjeno, da nadzoruje najmanj dve dimenziji, to sta rojstvo volilne pravice (kdo lahko voli) in način glasovanja (*the method of voting*), tj. kako ljudje volijo in katera jamstva so predvidena za zavarovanje tajnosti njihovega glasu, jamstva, da volilni izidi verodostojno odražajo voljo volivcev.<sup>1</sup>

Oprelitev volilnega sistema je več, vse pa imajo določene skupne elemente. Grad volilni sistem opredeljuje vsebinsko kot »... skupek pravno urejenih volilnih načel ter sredstev za njihovo uresničevanje ...«, in s pravnega vidika kot »... vsoto vseh pravic in obveznosti ter ukrepov in postopkov, določenih z volilnimi predpisi neke države«. <sup>2</sup> Volilni sistem je mogoče opredeliti kot predpise o volilni pravici, načinu volitev, organizaciji volitev, postopku in tehniki volitev, o razdelitvi mandatov itd. Tako razumljen volilni sistem se imenuje tudi volilni sistem v širšem pomenu. Kot volilni sistem v ožjem pomenu pa se označuje samo sistem razdelitve mandatov, ki se pogosto imenuje tudi volilna formula.<sup>3</sup>

Elementi volilnega sistema so volilna pravica, kot ena temeljnih političnih pravic, določbe o načinu delitve mandatov, o organizaciji volitev, volilnem postopku in volilni tehniki. Njihov pomen je v tem, da se z njimi uresničujejo volilna načela, predvsem splošna, enaka in neposredna volilna pravica ter tajnost glasovanja.<sup>4</sup>

Podobno Lijphart volilni sistem opredeli kot skupek volilnih predpisov, na podlagi katerih se izvedejo ene ali več volitev v določeni demokratični ureditvi. Podrobneje volilne sisteme sestavljajo štiri dimenzije: velikost volilnih okrajev (glede na število mandatov), volilna formula, volilni prag in velikost parlamenta.<sup>5</sup>

Znotraj volilnega sistema imajo volivci možnost, da izrazijo glas za strankarsko preferenco oziroma preferenco za neodvisnega kandidata. Ta glas se nato prevede v mandate. Volilni sistemi ta proces urejajo z razdelitvijo na volilne enote, v katerih se kandidati potegujejo za mandate, z določanjem načina glasovanja in preračunavanja glasov.<sup>6</sup> Na podlagi različne

---

<sup>1</sup> J. Sovdat, 2013, Volilni spor, str. 101.

<sup>2</sup> F. Grad, 2004, Volitve in volilni sistem, str. 31.

<sup>3</sup> Prav tam.

<sup>4</sup> Prav tam, str. 32.

<sup>5</sup> A. Lijphart, 1994, Electoral Systems and Party Systems, str. 13.

<sup>6</sup> D. Nohlen, 1992, Izborna pravo i stranački sustav, str. 35.

tehnične konstrukcije predpisov se ponujajo številne možnosti različnih oblik volilnih sistemov.

Volilni sistemi imajo pomembno vlogo v političnem procesu nastanka volje in prenosa politične oblasti v obliki parlamentarnih mandatov. Oblikujejo voljo volivcev in izide volitev.<sup>7</sup> Kot utemeljuje Sovdat: »Volilni izidi morajo verodostojno odražati ugotovljeno svobodno izraženo voljo ljudi.«<sup>8</sup>

## 2.2. Kratko o vrstah volilnih sistemov

V svetu se volitve izvajajo v več vrstah in oblikah volilnih sistemov, ki so odvisni predvsem od demokratične tradicije posameznih držav. Volilne sisteme je mogoče razvrstiti na različne načine, odvisno od merila, ki se pri tem uporablja. Lahko uporabimo merilo razmerja med volilnim izidom (*data of votes*) in razdelitvijo poslanskih mandatov (*parliamentary seats*) ter pri tem spremljamo tudi, v kolikšni meri je razdelitev poslanskih mandatov sorazmerna volilnim izidom. Uveljavljena sta dva osnovna sistema, in sicer večinski sistem, v katerem mora kandidat za zmago osvojiti absolutno ali relativno večino glasov, in sistem sorazmernega predstavništva oziroma proporcionalni sistem, ki si prizadeva doseči sorazmerno porazdelitev mandatov glede na volilne rezultate. Nekateri avtorji sisteme bolj natančno delijo na tri osnovne oblike: večinske, polproporcionalne in proporcionalne.<sup>9</sup>

Znotraj omenjenih treh skupin je prav tako po merilu sorazmernosti mogoče ločiti posamične tipe volilnih sistemov; Grad jih je opredelil na naslednji način: večinski sistem je lahko sistem relativne večine, sistem absolutne večine ali sistem alternativnega glasovanja. Polproporcionalni sistem pozna sistem omejenega glasovanja, sistem pomnoženega glasovanja in glasovanje po sistemu enega prenosljivega glasu. Znotraj proporcionalnega sistema pa ločuje proporcionalni sistem glasovanja po listah in sistem enega prenosljivega glasu. Proporcionalni sistem glasovanja po listah kandidatov se nadalje deli še glede na metode ali formule delitve mandatov na sistem volilnega količnika, sistem največjega ostanka in sistem najvišjega povprečja.<sup>10</sup>

Nohlen volilne sisteme deli samo na večinske in sorazmerne, pri tem sisteme definira glede na cilj predstavništva, v večinskih sistemih je cilj nastanek parlamentarne večine določene stranke, v proporcionalnih sistemih pa čim bolj natančno odražanje volje volilnega telesa v

---

<sup>7</sup> D. Nohlen, 1992, Izborno pravo i stranački sustav, str. 37.

<sup>8</sup> J. Sovdat, 2013, Volilni spor, str. 101.

<sup>9</sup> F. Grad, 2004, Volitve in volilni sistem, str. 56.

<sup>10</sup> Prav tam, str. 56.



parlamentu. To je tudi glavna funkcija načela predstavništva in merilo vrednotenja proporcionalnih volilnih sistemov.<sup>11</sup>

### 2.3. Volilna formula

Z izrazom volilna formula se označujejo pravila, ki določajo, kako se glede na volilni izid razdelijo mandati v predstavniškem telesu. V proporcionalnih sistemih sta najpogosteje uporabljeni dve vrsti volilnih formul, prva vrsta so razdelitve mandatov po sistemu enostavnih (Hare) ali zmanjšanih volilnih količnikov (Hagenbach-Bischoff, Droop, Imperiali). Večjo stopnjo sorazmernosti delitve mandatov pa zagotavlja druga vrsta volilnih formul, ki uporabljajo pravilo največjega povprečja. Najbolj znani obliki sta d'Hondtova formula in Sainte-Laguejeva formula.

Volilne formule pa lahko razvrstimo tudi glede na to, kako vplivajo na možnosti osvojitve mandatov velikih in majhnih strank. Tako Sainte-Laguejeva formula in Harejev količnik vplivata na možnosti velikih in majhnih strank enakomerno, formula največjega ostanka in Droopov količnik nagneta tehtnico rahlo v prid večjim strankam, d'Hondtova metoda (formula) pa odkrito preferira večje stranke.<sup>12</sup>

Volilni količnik je matematično določeno število, ki se uporablja za določitev potrebne količine volilnih glasov znotraj različnih volilnih sistemov, za dodelitev mandata kandidatu oziroma stranki v določeni volilni enoti. V proporcionalnem sistemu glasovalnih list se določeni stranki dodeli toliko mandatov, kolikokrat je volilni količnik vsebovan v številu glasov, ki jih je osvojila v volilni enoti. Količnik se določa z delitvijo, pri čemer je deljenec skoraj vedno enak, delitelj pa se menja glede na izbiro vrste količnika. Kadar je delitelj enak številu mandatov, ki se v volilni enoti podeljujejo, govorimo o enostavnem volilnem količniku, imenovanem tudi Harejev količnik.

V praksi je nemogoče, da bi se vsi mandati razdelili točno po volilnih količnikih, zato po tem sistemu ni mogoče razdeliti vseh mandatov. Ker liste na volitvah dobijo deleže glasov, ki se razlikujejo od volilnega količnika, število glasov ne doseže toliko količnikov, kolikor je sedežev v volilni enoti. Preostale mandate je zato treba razdeliti z uporabo dodatnega pravila, v sistemih glasovalnih list je to ponavadi pravilo največjega ostanka, po katerem se preostali mandati dodelijo tistim listam, ki so imele pri delitvi po volilnem količniku največje ostanke glasov. Sorazmernost pri delitvi mandatov je s tem precej zmanjšana.<sup>13</sup> Zato so se v volilnih sistemih uveljavili zmanjšani količniki, ki omogočajo bolj sorazmerno delitev mandatov. Delitelj je tako lahko tudi število razpoložljivih mandatov, povečano za ena, v tem

---

<sup>11</sup> D. Nohlen, 1992, Izborno pravo i stranački sustav, str. 79–86, 183–197.

<sup>12</sup> M. Gallagher, M. Laver, P. Mair, 2006, Representative Government in Modern Europe, str. 354.

<sup>13</sup> F. Grad, 2004, Volitve in volilni sistem, str. 61.

primeru govorimo o t. i. Hagenbach-Bischoffovem<sup>14</sup> oziroma Droopovem količniku. Nekateri sistemi pa uporabljajo še poljubno povečan oziroma modificiran volilni količnik, na primer kadar število mandatov povečamo za dve, gre za količnik Imperiali.<sup>15</sup>

Večji kot je delitelj v volilnem količniku, manjša je potrebna količina glasov za izvolitev (volilna kvota). Kadar se vsi mandati ne podelijo samo v enem postopku (volilni sistemi z več nivoji ali krogi štetja), se z določanjem velikosti delitelja vpliva na število mandatov, ki se podelijo v drugem postopku (na drugem nivoju – stopnji, krogu štetja) delitve mandatov.<sup>16</sup>

Za lažje razumevanje delovanja volilnega sistema v nadaljevanju je vredno poudariti, da je količnik, ki ga slovenska pravna teorija in zakonodaja imenuje Droopov količnik, v nekateri tuji primerjalno-pravni literaturi definiran nekoliko drugače. V slovenski teoriji<sup>17</sup> (tej definiciji se pridružuje tudi Lijphart<sup>18</sup>) lahko zasledimo, da je Droopov količnik definiran tako, da se vsota veljavnih glasov deli s številom mandatov, ki jih je treba razdeliti, povečanim za ena, torej je izračun videti tako:

$$\text{Droopov količnik} = \frac{\text{število veljavnih glasov}}{\text{število mandatov} + 1}$$

Enako definicijo je možno izpeljati tudi iz 90. člena Zakona o volitvah v državni zbor, ki pravi: »Število mandatov, ki jih dobi posamezna lista, se ugotovi s količnikom, ki se izračuna tako, da se skupno število glasov, oddanih za vse liste kandidatov v volilni enoti, deli s številom poslancev, ki se volijo v volilni enoti, povečanim za ena, kar se zaokroži na celo število navzgor.«

V nekateri tuji pravni literaturi (Lakeman in Nohlen)<sup>19</sup> pa je Droopov količnik definiran kot število oddanih veljavnih glasov volivcev, deljeno s številom mandatov, povečanim za ena, nato pa se tako dobljen rezultat še poveča za ena. Izračun:

$$\text{Droopov količnik} = \frac{\text{število veljavnih glasov}}{\text{število mandatov} + 1} + 1$$

Droopov količnik, kot ga razumeta naša teorija in zakonodaja, pa tuja teorija imenuje Hagenbach-Bischoffov količnik.<sup>20</sup> Droopov količnik je tako Hagenbach-Bischoffov količnik,

---

<sup>14</sup> Utemeljitelj je švicarski matematik in fizik Eduard Hagenbach-Bischoff.

<sup>15</sup> F. Grad, 2004, Volitve in volilni sistem, str. 61.

<sup>16</sup> D. Nohlen, 1992, Izborna pravo i stranački sustav, str. 66.

<sup>17</sup> F. Grad, 2004, Volitve in volilni sistem, str. 61, tako tudi J. Sovdat, 2012, Volilni spor, str. 63.

<sup>18</sup> A. Lijphart, 1994, Electoral Systems and Party Systems, str. 23.

<sup>19</sup> E. Lakeman, 1970, How Democracies Vote, str. 111, in D. Nohlen, 1992, Izborna pravo i stranački sustav, str. 189.

<sup>20</sup> D. Nohlen, 1992, Izborna pravo i stranački sustav, str. 189.

povečan za ena, taka definicija je tudi v volilnih pravilih irskega volilnega sistema, saj je tako matematično onemogočeno, da bi kvoto doseglo več kandidatov, kot je na voljo mandatov.

V nadaljevanju bomo zaradi bolj neposredne povezave tujih pravnih virov s sistemom enega prenosljivega glasu za pojem Droopov količnik uporabljali definicijo, ki je uporabljena v teh pravnih virih in pravilih irskega volilnega sistema, Droopov količnik bo torej definiran kot število veljavnih glasov, deljeno s številom mandatov, povečanim za ena, tako dobljen rezultat pa se poveča še za ena.

#### 2.4. Disproporcionalnost volilnega sistema

Vsak volilni sistem je delno disproporcionalen, to pomeni, da število dodeljenih mandatov kandidatom sorazmerno ne ustreza številu oddanih glasov volivcev za posameznega kandidata ali politično stranko.<sup>21</sup> Cilj volilnih sistemov je izogrnitev prekomerni disproporcionalnosti volilnega rezultata, vendar je to vedno odvisno od posameznih elementov volilnega sistema.

Najpomembnejši elementi, ki vplivajo na proporcionalnost določenega sistema, so volilna formula, volilni prag in velikost predstavniškega telesa, poleg tega pa Lijphart priznava zadosten vpliv na proporcionalnost še štirim elementom, to so struktura glasovnice, *malapportionment*, *presidentialism* in *apparentment*.<sup>22</sup>

*Apparentment* je vrsta povezave strankarskih list dveh ali več strank, ki na volilni glasovnici še vedno nastopajo vsaka zase.<sup>23</sup> Pri preštevanju glasov se vsi glasovi, oddani za katero koli od povezanih list, seštevajo, kot da so bili oddani za eno samo listo, nato se sedeži proporcionalno dodelijo vsaki posamezni stranki na listi. Tak način povezovanja političnih strank dopuščajo nekateri proporcionalni sistemi, možni pa so tudi kot posledica delovanja samega volilnega sistema. Tako že v osnovi takšno povezovanje omogočata sistem alternativnega glasovanja in sistem enega prenosljivega glasu, stranke lahko tako samo apelirajo na svoje potencialne volivce, da na svojo drugo preferenco razvrstijo kandidate iz povezane stranke.

Z izrazom *malapportionment* se označuje številčno diskriminacijo, kadar volilne enote z enakim številom mandatov vsebujejo različno število prebivalcev in je glas volivca v večji enoti vreden manj od glasu volivca v manjši enoti.

*Presidentialism* pa označuje težnjo k večji pojavnosti učinkov večinskega volilnega sistema in manjši proporcionalnosti izida volitev v ureditvah s predsedniškim sistemom vladavine.

---

<sup>21</sup> A. Lijphart, 1994, *Electoral Systems and Party Systems*, str. 75.

<sup>22</sup> Prav tam, str. 118–119.

<sup>23</sup> Prav tam, str. 134.

## 2.5. Vpliv načina razdelitve mandatov na delovanje političnega sistema

Način razdelitve mandatov je zaradi svojega vpliva na delovanje političnega sistema pomemben tako za volivce kot tudi za politične stranke. Tako lahko sistem na primer pomaga stranki, ki je po moči na drugem ali tretjem mestu, da na volitvah po številu dobljenih mandatov premaga najmočnejšo stranko in sestavi koalicijsko vlado.

Na dejanske mandate in s tem delovanje političnega sistema tako lahko na primer vplivajo različne prohibitivne klavzule, ki omejujejo možnosti strank za pridobivanje mandatov, način preštevanja glasov na več stopnjah, kjer so možnosti pridobivanja nekaterih strank in izgubljanja mandatov drugih. Pri tem je mogoče opaziti učinek pri pretvarjanju glasov v mandate in pri obnašanju volivcev pri glasovanju.<sup>24</sup>

Prav tako znotraj političnega sistema učinke neenako ocenjujejo različno velike politične stranke. Manjše stranke, ki se zanašajo na določen socialni sloj oziroma manjšino, bolj cenijo merilo pravičnega predstavništva (zastopanosti). Nasprotno večje stranke, ki pogosto osvajajo parlamentarno večino, posledično bolj cenijo merilo stabilnosti vlade z nastankom strankarske večine.<sup>25</sup> Politične stranke se zavzemajo za politični sistem, ki ustreza njihovim interesom.

## 2.6. Volilna geometrija

Temeljno vprašanje volilne tehnike in organizacije volitev znotraj volilnega sistema je razdelitev ozemlja države na volilne enote. Volilne enote so manjša območja, v katerih lahko, odvisno od sistema, volivci izvolijo enega ali več predstavnikov. Posledica oblikovanja volilnih enot je, da se celotno volilno telo razdeli v manjše, teritorialno omejene dele, pri tem pa je treba spoštovati pravilo, da se v vsaki volilni enoti zagotovi približno enako število mandatov na določeno število prebivalcev, kot zahteva načelo enake volilne pravice.<sup>26</sup>

Nikjer pa se volilne enote ne morejo določiti enkrat za vselej. Migracijski procesi prebivalstva zahtevajo stalno prilagajanje volilnih enot, bodisi s spreminjanjem teritorialnih meja določene enote ali s spremembo števila mandatov, ki se v posamezni volilni enoti podelijo. Razdelitev na volilne enote (oziroma okraje) ima lahko izreden pomen za uspeh določene stranke na volitvah,<sup>27</sup> zato vprašanje razdelitve države na volilne enote lahko privede do manipulacije določanja enot v dveh oblikah. Prva oblika je aktivno oblikovanje volilnih enot v korist ene (vladajoče) stranke in škodo ostalih strank, ki se borijo za

---

<sup>24</sup> D. Nohlen, 1992, Izborna pravo i stranački sustav, str. 66.

<sup>25</sup> Prav tam, str. 38.

<sup>26</sup> F. Grad, Nova slovenska volilna zakonodaja (II), v: Pravna praksa, 1992, št. 259.

<sup>27</sup> D. Nohlen, 1992, Izborna pravo i stranački sustav, str. 47.

pridobitev oblasti na volitvah. Druga oblika pa je zanemarjanje nujnih sprememb volilnih enot s strani vladajočih strank.<sup>28</sup>

Za takšno oblikovanje volilnih enot se uporablja izraz volilna geometrija, ki obsega pojma *malapportionment* in *gerrymandering*.<sup>29</sup> Z izrazom *malapportionment* se označuje številčno diskriminacijo, kadar volilne enote z enakim številom mandatov vsebujejo različno število prebivalcev in je glas volivca v večji enoti vreden manj od glasu volivca v manjši enoti. *Gerrymandering* pa je splošen izraz za prikrojavanje oziroma vsakršno neupravičeno spreminjanje meja volilnih enot.<sup>30</sup> Obstajata dve različni vrsti prikrojavanja volilnih enot (*gerrymanderinga*), to sta ustvarjanje utrdb in mešanje volivcev med volilnimi enotami. V prvem primeru se v določeno volilno enoto uvrsti čim več volivcev določene politične opcije, volivci nasprotna opcije pa tvorijo preostale volilne enote v okolici, tako bo stranka, ki je večinsko voljena znotraj utrdbe, osvojila mandate samo v tej volilni enoti, nasprotna stranka pa mandate v vseh okoli. V primeru mešanja volivcev pa gre za to, da se določeno volilno telo razbije na več volilnih enot tako, da v nobeni ne morejo doseči zadostne večine za dodelitev mandatov svoji politični stranki.<sup>31</sup>

Za preprečevanje volilne geometrije se v svetu uporablja več rešitev, kot na primer oblikovanje komisij, ki določajo meje volilnih enot, določanje pogostosti spreminjanja volilnih enot, sprejemanje pravil in načel, ki naj se upoštevajo pri oblikovanju ter zagotavljajo enotnost in stabilnost,<sup>32</sup> zagotavljanje sodnega varstva enake volilne pravice in sodnega postopka za izpodbijanje plana volilnih enot.<sup>33</sup> Učinkovit način za onemogočanje *gerrymanderinga* je tudi določitev večmandatnih volilnih enot z vsaj pet ali več mandatov ali dvotirni sistem volitev z drugostopenjskim okrožjem celotne države.<sup>34</sup>

---

<sup>28</sup> D. Nohlen, 1992, Izborna pravo i stranački sustav, str. 48.

<sup>29</sup> Izraz *gerrymander* izhaja iz leta 1812, ko je Elbridge Gerry, republikanski guverner zvezne države ZDA Massachusetts, spremenil meje volilnih enot, da bi pridobil prednost svoji stranki na volitvah.

<sup>30</sup> J. Toplak, 2002, Volilni sistem in oblikovanje volilnih enot, str. 37–40.

<sup>31</sup> D. Nohlen, 1992, Izborna pravo i stranački sustav, str. 51.

<sup>32</sup> V volilnem sistemu Irske tako komisija ne sme oblikovati volilnih enot z manj od tri ali več kot pet mandatov.

<sup>33</sup> J. Toplak, 2002, Volilni sistem in oblikovanje volilnih enot, str. 51–99.

<sup>34</sup> A. Lijphart, 1994, Electoral Systems and Party Systems, str. 146.

### 3. Sistem enega prenosljivega glasu (SEPG) kot proporcionalni volilni sistem

Uvrstitev sistema enega prenosljivega glasu (SEPG) znotraj ene izmed vrst volilnih sistemov ni enostavna. Večina avtorjev ga uvršča med proporcionalne volilne sisteme,<sup>35</sup> Nohlen pa zaradi učinkov sistema, kadar se uporablja v majhnih volilnih enotah (študija irskega volilnega sistema), ko je za izvolitev posameznega kandidata potrebno nekoliko večje število glasov, nasprotno med večinske sisteme.<sup>36</sup> Tudi R. Taagepera in M. S. Shugart ga zaradi majhnih velikosti volilnih enot opredelita kot »kvazi proporcionalen volilni sistem«.<sup>37</sup> Tako ugotovimo, da je poleg tipa sistema pomemben element pri razvrščanju celo velikost volilne enote. Naslednji razlog za težavno razvrstitev je v tem, da SEPG temelji na izbiri kandidatov in ne političnih strank, zato je ocena proporcionalnosti pri analizi dodelitev mandatov strankam znotraj SEPG težavna, težja pa je tudi primerjava z drugimi proporcionalnimi volilnimi sistemi, ki temeljijo na izbiri strank.<sup>38</sup>

Kljub temu lahko trdimo, da pri volitvah, izvedenih na podlagi sistema enega prenosljivega glasu, večina podeljenih mandatov sorazmerno ustreza oddanim porazdeljenim glasovom volivcev,<sup>39</sup> zato SEPG v nadaljevanju uvrščamo med pretežno proporcionalne volilne sisteme.

Osnova proporcionalnega (sorazmernega) sistema so plurinominalne enote, v katerih se voli več predstavnikov, teorija šteje, da je sistem proporcionalen, kadar volilna enota obsega najmanj pet mandatov.<sup>40</sup> Cilj vsakega proporcionalnega sistema je, da dodeljeni mandati odstotkovno ustrezajo na volitvah prejetim glasovom. To SEPG v veliki meri omogoča z uporabo volilnega količnika (potrebne kvote za izvolitev), prenosom neporabljenih glasov drugim kandidatom, zato je izgubljenih glasov malo in volilni rezultat v obliki dodeljenih mandatov zelo natančno odraža končni seštevek oddanih glasov.

Proporcionalni rezultat SEPG (v primeru volilnih enot z zadostnim številom mandatov) za razliko od drugega tipa proporcionalnega sistema – glasovanja po listah – lahko dosega tako pri glasovanju o listah kandidatov kot tudi pri glasovanju o posameznih kandidatih in s tem

---

<sup>35</sup> E. Lakeman, 1970, *How Democracies Vote*, str. 123 in nasl., in F. Grad, 2004, *Volitve in volilni sistem*, str. 56 in nasl.

<sup>36</sup> D. Nohlen, 1992, *Izborna pravo i stranački sustav*, str. 109.

<sup>37</sup> R. Taagepera, M. S. Shugart, 1989, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, str. 207.

<sup>38</sup> M. Gallagher, 1975, *Disproportionality in a Proportional Representation System: The Irish Experience*, cit. po D. M. Farrell: *Comparing*, str. 142–145.

<sup>39</sup> D. W. Rae, 1967, *The Political Consequences of Electoral Laws*, str. 38.

<sup>40</sup> F. Grad, 2004, *Volitve in volilni sistem*, str. 63.

zagotavlja maksimiranje vpliva volivcev na sestavo parlamenta in ustrezno zastopanost manjšin ter drugih rasnih, ekonomskih in narodnostnih elementov v demokratični družbi.

Poleg zgoraj omenjenih mehanskih učinkov pa oba proporcionalna sistema v primerjavi z večinskimi preprečujeta tudi t. i. psihološke učinke volilnega sistema,<sup>41</sup> saj se volivci ne bojijo, da bi da bi se njihovi glasovi izničili in zato ne prilagajajo svojega obnašanja tako, da bi glas namesto svoji prvi izbiri namenjali večjim strankam.

---

<sup>41</sup> A. Lijphart, 1994, *Electoral Systems and Party Systems*, str. 70–72.

## 4. Splošno o sistemu enega prenosljivega glasu

### 4.1. Opis sistema

V svetu obstaja več oblik proporcionalnih volilnih sistemov. Najbolj razširjen je sistem glasovanja po listah, ki volivcu omogoča, da odda svoj glas določeni stranki oziroma njeni kandidatni listi. Cilj sistema glasovanja po kandidatnih listah je tako kot v vsakem proporcionalnem sistemu dodelitev mandatov strankam sorazmerno s prejetimi glasovi na volitvah.

V angleško govorečih državah je pristop k proporcionalnemu predstavništvu nekoliko drugačen; kot tip proporcionalnega predstavništva se uporablja med teoretiki visoko cenjen sistem, ki volivcem omogoča, da kandidate razvrstijo glede na svoje preference – sistem enega prenosljivega glasu. Idejni avtorji so imeli v mislih predvsem omogočanje večje svobode volivcev pri izbiranju kandidatov, manjšo težo političnih strank in tako bolj neposreden vpliv volivcev na volilni izid.<sup>42</sup> Gre za združitev proporcionalnega načina delitve mandatov in možnosti volivcev, da glasujejo za kandidate in ne za stranke. Sistem je načrtovan tako, da je vsak glas volivca kar najbolj učinkovit, ne glede na to, ali je namenjen podpiranju kandidata politične stranke ali neodvisnega kandidata. Kljub temu sistem volivcem omogoča, da stranko podprejo posredno. S tem ko volijo njene kandidate, namreč proporcionalno podporo pridobiva tudi stranka. Tudi tukaj je rezultat stranke povsem pogojen z izbiro volivcev, niso pa stranke bistven element za delovanje SEPG.

Za iznajdbo sistema enega prenosljivega glasu sta zaslužna dva avtorja, ki sta delovala istočasno, a neodvisno drug od drugega. Angleški odvetnik Thomas Hare (1806–1892), ki je svoje ideje objavil leta 1857 kot predlog volilnega sistema z namenom zmanjšati korupcijo in prevlado zgornjega sloja v britanskem parlamentu, in danski matematik ter politik Carl George Andrae (1812–1893), avtor volilnega sistema, ki ga je leta 1855 v svojo zakonodajo za zvezne volitve vključila Danska.<sup>43</sup>

Sistem enega prenosljivega glasu, ponekod ga imenujejo tudi kar Harejev sistem, se praviloma uporablja pri glasovanju o kandidatih, lahko pa tudi pri glasovanju z izbiro ene izmed vnaprej pripravljenih list kandidatov (*t. i. ticket voting*). Uporaba je možna samo v volilnih enotah z več poslanskimi sedeži (plurinominalnih enotah).<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> E. Lakeman, 1970, *How Democracies Vote*, str. 105.

<sup>43</sup> B. Kovač, 2001, *Irski volilni sistem*, str. 15.

<sup>44</sup> F. Grad, 2004, *Volitve in volilni sistem*, str. 65.



Volivci glasujejo tako, da na glasovnici označijo prednostni vrstni red kandidatov s številko, pri čemer nekateri sistemi zahtevajo, da volivci razvrstijo vse kandidate,<sup>45</sup> drugje pa zadostuje, da označijo najmanj enega.<sup>46</sup> Izvoljen je kandidat, ki doseže kvoto, ki jo določa volilni količnik sistema. V SEPG se ta kvota ponavadi izračuna z uporabo Harejevega ali Droopovega količnika, neporabljeni glasovi izvoljenega kandidata – tj. razlika med zahtevano kvoto in vsemi prejetimi glasovi kandidata – se dodelijo preostalim kandidatom, skladno z bodisi drugo, tretjo, četrto ali katero naslednjo preferenco volivca na glasovnici. Prav tako se glede na naslednjo preferenco razdelijo glasovi, dodeljeni kandidatu, ki v tekočem krogu preštevanja zasede zadnje mesto po številu glasov in tako izpade iz nadaljnjega boja za mandat.

Skoraj vsi glasovi, če ne upoštevamo glasovnic, kjer glasu ni več mogoče dodeliti nobenemu kandidatu, so učinkoviti glasovi, ki se prenašajo od kandidata, ki mu ne morejo več pomagati k izvolitvi, do kandidata, ki mu koristijo, zato lahko pričakujemo, da bo končni rezultat neposredno izražal voljo velike večine vseh volivcev. Prek izbire kandidatov se ta volja posredno odraža tudi pri uspehu političnih strank ali drugih manjšinskih, etničnih, verskih ali interesnih skupin. Če sta dva kandidata člana iste politične stranke in jih volivci stranke na glasovnici označijo enega za drugim, bosta v primeru zadostne podpore izvoljena oba, v primeru manjše podpore pa se bodo glasovi manj priljubljenega prenesli k bolj priljubljenemu in bodo tako vsi glasovi skupaj omogočili izvolitev vsaj enega izmed kandidatov. Stranke v tem sistemu ponavadi v volilni enoti predlagajo več kandidatov, kot jih ima dejansko možnost osvojitve mandata, zato imajo volivci tudi znotraj glasovanja za eno stranko večje možnosti izbrati po njihovem mnenju bolj ustreznega kandidata. Prav tako lahko volivci takoj za prvo podprejo drugo stranko s podobnimi cilji in usmeritvami ter tako v primeru, da prva ne bo uspešna, svoje glasove prenesejo na drugo.

Prednosti SEPG so torej natančno odražanje moči političnih strank ali drugih skupin znotraj volilnega telesa, vsaka stranka ali skupina, ki ima večino glasov, bo pridobila večino mandatov, izločeni so elementi špekuliranja in volivec ima možnost, da se med kandidati odloča na podlagi osebnih ali strankarskih lastnosti, njegova izbira pa ima večjo moč od vsakršne strankarske izbire kandidatov kot na primer v sistemu kandidatnih list.<sup>47</sup>

Volivcu je torej omogočena popolna svoboda, da izrazi svoje preference za individualne kandidate, z ali brez oziranja na strankarsko pripadnost kandidatov. Hkrati pa sistem volivcu zagotavlja, da noben njegov glas ne bo podprl kandidata ali stranke, ki jim volivec ne bo izrazil svoje izrecne podpore.

---

<sup>45</sup> Na primer volitve v avstralski senat do leta 1984.

<sup>46</sup> Na primer v volilnem sistemu Republike Irske.

<sup>47</sup> E. Lakeman, 1970, *How Democracies Vote*, str. 140.

Pogosto lahko zasledimo argument, da je SEPG zaradi zahteve po razvrščanju kandidatov za volivce kompliciran sistem, vendar pa izkušnje v državah, ki ta sistem uporabljajo, kažejo, da je število neveljavnih glasovnic majhno in primerljivo s številom neveljavnih glasovnic v sistemu kandidatnih list. V Irski je bilo tako na volitvah po SEPG med letoma 1938 in 1987 povprečno neveljavnih samo en odstotek oddanih glasovnic.<sup>48</sup>

#### 4.2. Razlikovanje med SEPG in sistemom alternativnega glasovanja

Podobno kot sistem enega prenosljivega glasu med proporcionalnimi sistemi tudi znotraj skupine večinskih volilnih sistemov obstaja sistem, ki omogoča prenašanje glasu volivca glede na izražene preference, tj. sistem alternativnega glasovanja. Včasih prihaja do enačenja ali posploševanja pri uporabi teh dveh sistemov, tako na praktični kot tudi na terminološki ravni. Sistem alternativnega glasovanja se pojavlja kot možnost delne korekcije nesorazmernosti večinskega sistema.

V primeru, da se v volilni enoti dodeljuje en mandat in se zanj potegujejo trije kandidati, se lahko zgodi, da je izvoljen kandidat z relativno večino, količina njegovih prejetih glasov pa še zdaleč ne predstavlja večine volivcev, tako mandat pridobi kandidat, ki ga večina volivcev v enoti sploh ni volila. Prva možnost odprave te izrazite nesorazmernosti je lahko uporaba dveh krogov glasovanja, po štetju glasov iz prvega kroga v boju za mandat ostaneta dva kandidata, nato volivci ponovno volijo samo med njima. V drugem krogu mandat osvoji kandidat, ki zbere absolutno večino glasov volivcev.

Druga možnost pa je uporaba sistema alternativnega glasovanja, ki enako kot sistem enega prenosljivega glasu omogoča volivcem, da poleg svoje prve izbire na glasovnici določijo še drugo, tretjo in tako naprej, ki naj se uporabi v primeru, če bo kandidat prejšnje izbire iz volilne tekme izpadel. Tudi v tem primeru mora kandidat za osvojitve mandata nujno pridobiti absolutno večino oddanih glasov, ne glede na to, koliko kandidatov se za mandat poteguje, vendar pa je izvedba volitev na podlagi tega sistema veliko bolj priročna, saj ni potrebe, da volivci volijo dvakrat.<sup>49</sup>

Pri preštevanju glasov se v vsakem krogu štetja izloči kandidat, ki ima najmanjše število glasov, njegovi glasovi pa se porazdelijo med preostale kandidate, skladno z izbirami volivcev, postopek se ponavlja, dokler eden izmed kandidatov ne doseže več kot polovice vseh oddanih glasov (absolutna večina). Tak sistem je v uporabi za predsedniške volitve v Irski in Indiji ter nekatere predstavniške volitve v Avstraliji.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> D. Nohlen, 1992, Izborno pravo i stranački sustav, str. 197.

<sup>49</sup> E. Lakeman, 1970, How Democracies Vote, str. 61.

<sup>50</sup> URL: <[https://en.wikipedia.org/wiki/Instant-runoff\\_voting](https://en.wikipedia.org/wiki/Instant-runoff_voting)> (24. 9. 2020).

Način preštevanja glasov in dodelitve mandatov v sistemu enega prenosljivega glasov in sistemu alternativnega glasovanja je podoben, v obeh sistemih je za osvojitve mandata potrebno točno določeno število glasov in po vsakem krogu preštevanja glasov se iz volilne tekme izloči zadnje uvrščeni kandidat. Bistvena razlika pa je v tem, da se SEPG kot proporcionalni sistem uporablja v volilnih enotah z več mandati, kjer mandat osvoji kandidat, ki doseže kvoto, izračunano s pomočjo volilnega količnika, sistem alternativnega glasovanja kot večinski sistem pa se uporablja v volilnih enotah, kjer se dodeli samo en mandat kandidatu, ki doseže absolutno večino oddanih glasov.

Podobne učinke sistemu alternativnega glasovanja ima še redkeje uporabljan sistem točkovanja, imenovan tudi Borda sistem, v katerem volivci znotraj volilne enote ne razvrščajo kandidatov, ampak volijo s podelitvijo določenega števila točk na glasovnici. Kandidatu prve izbire podelijo maksimalno število točk, naslednjemu eno manj itd. Število točk, ki jih je možno podeliti, je odvisno od števila kandidatov znotraj volilne enote. Po zaprtju volišč se točke preštejejo in kandidat, ki je osvojil največje število, osvoji mandat. Podobnost s sistemom alternativnega glasovanja je možnost volivcev, da svoj glas porazdelijo med več kandidatov, skladno s svojimi preferencami. Razlika je, da ni potrebe po preštevanju glasov po krogih in izločanju kandidatov, vse točke se namreč lahko preštejejo v zgolj enem krogu in takrat je zmagovalec znan.<sup>51</sup>

#### 4.3. Uporaba sistema enega prenosljivega glasov v praksi

Sistem enega prenosljivega glasov je iz različnih vzrokov v svetu še vedno redko uporabljan volilni sistem, ponavadi je predstavljan kot povprečnemu volivcu težje razumljiv, kar pa se na podlagi analize veljavnosti glasovnic v državah, kjer je sistem v uporabi, izkazuje za neupravičeno, zato moramo vzroke poiskati tudi drugje. Vsekakor njegovo priljubljenost med ustvarjalci sistema – politiki na oblasti – zmanjšuje zgoraj navedeno omejevalno delovanje, ki otežuje morebitne politične, strankarske špekulacije in v nekolišni meri zmanjšuje predvidljivost volilnih rezultatov.

SEPG je tipična oblika proporcionalnega sistema anglosaksonskih držav. Pojavlja se kot izbran sistem za neposredne volitve v nacionalne parlamente, volitve senatov, lokalne volitve in volitve v Evropski parlament ter posredne predsedniške volitve, volitve v zgornji dom parlamentov in senatov. Trenutno ga za neposredne volitve uporabljajo države: Republika Irska (parlamentarne volitve, volitve v zgornji dom, lokalne volitve, volitve v Evropski parlament), Malta (parlamentarne volitve, lokalne volitve, volitve v Evropski parlament), Severna Irska (parlamentarne volitve, lokalne volitve, volitve v Evropski

---

<sup>51</sup> URL: <<https://www.electoral-reform.org.uk/voting-systems/types-of-voting-system/borda-count>> (24. 9. 2020).

parlament), Škotska (lokalne volitve), Avstralija (lokalne volitve osmih zveznih držav in volitve senata), ZDA (lokalne volitve nekaterih zveznih držav) in Nova Zelandija (lokalne volitve). Za posredne volitve pa ga uporabljajo: Indija (predsedniške volitve, volitve v zgornji dom), Nepal (volitve v zgornji dom) in Pakistan (volitve v zgornji dom). V preteklosti se je uporabljal še v nekaterih drugih državah.<sup>52</sup>

*Tabela I:*

*Pregled uporabe SEPG po državah*<sup>53</sup>

Država	Neposredne volitve				Posredne volitve	
	Parlamentarne volitve	Volitve v zgornji dom parlamenta, senat	Volitve v Evropski parlament	Lokalne volitve	Predsedniške volitve	Volitve v zgornji dom parlamenta, senat
Avstralija		X (1948)		X		
Indija					X	X
Republika Irska	X (1921)	X (1925)	X (1979)	X (1920)		
Malta	X (1921)		X	X		
Nepal						X (2018)
Nova Zelandija				X		
Pakistan						X
Severna Irska	X		X	X		
Škotska				X (2007)		
ZDA				X		

#### 4.4. Način glasovanja v praksi

Glasovanje na volitvah po sistemu enega prenosljivega glasu poteka nekoliko drugače kot v drugih volilnih sistemih. Na glasovnici so po abecednem vrstnem redu navedeni kandidati za osvojitve mandatov v volilni enoti, poleg njih pa je zapisano, kateri politični stranki pripadajo oziroma ali kandidirajo kot neodvisni kandidati, v tem primeru poleg imena ni zapisa stranke. Ena stranka lahko v posamezni volilni enoti predlaga in na glasovnico uvrsti več kandidatov. V primeru, ko ustvarjalci volilnega sistema menijo, da razvrstitev kandidatov po abecednem redu vpliva na glasovanje na način, da volivci večkrat izberejo kandidata na vrhu glasovnice, je možna rešitev mešanje kandidatov pri tisku glasovnic; na primer, kadar je kandidatov deset, je vsak kandidat na eni desetini glasovnic zapisan na prvem mestu.

Volivec določi svoje preference tako, da v polje poleg imena kandidata zapiše zaporedno številko izbire; pred kandidata, ki je njegova prva izbira, zapiše številko ena. V primeru, da bo ta kandidat izvoljen že z glasovi drugih volivcev in glas slednjega za njegovo izvolitev ne bo več potreben, ali pa bo iz volilne tekme v določenem krogu štetja izpadel, določi svojo drugo izbiro tako, da v polje poleg drugega kandidata zapiše številko dve, poleg tretje izbire

<sup>52</sup> B. Kovač, 2001, Irski volilni sistem, str. 16.

<sup>53</sup> URL: <[https://en.wikipedia.org/wiki/Single\\_transferable\\_vote](https://en.wikipedia.org/wiki/Single_transferable_vote)> (27. 4. 2020), v oklepaju datum začetka uporabe, pri Avstraliji in ZDA je datum za lokalne volitve drugačen za vsako zvezno državo.

tri in tako dalje. Število preferenc, ki jih lahko podeli, je odvisno od določil volilnega sistema. Bodisi je treba razvrstiti vse kandidate na glasovnici (volitve v avstralski senat do leta 1984), ena izmed možnosti je obveznost razvrstiti samo določeno število kandidatov (na primer pet) ali pa za veljavnost glasovnice zadostuje že, kadar s številko ena označi zgolj enega kandidata (Republika Irska in Malta).

Za težo volilnega glasu volivca je bolje, da na glasovnici razvrsti več kandidatov, saj se njegov glas samo tako lahko prenese na naslednjega kandidata v primeru, da prejšnjemu ne koristi več. Volivec se s tem izogne možnosti, da njegov glas ne bi prispeval k izvolitvi nobenega izmed kandidatov in s tem izgubil pomena. Tako izrabi možnost, ki mu jo sistem omogoča in maksimalno poveča svoj vpliv na podelitev mandatov, kar je ena izmed najbolj izpostavljenih prednosti tega sistema.

#### 4.5. Preštevanje glasov

Pri preštevanju glasov volivcev je izvoljen kandidat, ki doseže kvoto glasov, preračunano z uporabo volilnega količnika glede na število vseh veljavnih oddanih glasovnic v volilni enoti. V sistemih enega prenosljivega glasu je najbolj pogosto uporabljan Droopov količnik:<sup>54</sup>

$$\text{Droopov količnik} = \frac{\text{število vseh veljavnih glasov}}{\text{število mandatov} + 1} + 1$$

Glasovi se preštevajo po krogih. Po koncu vsakega kroga so izvoljeni tisti kandidati, ki so prejeli enako ali večje število glasov od fiksno določene kvote. Glasovi, ki presegajo kvoto, se dodelijo preostalim kandidatom glede na preference volivcev. Kadar v krogu štetja nihče od kandidatov ne doseže kvote, kandidat z najmanj glasovi izpade in se njegovi glasovi dodelijo preostalim kandidatom, skladno s preferencami volivcev. Kadar na glasovnici ni drugih preferenc ali glasu ni več mogoče dodeliti nobenemu od označenih kandidatov, ker so vsi bodisi izvoljeni ali že izpadli iz volilne tekme, glasu ni več mogoče prenesti, zato taka glasovnica postane neprenosljiva in se vodi ločeno. Postopek poteka ciklično do zapolnitve vseh poslanskih mest v volilni enoti. V primeru, da je število še nepodeljenih mandatov enako številu kandidatov, ki ostajajo v volilni tekmi, so ti kandidati izvoljeni brez dosega kvote.<sup>55</sup>

Primer prenosa glasov: Seštevek glasov kandidata A po prvem štetju je 7700, volilna kvota pa znaša 7500 glasov. Vsota presežka glasov je torej 200. Člani komisije volilne enote morajo teh 200 glasov prerazporediti, skladno z naslednjo preferenco volivcev, ki so volili kandidata A. Kot težava se pojavi vprašanje, katerih 200 glasovnic naj volilna komisija upošteva pri

---

<sup>54</sup> E. Lakeman, 1970, *How Democracies Vote*, str. 138, in D. Nohlen, 1992, *Izborna pravo i stranački sustav*, str. 189.

<sup>55</sup> B. Kovač, 2001, *Irski volilni sistem*, str. 32.

prenosu glasov, obstaja namreč možnost, da zadnjih 200 glasovnic ne bo proporcionalno odražalo volje vseh volivcev kandidata A za prenos glasov na naslednje kandidate.<sup>56</sup>

Obstaja več različnih načinov prenosa presežnih glasov kandidata, ki je že dosegel kvoto. Vse različice v večji ali manjši meri zagotavljajo pravičnost postopka in preprečujejo možnost manipulacije volilnih komisij, da bi pri prenosu upoštevale glasovnice, ki koristijo le enemu izmed kandidatov. Najbolj pravična različica je t. i. metoda Gregory,<sup>57</sup> ki se uporablja za volitve v senat Republike Irske in Avstralije. Po tej metodi se namesto dela glasov po celotni vrednosti prenašajo vsi glasovi po delni vrednosti.

Primer: Volilna komisija po preštevanju glasov kandidata A in njegovi izvolitvi ponovno pregleda vse glasovnice in jih razvrsti glede na druge preference. Nato od vseh prejetih glasov kandidata A odšteje zahtevano kvoto in dobljeno število deli z vsemi prejetimi glasovi ter dobljen rezultat pomnoži s številom glasov, ki jih je pridobil vsak izmed kandidatov naslednje izbire. V primeru, da je bil na 3120 glasovnicah kandidata A kot druga izbira označen kandidat B, bo izračun glasov, ki jih prejme kandidat B, naslednji:

$$\frac{\text{presežek glasov kandidata}}{\text{vsi prejeti glasovi kandidata}} * \text{glasovi za naslednjo izbiro}$$

$$\frac{200}{7700} * 3120 \approx 81$$

Kandidat B torej od vseh 200 prenesenih prejme 81 glasov. Kadar gre za prenos viška glasov, ki jih je kandidat pridobil v drugem ali katerem od naslednjih štetij, se tako ponovno preštejejo, preračunajo in porazdelijo le glasovi, ki jih je kandidat prejel v zadnjem štetju, takrat ko je presegel kvoto. Kadar v tem štetju dosežeta kvoto dva ali več kandidatov, se najprej prenese večji presežek glasov. Izračun se opravi po naslednji formuli:

$$\frac{\text{presežek glasov kandidata}}{\text{v zadnjem štetju prejeti glasovi kandidata}} * \text{glasovi za naslednjo izbiro}$$

#### 4.6. Zapolnitev mest poslancev, ki prenehajo z opravljanjem funkcije

V vsakem predstavniškem telesu se lahko zgodi, da kakšen poslanec ne želi ali ne more več opravljati predstavniške funkcije. Volilni sistemi za ponovno zapolnitev teh mest določajo različna pravila. Tudi v sistemu enega prenosljivega glasu je za to na voljo več različnih metod, ki se uvrščajo v dve kategoriji.

---

<sup>56</sup> E. Lakeman, 1970, How Democracies Vote, str. 113.

<sup>57</sup> Imenuje se po J. B. Gregoryju, ki je metodo utemeljil leta 1880, za tem se je začela uporabljati za volitve v predstavniška telesa nekaterih avstralskih zveznih držav. URL: <<https://www.prsa.org.au/gregoryj.htm#gregory>> (30. 4. 2020).

V prvi kategoriji je cilj ponovna ugotovitev volje volivcev, kdo naj bo njihov predstavnik. S tem namenom se lahko volitve ponovno izvedejo v celotni volilni enoti, v kateri je bil izvoljen predstavnik, ki funkcije ne opravlja več, tako da vsi volivci volijo samo enega kandidata. Lahko pa se ponovne volitve izvedejo samo v enem delu volilne enote, v tem primeru je samo za namen ponovnih volitev volilno enoto treba razdeliti v okraje s samo po enim mandatom. Vsak okraj se poveže z enim izmed predstavnikov, ki so bili v volilni enoti že izvoljeni. Tako se volitve ponovno izvedejo samo v okraju, v katerem je bil izvoljen predstavnik, ki funkcije ne opravlja več.

V drugi kategoriji pa so metode, ki omogočajo sorazmerno ohranitev volje volivcev, izražene na prvotnih volitvah. Tako je mogoče predstavniško mesto dodeliti kandidatu, ki je dosegel največ glasov med neuspešnimi kandidati na prvotnih volitvah. Druga možnost je dodelitev mandata kandidatu, ki pripada isti politični stranki kot kandidat, ki ne opravlja več predstavniške funkcije. Tretja možnost pa je ponovno preštevanje vseh glasov, ki jih je na prvotnih volitvah dobil kandidat, ki funkcije ne opravlja več. Glasovi se ponovno razvrstijo med kandidate, ki v volilni enoti na prvih volitvah niso bili uspešni. Ta način omogoča volivcem, ki so izgubili svojega predstavnika, da ga nadomestijo. V tem primeru je treba shraniti vse glasovnice volitev, v volilni enoti pa mora za začetek opravljanja predstavniške funkcije biti na voljo vsaj eden izmed prvotno neuspešnih kandidatov.<sup>58</sup> V primeru, da nihče izmed kandidatov ne doseže večine, ki jo za ta namen določa volilni sistem, se za zapolnitev mesta uporablja ena od zgornjih dveh možnosti.

#### 4.7. Volilni količnik v sistemu enega prenosljivega glasu

V sistemu enega prenosljivega glasu je uporaba volilnega količnika potrebna za določitev števila glasov (volilne kvote), ki jih mora prejeti kandidat, da osvoji mandat v volilni enoti, mandat je osvojen v tistem krogu preštevanja, ko kandidat doseže ali preseže število glasov, določeno s količnikom.

Teoretično možna bi bila uporaba katerega koli od zgoraj naštetih enostavnih ali zmanjšanih volilnih količnikov, prvotni Harejev in Andraejev predlog je bil uporaba enostavnega (Hare) volilnega količnika, vendar pa to ni najmanjše možno število glasov za zagotovo osvojitve poslanskega sedeža, zato se v SEPG danes večinoma uporablja Droopov količnik.<sup>59</sup> Za razliko od Harejevega količnika tak količnik zahteva manjše število oziroma odstotek glasov, potrebnih za pridobitev mandata. Če se v volilni enoti podelijo štirje mandati in je število veljavnih glasov 10.000, je za pridobitev sedeža po Harejevem količniku treba zbrati 2500 glasov, po Droopovem pa 499 manj. Izbira volilnega količnika ima v SEPG še en pomemben

---

<sup>58</sup> E. Lakeman, 1970, *How Democracies Vote*, str. 157.

<sup>59</sup> A. Lijphart, 1994, *Electoral Systems and Party Systems*, str. 24, in E. Lakeman, 1970, *How Democracies Vote*, str. 111.

učinek, povezan z načinom dodelitve mandatov in prenašanjem glasov. Večja kot sta količnik in zahtevana kvota, več glasov se iz volilne tekme po nepotrebem umakne v prejšnji fazi štetja in manj glasov ostane na voljo za morebitno rešitev naslednjih izbranih kandidatov pred izpadom.<sup>60</sup>

#### 4.8. Velikost volilnih enot

Število mandatov, ki se podelijo v posamezni volilni enoti, ima neposreden vpliv tudi na proporcionalnost volilnega rezultata. Prvi, ki je opozoril na učinek velikosti volilnih enot na proporcionalnost volilnega sistema, je bil irski akademik James Hogan.<sup>61</sup> Utemeljil je, da je odločilen del vsakega proporcionalnega sistema velikost volilnih enot, večja kot je enota, torej več kot je v njej na voljo mandatov, bolj se sistem približa proporcionalnosti. Kadar je število mandatov v volilni enoti manjše od pet, ni več mogoče govoriti o resnični proporcionalnosti med oddanimi glasovi in dobljenimi sedeži (mandati). Taagepera in Shugart menita, da je za ohranitev proporcionalnosti potrebna velikost volilne enote v tipičnem strankarskem sistemu vsaj pet ali šest mandatov na volilno enoto.<sup>62</sup> Ta pogoj je izpolnjen na Malti in pri vseh volitvah na podlagi SEPG v Avstraliji, Irska pa ima manjše volilne enote.<sup>63</sup>

V SEPG je v ospredju možnost volivcev, da svoj glas oddajo posameznim kandidatom in samo posredno političnim strankam. Težava lahko nastopi v primeru, ko so volilne enote prevelike, saj se na glasovnicah znajde veliko število kandidatov, kar zmanjšuje preglednost izbire. Glasovanje v SEPG od volivcev zahteva zadostno poznavanje kandidatov in njihovih političnih stališč, zato je nujno, da izbira kandidatov na glasovnicah ni prevelika, volivcem mora ostati možnost hitre označitve svojih preferenc za kandidate in tako enostavne oddaje glasu. Posledično se v državah, ki volijo po SEPG, v volilnih enotah voli manjše število kandidatov, kar ima lahko negativen vpliv na proporcionalnost volilnega rezultata.<sup>64</sup> Kot kompromis se disproportionalnost lahko učinkovito omeji z določitvijo ravno pravnih volilnih enot,<sup>65</sup> torej dovolj majhnih volilnih enot, v katerih se ohranja dobro poznavanje kandidatov in kjer volivci lahko enostavno oddajo svoj glas, ter hkrati dovolj velikih, da se primerno omejijo negativni vplivi na proporcionalnost volilnega rezultata.

---

<sup>60</sup> E. Lakeman, 1970, *How Democracies Vote*, str. 138.

<sup>61</sup> J. Hogan, 1945, *Election and Representation*, cit. po M. Gallagher, *Ireland: The Discreet Charm of PR-STV*, v: *The Politics of Electoral Systems*, 2008, str. 511–532.

<sup>62</sup> R. Taagepera, M. S. Shugart, 1989, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, str. 112–125.

<sup>63</sup> D. M. Farrell, 1998, *Comparing Electoral Systems*, str. 126–136.

<sup>64</sup> A. Lijphart, 1994, *Electoral Systems and Party Systems*, str. 145.

<sup>65</sup> E. Lakeman, 1970, *How Democracies Vote*, str. 121–123.



Razdelitev države na volilne enote vpliva tudi na možnosti strank za osvojitve mandatov na volitvah, tako teorija šteje razdelitev na volilne enote ali tudi volilne okraje za eno najspornejših vprašanj pri analizi volilnih sistemov.<sup>66</sup> Z zmanjševanjem velikosti volilnih enot se poveča tudi možnost disproportionalnega učinka pri številu mandatov, ki jih osvojijo večje stranke. Pridobijo torej več mandatov, kot bi jim jih pripadalo, če bi sistem v večji meri ohranil proporcionalne lastnosti, ki jih je izgubil zaradi manjših volilnih enot. Odstopanja pa so kljub temu vedno manjša, kot bi bila v večinskem volilnem sistemu.<sup>67</sup> Učinke majhnih volilnih enot na proporcionalnost enako obravnava tudi Gallagher.<sup>68</sup> Manjše kot so volilne enote, nižji je učinek proporcionalnosti volilnega sistema in s tem tudi manjše možnosti majhnih strank za osvojitve poslanskih mandatov. Na primer v volilni enoti, kjer se volijo trije poslanci, mora stranka za osvojitve mandata dobiti vsaj 18 odstotkov glasov, v volilni enoti z devetimi predstavniki pa lahko mandat osvoji stranka tudi z manj kot 9 odstotki glasov volivcev.<sup>69</sup> Irski volilni sistem, kjer se v volilnih enotah volijo od trije do pet poslancev, je označen kot proporcionalni volilni sistem z majhnimi volilnimi enotami. Po izkušnjah imajo možnost za osvojitve mandatov v enoti s tremi mandati samo do tri stranke.

V irskem sistemu zgodovinsko prevladujejo samo tri stranke, zato velja za stabilen volilni sistem. Najmočnejša stranka lahko pod določenimi pogoji osvoji večino mandatov z nekaj manj kot 46 odstotkov glasov. Sistem deluje tako, da omogoča ustvarjanje zadostne večine.<sup>70</sup> Velike stranke so tako v majhnih volilnih enotah privilegirane, saj lahko nastajajo tudi velike razlike med deležem glasov in deležem mandatov v celotni državi, vse v korist velikih strank. Volilni sistem tako v takšnih volilnih enotah ne vodi do proporcionalnega predstavništva, ampak bolj zasleduje cilj večinskih volilnih sistemov.<sup>71</sup>

Kandidat potrebuje med 17 (volilne enote s petimi mandati) do 25 odstotkov (volilne enote s tremi mandati) glasov za osvojitve mandata. Postopek preračunavanja glasov v SEPG upošteva tudi naslednje preference na glasovnici za izpadlega kandidata, kljub temu se na koncu vsi glasovi ne pretvorijo v mandate. V volilni enoti s tremi mandati morajo kandidati osvojiti približno po 25 odstotkov glasov, približno četrtnina glasov se ne pretvori v mandate in gre za t. i. izgubljene glasove. V volilnih enotah s štirimi mandati je ta delež ena petina, v enoti s petimi pa le še ena šestina glasov.

Kljub naštetemu je dejanska disproportionalnost po izkušnjah v irskem volilnem sistemu manjša, kot bi na podlagi velikosti volilnih enot lahko zaključili na prvi pogled. Velike stranke

---

<sup>66</sup> D. Nohlen, 1992, *Izborna pravo i stranački sustav*, str. 47.

<sup>67</sup> E. Lakan, 1970, *How Democracies Vote*, str. 248.

<sup>68</sup> M. Gallagher, M. Laver, P. Mair, 2006, *Representative Government in Modern Europe*, str. 355.

<sup>69</sup> D. Nohlen, 1992, *Izborna pravo i stranački sustav*, str. 53–55.

<sup>70</sup> Prav tam.

<sup>71</sup> Prav tam, str. 88.

so sicer v prednosti, kljub temu pa je disproporcijski učinek manjši, kot bi bil pri volitvah z relativno večino v enomandatnih volilnih enotah. Vzrok za to je v posebnih učinkih sistema, ki se med seboj kompenzirajo.<sup>72</sup> V proporcionalnem sistemu enega prenosljivega glasu tendenca ene stranke, da bo osvojila bonus glasov (neproporcionalen del), vpliva na volivca nasprotnih manjših strank na način, da lahko njihove preostale glasove na glasovnici razporedijo tako, da pomagajo druga drugi in tako preprečijo večji stranki, da bi osvojila velik bonus glasov.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> D. Nohlen, 1992, *Izborna pravo i stranački sustav*, str. 192–193.

<sup>73</sup> *Primer Fianne Fail na Irskem* – gl. vir M. Gallagher, *Ireland: The Discreet Charm of PR-STV*, v: *The Politics of Electoral Systems*, 2008, str. 511–532.

## 5. Sistem enega prenosljivega glasu za volitve v državni zbor

### 5.1. Odločba Ustavnega sodišča UI-32/2015

Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustavno sodišče) je na zahtevo Državnega sveta Republike Slovenije (v nadaljevanju Državni svet) z dne 27. 2. 2015 presojalo ustavno skladnost Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ)<sup>74</sup> in Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor (ZDVEDZ).<sup>75</sup> Predlagatelj je kot protiustavne izpodbijal večje število določb iz obeh zakonov; v zvezi z ugotavljanjem možnosti uvedbe sistema enega prenosljivega glasu v slovenski pravni red sta pomembna zlasti dva sklopa. Prvi sklop predstavlja 4. člen ZDVEDZ, ki določa območja osmih volilnih enot in 88 volilnih okrajev; predlagatelj je navedel, da se volilni okraji zelo razlikujejo po številu volilnih upravičencev, zato naj bi bila določba v neskladju s 1., 2. in 20. členom ZVDZ ter 3., 43., 44., 80. in 82. členom Ustave Republike Slovenije<sup>76</sup> (v nadaljevanju Ustava). Drugi sklop relevantnih določb pa so 90., 91., 92. in 93. člen ZVDZ, ki določajo pravila ugotavljanja izida volitev oziroma razdelitve mandatov, te določbe so po mnenju predlagatelja v neskladju s 3., 80. in 82. členom Ustave, saj naj ne bi zadostile ustavni zahtevi iz petega odstavka 80. člena, da imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov posameznim kandidatom.

Ustavno sodišče je z odločbo U-I-32/15-65 z dne 8. 1. 2018<sup>77</sup> odločilo, da je 4. člen ZDVEDZ, ki določa območja volilnih okrajev, v takšnem neskladju s tretjim, četrtem in petim odstavkom 20. člena ZVDZ, da so kršena načela pravne države iz 2. člena Ustave (3. točka izreka).

Območja volilnih okrajev namreč ne ustrezajo nobenemu merilu iz 20. člena ZVDZ, to so merila enakega števila prebivalcev, geografske zaokroženosti in največja možna integriteta občine. Razlike v velikosti volilnih okrajev po številu volivcev namreč dosegajo razmerje 1 : 3,73 med največjim in najmanjšim volilnim okrajem, po podatkih o številu volilnih upravičencev po volilnih okrajih za volitve leta 2011 in leta 2014 ugotovimo, da se neskladje še povečuje. Območja volilnih okrajev niso usklajena z mejami novih občin in ne ustrezajo več zahtevi po geografski zaokroženosti.

---

<sup>74</sup> Zakon o volitvah v državni zbor (v nadaljevanju ZVDZ), Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US in 23/17.

<sup>75</sup> Zakon o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor (v nadaljevanju ZDVEDZ), Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo.

<sup>76</sup> Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99 in 75/16 – UZ70a.

<sup>77</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-32/15-65, Uradni list RS, št. 82/2018.

Ustavno sodišče je odločilo tudi, da izpodbijana ureditev dodelitve poslanskih mandatov v ZVDZ zagotavlja odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov kandidatom, ker o tem, kdo bo izvoljen, odločajo volivci, ne pa predlagatelj liste kandidatov. Ustavna zahteva, da imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov, pomeni, da so volivci tisti, ki dosežejo dodelitev mandatov posameznim kandidatom na različnih kandidatnih listah, zato mora biti volivcem zagotovljeno glasovanje o posameznih kandidatih. Tako obstoječa ureditev ni v neskladju s petim odstavkom 80. člena Ustave, v obrazložitvi pa Ustavno sodišče navaja še, da izbira konkretnega volilnega sistema, vključno z načinom personalizacije, spada v prosto polje zakonodajalca in ne v presojo Ustavnega sodišča.<sup>78</sup>

Ugotovitvena odločba Ustavnega sodišča nalaga zakonodajalcu, da ugotovljeno neskladje iz 4. člena ZDVEDZ odpravi tako, da v roku dveh let preoblikuje volilne okraje, skladno s pravili iz tretjega in četrtega odstavka 20. člena ZVDZ. To uskladitev lahko Državni zbor doseže na več načinov. Ožji, verjetno enostavnejši pristop z vidika težavnosti sprejema v DZ predstavlja preoblikovanje volilnih okrajev ali pa njihovo ukinitve ob hkratni uvedbi prednostnega glasu na ravni volilnih enot (po mnenju projektne skupine Inštituta za ustavno pravo bi bil v osnovi primeren absolutni prednostni glas in le izjemoma relativni).<sup>79</sup> Drugi, širši in veliko obsežnejši ter bolj zahteven pristop z vidika političnega soglasja pa vključuje obsežnejšo spremembo volilnega sistema, ki mora upoštevati tri temeljne prvine volilnega sistema, določene v petem odstavku 80. člena Ustave, po katerem se poslanci volijo po načelu sorazmernega predstavništva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v Državni zbor, pri čemer pa morajo imeti volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom, zato mora biti volivcem zagotovljeno glasovanje o posameznih kandidatih.<sup>80</sup>

Odločba zavezuje Državni zbor, da v roku dveh let ustrezno uskladi določbe ZDVEDZ z odločbo, ta rok se je iztekel 8. 1. 2020, zato je mogoče vsake morebitne volitve v Državni zbor, ki bodo izvedene pred ustreznimi uskladitvami omenjenih zakonov, označiti za protiustavne in nelegitimne. Hkrati neuresničitev te odločbe po poteku roka predstavlja tudi kršitev 2. člena in drugega odstavka 3. člena Ustave.

## 5.2. Možni in ustrezni načini za odpravo protiustavnosti

Kot možne rešitve, ki zagotavljajo odločilen vpliv volivcev, se ponujajo različni načini preferenčnega glasovanja, panaširanja in tudi sistem enega prenosljivega glasu.<sup>81</sup> Zadnji v veliki meri uveljavlja načelo sorazmernosti, zagotavlja odločilen vpliv volivcev na dodelitev

---

<sup>78</sup> V točkah 30–34 obrazložitve odločbe U-I-32/15-65.

<sup>79</sup> C. Ribičič, F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, J. Toplak, 2019, Ustavnopravna izhodišča za uresničitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-32/2015, str. 36 in nasl.

<sup>80</sup> Prav tam, str. 13 in nasl.

<sup>81</sup> Prav tam.

poslanskih mandatov, najbolj natančno izraža voljo volivcev in volivcu daje možnost glasovati o posameznih kandidatih, ne zgolj o političnih strankah. Tako se približa idealu demokratičnega sistema, saj zmanjšuje vpliv političnih strank na volitve in strankokracijo. Vendar pa je pomembno poudariti, da bi za uvedbo sistema enega prenosljivega glasu bile potrebne nekatere spremembe obstoječega pravnega okvira.

Sistem enega prenosljivega glasu je za izbiro novega volilnega sistema v Sloveniji ustrezen tudi zaradi drugih osnovnih dejavnikov, kot so velikost države, število poslancev in število prebivalcev z volilno pravico. Z vidika števila prebivalcev in velikosti volilnega telesa je SEPG namreč uspešno preстал dolgoletno preizkušnjo v državah z manjšim številom prebivalstva, kot sta Irska (približno 4,9 milijona prebivalcev) in Malta (približno 500.000 prebivalcev), zato ni zadržkov tudi pred možnostjo uporabe v Sloveniji.

### 5.3. Predpostavke za uvedbo sistema enega prenosljivega glasu v našo ureditev

Poleg politične volje, konsenza in zahtevane parlamentarne večine za spremembo volilnega sistema bi bile za sprejem spremembe volilne zakonodaje in izvedbo volitev po SEPG potrebne tudi nekatere pravno-tehnične rešitve.

Pri glasovanju ima vsak volivec en glas (ali enako število glasov). Njegov glas mora biti enakovreden glasu drugega volivca, zato je v primeru, kadar se volitve izvajajo v več volilnih enotah, treba zagotoviti, da se en poslanec voli na približno enako število prebivalcev. Volilni sistem ali sistem razdelitve mandatov morata zagotavljati enako možnost vplivanja volivcev na volilni izid.<sup>82</sup> Kot utemeljuje Sovdat: »Ustavodajalec lahko sam opravi izbiro volilnega sistema, če jo prepusti zakonodajalcu, pa je njegova izbira stvar politične odločitve, ki je v bistvu (ali večinski ali proporcionalni volilni sistem, vsak od njiju z možnostjo različnih modalitet, ali kombinacija obeh) ni mogoče izpodbiti s stališča enakosti volilne pravice ... v temelju je sestavni del zakonodajalčeve svobode tudi določitev višine volilnega praga, če uveljavi proporcionalni volilni sistem.«<sup>83</sup>

Po veljavni ureditvi volilnega sistema se poslanci v Državni zbor volijo v osmih volilnih enotah, vsaka volilna enota je razdeljena na enajst volilnih okrajev, posamezni volivec lahko znotraj okraja odda svoj glas le za enega kandidata.<sup>84</sup> Mandati se razdelijo na dveh ravneh, in sicer v volilni enoti ter na ravni celotne države. Na ravni volilnih enot po Droopovem količniku posamezni listi pripada toliko mandatov, kolikokrat je količnik vsebovan v številu prejetih glasov, in na ravni države po d'Hondtovem sistemu tako, da se listam oziroma istoimenskim listam dodeli toliko mandatov, kolikor znaša razlika med številom mandatov, ki

---

<sup>82</sup> J. Sovdat, 2013, Volilni spor, str. 59.

<sup>83</sup> Prav tam, str. 74–75.

<sup>84</sup> 20. člen ZVDZ.

bi jim pripadli na podlagi seštevka glasov na ravni države, in številom mandatov, ki so jih dobile v volilnih enotah.<sup>85</sup> Italijanska in madžarska narodna skupnost volita po posebnih pravilih (alternativnega glasovanja) vsaka še po enega poslanca.<sup>86</sup>

Delitev države tako na volilne enote kot tudi na volilne okraje in preračunavanje glasov na ravni države za volitve v SEPG nista potrebna, saj se volitve lahko učinkovito in enostavno, upoštevajoč vse zahteve po sorazmerni zastopanosti političnih interesov, izvedejo samo na eni ravni, zato bi bilo volilne okraje treba ukiniti, glasovanje in razdelitev mandatov pa bi potekala v novo oblikovanih, primerno velikih volilnih enotah.

Za SEPG se lahko uporabljajo volilne enote različnih velikosti, torej z različnim številom mandatov, ki se znotraj enote dodelijo. V primeru ohranitve 88 mandatov bi bilo tako možno volitve izvesti v 22 volilnih enotah s po štirimi mandati. Z vidika proporcionalnosti<sup>87</sup> bi bila boljša rešitev povečati število tako voljenih mandatov na 100 (in dva poslanca narodnih skupnosti, torej skupaj 102, absolutna navadna večina bi bila tako 52 glasov, absolutna kvalificirana večina pa 68 glasov poslancev) in voliti v 20 enotah po pet poslancev. Obe možnosti zahtevata prilagajanje meja volilnih okrajev številu prebivalcev, tako da vsaka posamezna volilna enota obsega približno enako število volivcev. Predlagatelj pa bi se lahko odločil tudi za volilne enote z različnim številom volivcev in različnim številom mandatov znotraj volilne enote. Na ta način bi lahko brez spremembe števila poslancev v Državnem zboru zagotovil primerno velike večmandatne volilne enote in zadostno proporcionalnost volilnega rezultata brez povečanja števila poslancev in izpostavljanja morebitni kritiki javnosti.

Za volitve v Državni zbor se znotraj obstoječega volilnega sistema uporablja volilni prag štirih odstotkov vseh oddanih glasov. Tako v parlament lahko vstopi samo stranka, ki na volitvah dobi več kot štiri odstotke glasov oziroma osvoji najmanj tri mandate. V teoriji se pogosto pojavlja vprašanje, v kakšni meri volilni prag vpliva na načelo predstavništva znotraj volilnega sistema in ali je ta vpliv še dopusten ali prekomeren.<sup>88</sup> Volilne enote, v katerih se dodeli manjše število mandatov, imajo enake učinke kot visok volilni prag, v obeh primerih gre za omejevanje proporcionalnosti in zmanjšanje možnosti osvojitve mandatov za manjše stranke, zato volilni prag ponavadi ustreza velikim strankam. S povečevanjem števila mandatov v volilnih enotah in z zmanjševanjem volilnega praga se povečuje

---

<sup>85</sup> 90.–93. člen ZVDZ.

<sup>86</sup> 20., 95. in 96. člen ZVDZ.

<sup>87</sup> R. Taagepera, M. S. Shugart, 1989, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, str. 236.

<sup>88</sup> D. Nohlen, 1992, *Izborna pravo i stranački sustav*, str. 89.

proporcionalnost sistema in možnosti manjših strank za osvojitve mandatov.<sup>89</sup> Poleg pravno definiranega volilnega praga pa t. i. dejanski prag lahko predstavlja tudi velikost predstavniškega telesa oziroma število predstavniških mest. Številnejša kot je sestava parlamenta določene države, večja je lahko proporcionalnost volilnega sistema, če so izpolnjeni tudi drugi zgoraj naštetih pogoji.<sup>90</sup>

Za uvedbo SEPG bi bila potrebna ukinitve vnaprej določenega volilnega praga, saj bi ta onemogočal eno izmed zgoraj navedenih prednosti sistema, tj. možnost izvolitve neodvisnih kandidatov. Drugi argument za ukinitve pa je večja težavnost preštevanja glasov in dodeljevanja mandatov v primeru, da je treba pri preštevanju upoštevati še volilni prag. Kadar stranka izvoljenega kandidata ne bi dosegla volilnega praga, bi bilo že preštete glasove treba ponovno prenašati, to pa bi lahko povzročilo celo, da zadostnega števila mandatov ne bi osvojila kakšna druga stranka, ki je pred ponovnim štetjem dosegala volilni prag. Z ustavo predpisani volilni prag torej ni združljiv s SEPG, pri čemer ga tudi ni mogoče nadomestiti s kakšnim drugim mehanizmom, ki bi kandidatnim listam pogojeval pridobitev vseh poslanskih mandatov glede na vnaprej zahtevan delež glasov.

Ustava RS v 80. členu določa, da se poslanci v Državni zbor volijo po načelu sorazmernega predstavništva ob štiriodstotnem volilnem pragu, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom. Uvedba sistema enega prenosljivega glasu z ukinitvijo volilnega praga bi bila skladna z zahtevo volitev po načelu sorazmernega predstavništva in zahtevo po zagotavljanju odločilnega vpliva volivcev na dodelitev mandatov, ne pa tudi z ustavno določbo o volilnem pragu.

#### 5.4. Volilni prag – ustavnost morebitne ukinitve

Delitev mandatov na več ravneh kot to predvideva obstoječi volilni sistem, povečuje možnost proporcionalne delitve mandatov, kar lahko privede do prevelike razdrobljenosti strankarskega sistema,<sup>91</sup> posledično nestabilnosti parlamenta in oteženega sprejemanja političnih odločitev. Tako razdrobljenost učinkovito preprečuje volilni prag, ki predstavlja zahtevano število glasov oziroma mandatov, ki jih mora osvojiti politična stranka, da lahko vstopi v parlament. V primeru, da pridobi število glasov, ki omogoča dodelitev manjšega števila mandatov, vendar ne doseže zahtevane skupne podpore volivcev, v Sloveniji štiri odstotke vseh veljavno oddanih glasovnic, se stranki ne dodeli nobeden od mandatov, ki bi jih sicer osvojila.

---

<sup>89</sup> R. Taagepera, M. S. Shugart, 1989, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, str. 112–125.

<sup>90</sup> A. Lijphart, 1994, *Electoral Systems and Party Systems*, str. 52.

<sup>91</sup> F. Grad, 2004, *Volitve in volilni sistem*, str. 64.

Volilni prag je tako pomembna dimenzija volilnega sistema, saj predstavlja minimalno zahtevano podporo volivcev strankam, da te lahko vstopijo v parlament. Kljub temu večina volilnih sistemov ne pozna volilnega praga.<sup>92</sup> Poleg z volilnimi pravili določenega volilnega praga (*explicit legal threshold*) pa obstaja tudi t. i. dejanski volilni prag (*actual threshold*),<sup>93</sup> ki nastaja zaradi vpliva drugih dimenzij volilnega sistema, predvsem velikosti volilnih enot (število mandatov, ki se v volilnih enotah dodelijo) in vpliva volilne formule.<sup>94</sup> Večje stranke so ponavadi naklonjene določitvi volilnega praga, saj jim ta omogoča prednost pred manjšimi strankami, kot drugi razlog za uvedbo pa se pogosto omenja lažje delovanje parlamenta in sestavljanje stabilne vlade.<sup>95</sup>

Volilni prag pa ima tudi svoje slabosti; povzroči namreč, da se glasovi določenega števila volivcev pri ugotavljanju volilnega izida sploh ne upoštevajo. Enakost volilne pravice v obstoječem volilnem sistemu je zagotovljena s tem, da se poslanski mandati delijo sorazmerno s številom glasov kandidatne liste, to pomeni, da ima »vsak glas enako težo (za izvolitev vsakega poslanca je treba približno enako število glasov in pri tem se upošteva vsak veljaven glas). Vsak odstop od načela sorazmernosti v tem volilnem sistemu pomeni poseg v enakost volilne pravice«. <sup>96</sup> Tako tudi volilni prag pomeni poseg v enakost volilne pravice, vendar pa je Ustavno sodišče v odločbi U-I-44/96<sup>97</sup> ocenilo, da gre za poseg, ki je ustavno dopusten, ker je presodilo volilni prag kot nujno potreben zakonski ukrep, da se zagotovi učinkovito izvrševanje ustavne vloge parlamenta.<sup>98</sup> Prag treh mandatov tako ni prekomeren, dopustna bi namreč bila taka višina volilnega praga, ki je za doseganje tega cilja primerna. V primeru uvedbe sistema enega prenosljivega glasu brez volilnega praga pa se ugotavljanju vpliva volilnega praga na enakost volilne pravice preprosto izognemo.

Volilni prag je v volilnem sistemu Republike Slovenije predpisan v petem odstavku 80. člena Ustave,<sup>99</sup> ki določa, da se poslanci volijo »po načelu sorazmernega predstavnštva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v Državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom«. Posledično za morebitno uvedbo SEPG ne bi zadoščala zgolj sprememba ZVDZ in ZDVEDZ, saj spremembe volilnega sistema, ki bi vključevala

---

<sup>92</sup> A. Lijphart, 1994, *Electoral Systems and Party Systems*, str. 12.

<sup>93</sup> Prav tam, str. 11–12, 148.

<sup>94</sup> R. Taagepera, M. S. Shugart, 1989, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, str. 126–133.

<sup>95</sup> M. Gallagher, M. Laver, P. Mair, 2006, *Representative Government in Modern Europe*, str. 357.

<sup>96</sup> J. Sovdat, 2013, *Volilni spor*, str. 58.

<sup>97</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-44/96, *Uradni list RS*, št. 36/96.

<sup>98</sup> J. Sovdat, 2013, *Volilni spor*, str. 67.

<sup>99</sup> C. Ribičič, F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, J. Toplak, 2019, *Ustavnoppravna izhodišča za uresničitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-32/2015*, str. 7 in nasl.



opustitev volilnega praga, ni mogoče izvesti brez umika določbe iz 80. člena Ustave.<sup>100</sup> Preostali del ustavne določbe tega člena ne nasprotuje opustitvi volilnega praga.

#### 5.5. Volilne enote

Uvedba SEPG predvideva ukinitve volilnih okrajev in razdelitev države na primerno oblikovane volilne enote. Število mandatov, ki so v posamezni volilni enoti na voljo, je pomembna komponenta volilnega sistema zaradi vpliva na proporcionalnost volilnega rezultata, preglednost izbire na glasovnicah, možnost boljšega poznavanja kandidatov in enake možnosti velikih in majhnih strank za osvojitve mandatov.

Hkrati oblikovanje volilnih enot vpliva tudi na enakost volilne pravice, volilne enote morajo biti oblikovane na način, da je spoštovano načelo enakosti, ki zahteva, da se poslanci volijo na podlagi enakega števila prebivalcev v volilnih enotah. Ustavno sodišče je ocenilo, da največ petodstotna odstopanja pri oblikovanju velikosti volilnih enot ne pomenijo kršitve enakosti volilne pravice.<sup>101</sup>

V Sloveniji bi bila tako najbolj primerna uporaba pet ali šest mandatnih volilnih enot, takšne volilne enote bi omogočale dovolj proporcionalen volilni rezultat, izenačene možnosti velikih in manjših strank za osvojitve poslanskih mandatov, ustrezno število kandidatov znotraj volilne enote in s tem zadostno preglednost glasovnic ter enostavno oddajo glasu. S pravilno oblikovano velikostjo volilnih enot bi močno zmanjšali tudi možnosti *malapportionmenta* in *gerrymanderinga*, ki sta v manjših volilnih enotah možna. Hkrati bi morali zagotoviti tudi, da se posamezen mandat podeljuje na približno enako število prebivalcev. Če bi se v vseh volilnih enotah podelilo enako število mandatov, bi bile volilne enote oblikovane z največ petodstotnim odstopanjem po številu prebivalcev, idealno manjšim, da ne bi prišlo do kršitve enakosti volilne pravice. V primeru, da bi se predlagatelj odločil za različno število mandatov v volilnih enotah, pa bi moral upoštevati, da kljub različnemu številu volivcev znotraj posameznih volilnih enot število razpoložljivih mandatov ustreza številu volivcev (načelo enakosti). Vsak razpoložljivi mandat v državi, z izjemo predstavnikov manjšin, je tako razdeljen med približno enako število volivcev. Zaradi ohranjanja proporcionalnosti celotnega sistema je priporočljivo, da je znotraj večine volilnih enot še vedno na voljo najmanj pet mandatov.

---

<sup>100</sup> C. Ribičič, F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, J. Toplak, 2019, Ustavnopravna izhodišča za uresničitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-32/2015, str. 29 in nasl.

<sup>101</sup> Sklep Ustavnega sodišča RS U-I-128/92, Uradni list RS, št. 53/92.

## 5.6. Faza kandidiranja

Prva faza v postopku izvedbe volitev je zbiranje kandidatur. Zaradi zagotavljanja možnosti kandidature tudi neodvisnim kandidatom je v sistemu enega prenosljivega glasu kandidacijski postopek nekoliko poenostavljen. V irskem sistemu tako kandidata lahko predlaga vsak volilni upravičenec volilne enote, lahko pa se predlaga kandidat sam. Da bi se izognili neresnim kandidaturam, je določena varščina v denarnem znesku, ki jo mora položiti kandidat in je vrnjena v primerih, ko kandidat odstopi od kandidature, prejme četrtno glasov, potrebnih za doseg kvote, ali je izvoljen. Kandidati, ki predstavljajo politične stranke, to označijo na obrazcu ob prijavi kandidature, stranka je nato na glasovnici zapisana poleg imena kandidata. Kandidati, pri katerih označbe stranke na glasovnici ni, torej kandidirajo kot neodvisni kandidati. Kandidat za poslanca lahko kandidira v eni ali več volilnih enotah, v primeru, da je izvoljen v dveh ali več volilnih enotah, mora podati izjavo, katero volilno enoto bo v parlamentu predstavljal, če tega ne stori, pa se šteje, da bo predstavljal enoto, v kateri je dobil največ prvih glasov.<sup>102</sup>

Tudi za volitve v Državni zbor je možna uporaba vseh zgornjih pravil. Priporočljiva je uvedba varščine, ki mora biti dovolj visoka, da preprečuje pojavljanje prekomerno velikega števila kandidatov, ki bi na volitvah kandidirali brez programa in resnih možnosti za izvolitev, hkrati pa ne previsoka, da bi bilo resnim neodvisnim kandidatom še vedno omogočeno kandidiranje na volitvah brez strankarske podpore.

## 5.7. Faza glasovanja

Proces glasovanja ne sme biti zahteven za povprečnega volivca. Do sedaj se proces glasovanja v SEPG ni izkazal za težavnega in je za povprečnega volivca enostaven. Izjema je Avstralija, ki ima tradicionalno večje število neveljavnih glasovnic kot vsi drugi SEPG. Vzrok za to je v večjem številu različnih sistemov za različne volitve, rednih reformah volilnih sistemov in zahtevani obvezni udeležbi na volitvah. Do leta 1984 je sistem zahteval, da volivci na glasovnicah označijo prav vse kandidate, posledično je bilo na avstralskih senatnih volitvah število neveljavnih glasovnic tudi do osemkrat večje kot na volitvah v Irski.<sup>103</sup> Leta 1984 pa je bil ta sistem odpravljen in nadomeščen s t. i. *ticket votingom*, ki je zmanjšal število neveljavnih glasovnic.<sup>104</sup> *Ticket voting* glasovnica omogoča volivcu, da bodisi razvršča kandidate po vrstnem redu preferenc kot na standardni glasovnici v SEPG ali pa izbere enega od vnaprej pripravljenih seznamov strank, ki na volitvah kandidirajo.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> B. Kovač, 2001, Irski volilni sistem, str. 27–29.

<sup>103</sup> E. Lakeman, 1970, How Democracies Vote, str. 167.

<sup>104</sup> D. M. Farrell, 1998, Comparing Electoral Systems, str. 139–141.

<sup>105</sup> Prav tam, str. 126–136.

Za boljši nadzor nad izvedbo volitev je priporočljivo, da bi se po vzoru irskega sistema<sup>106</sup> tudi v Sloveniji uvedla možnost kandidata, da sam že s svojo prisotnostjo na volišču preprečuje, da bi prišlo do volilnih zlorab ali pa za ta namen imenuje svojega zastopnika.

#### 5.8. Ugotavljanje izida glasovanja

Po končanem glasovanju je glasove volivcev treba pravilno prešteti. V fazi preštevanja glasov je priporočljivo omogočiti prisotnost kandidata ali zastopnika kandidata, ki lahko nadzira pravilnost preštevanja glasov in zahteva ponovno štetje določenih glasovnic ali na primer eno popolno preštetje vseh glasovnic, razdeljenih na razdelke po preferencah. V primeru odkritja večjih napak je potrebno ponovno preštevanje vseh glasovnic od trenutka, ko se je napaka pojavila. Za določitev kvote minimalnega števila potrebnih glasov za izvolitev se uporablja Droopov količnik.

V primeru kršitev določb volilne zakonodaje, napačne izvedbe postopka kandidiranja, glasovanja ali preštevanja glasov mora biti volivcem in kandidatom na voljo možnost sodnega varstva.

Ročno preštevanje glasovnic je na volitvah po SEPG za volilno komisijo lahko zamudno, poteka namreč v več krogih in zahteva večje število preštevalcev. Na Irskem tako glasovnice posamezne volilne enote na dan štetja v parih prešteva od 60 do 100 oseb, odvisno od velikosti enote. Preštevanje povprečno traja od sedem ur za manjše in do deset ur za večje volilne enote.<sup>107</sup>

Morebitna uporaba sodobne tehnologije bi lahko čas štetja skrajšala. Če bi volivci glasovali s pomočjo elektronskih naprav na volišču ali pa celo z uporabo digitalnega certifikata na daljavo, bi bili glasovi lahko prešteti že kmalu po zaprtju volišč. Pretekle izkušnje držav, ki takšne sisteme uporabljajo, sicer kažejo tudi na določene pomanjkljivosti in ranljivosti,<sup>108</sup> vendar pa se vsak dan odpirajo nove tehnološke možnosti, ki obetajo večjo zanesljivost in onemogočajo možnost zlorab pri ugotavljanju izida volitev.

#### 5.9. Tehnične slabosti sistema enega prenosljivega glasu

Poleg omenjenih prednosti pa v SEPG obstajajo tudi določene tehnične slabosti. Grad sistem enega prenosljivega glasu označuje kot: »precej zapleten, tako da ga za državne volitve

---

<sup>106</sup> B. Kovač, 2001, Irski volilni sistem, str. 29.

<sup>107</sup> URL: <<https://www.thejournal.ie/election-count-2625985-Feb2016>> (25. 9. 2020).

<sup>108</sup> Za parlamentarne volitve v Estoniji se internetno glasovanje z uporabo digitalnega certifikata (i-Voting) uporablja od leta 2007. Ü. Madise, E. Maaten, Internet Voting in Estonia, v: e-Democracy, Advances in Group Decision and Negotiation, vol. 5., 2010, str. 300–321.

redko uporabljajo«. <sup>109</sup> Kot zapleteno bi bilo možno označiti tako glasovanje z vidika povprečnega volivca kot tudi preštevanje glasov, ki je vsekakor bolj zahtevno od enostavnega preštevanja glasov v večinskih ali proporcionalnih volilnih sistemih, kjer se na prvi stopnji v volilnem okraju podeljuje en sam mandat. Vendar pa izkušnje kažejo, da je kljub zapletenemu preštevanju glasov glasovanje v sistemu enega prenosljivega glasu za volivca enostavno razumljivo, v irskem volilnem sistemu je bilo tako povprečno (med letoma 1938 in 1987) le en odstotek neveljavnih glasovnic. <sup>110</sup>

V SEPG je treba zagotoviti, da tudi preneseni glasovi predstavljajo vzorec, ki odraža celoto vseh glasov, pri prenašanju lahko namreč prihaja do različnih anomalij. Da bi se izognili anomalijam, bi bila v slovenskem sistemu najbolj primerna uporaba Gregory metode. Tako bi se izognili vsakršni možni pristranskosti volilnih komisij pri izbiri, katere presežne glasovnice že izvoljenega kandidata se prenesejo na druge kandidate, po delni vrednosti bi se namreč prenesli vsi glasovi, ki jih je prejel v tekočem krogu izvoljeni kandidat. Hkrati pa se volilne komisije ukvarjajo tudi z neprenosljivimi glasovi, katerih delež je lahko celo takšen, da vpliva na izvolitev zadnjega poslanca iz volilne enote. Vendar pa na podlagi izkušenj irskega volilnega sistema – analize proporcionalnosti rezultatov volitev z oddanimi glasovi, lahko zaključimo, da je vpliv zanemarljiv. <sup>111</sup>

Ena izmed tehničnih slabosti v glasovanju po SEPG je tudi možnost t. i. *alphabetical votinga* – gre za pojav, v katerem volivci označijo kandidate po vrstnem redu tako, kot so navedeni na glasovnici. <sup>112</sup> Kandidati, katerih imena se začnejo z začetnimi črkami abecede, tako pridobijo prednost. To se učinkovito preprečuje tako, da se pri tisku glasovnic imena kandidatov premešajo, v primeru, da je na glasovnici deset kandidatov, je tako vsak kandidat na prvem mestu na eni desetini glasovnic.

Pogosta kritika SEPG se nanaša na dejstvo, da je SEPG lahko uporabljan samo v manjših volilnih enotah, kjer se dodeli manjše število mandatov, kar naj bi povzročalo disproporcionalnost volilnega sistema. Trenutno se tako na Irskem kot Malti v največjih volilnih enotah voli pet poslancev. V praksi pa ta možnost disproporcionalnih rezultatov ni predstavljala večjih težav, saj so se volilni rezultati tako na Irskem kot Malti do sedaj izkazali za proporcionalne oddanim glasovom.

---

<sup>109</sup> F. Grad, 2004, Volitve in volilni sistem, str. 65.

<sup>110</sup> T. H. Mackie, R. Rose, 1982, The International Almanac of Electoral History, cit. po D. Nohlen, 1992, Izborna pravo i stranački sustav, str. 197.

<sup>111</sup> E. Lakeman, 1970, How Democracies Vote, str. 148.

<sup>112</sup> Prav tam, str. 149–150.

## 5.10. (Ne)priljubljenost sistema enega prenosljivega glasu

Kot vsak volilni sistem se tudi SEPG sooča z nekaterimi kritikami. Na splošno lahko ugotovimo, da ima pri odločanju o izbiri volilnega sistema izredno pomembno vlogo tradicija, države raje sledijo ustaljenim, bolj uveljavljenim načinom izvajanja demokratičnega procesa, kot poizkušajo z obsežnimi reformami. Kljub temu je mogoče nekatere kritike pripisati izključno SEPG. Politični odločevalci pri oblikovanju volilnega sistema neradi dopuščajo možnost volivcev, da lahko volijo kandidate iz različnih strank, to naj bi namreč zmanjševalo enotnost in kohezivnost strank. Kandidati morajo na volitvah, namesto da se osredotočajo dosledno na politiko posamezne stranke, upoštevati tudi možnost pridobivanja glasov iz nižjih preferenc od volivcev, ki primarno podpirajo druge stranke. Tako naj bi kandidati zavzemali bolj blaga, manj ostra stališča, da ne odganjajo ostalih volivcev. Sicer ni dokazov, da bi bile politične stranke bodisi na Irskem ali Malti zaradi tega manj kohezivne od strank v drugih volilnih sistemih.<sup>113</sup>

Naslednja kritika se nanaša na možnost izvolitve neodvisnih kandidatov za poslance. Ti naj bi lahko imeli prevelik vpliv na vlade, ki ne morejo zagotoviti ustrezne večine v parlamentu. Prednost neodvisnih kandidatov se pokaže že na volitvah, saj zaradi svoje strankarske neopredeljenosti ne odbijajo nobene skupine volivcev in so posledično lahko druga izbira velikega števila volivcev. Izvolitev neodvisnih kandidatov je tako dokaj pogosta na Irskem v nasprotju z drugimi zahodnimi evropskimi državami, kjer do izvolitev neodvisnih kandidatov v predstavnika telesa ne prihaja. Sinnott tako predpostavlja možnost nastanka okoliščin, v katerih imajo neodvisni predstavniki v parlamentu prekomeren vpliv na stabilnost vlade, ki nima zadostne večine.<sup>114</sup> Zanimivost pa je še, da v malteški parlament ni bilo izvoljenih neodvisnih predstavnikov že od leta 1964.

Predstavniki se po nekaterih ugotovitvah primarno ukvarjajo z zadevami svoje volilne enote in sekundarno z nacionalnimi zadevami in politiko, o kateri se razpravlja v parlamentu. Sicer gre za posploševanje, vendar pa je to vseeno postala glavna kritika SEPG na Irskem v zadnjih letih. Izvoljeni predstavniki si namreč prizadevajo za svoj politični obstoj in ponovno izvolitev, zato svoje delo osredotočajo na volilno enoto, v kateri so bili izvoljeni, in manevriranje v političnem prostoru med strankami, ti vzorci obnašanja posledično lahko slabijo nacionalni parlament.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> M. Gallagher, Ireland: The Discreet Charm of PR-STV, v: The Politics of Electoral Systems, 2008, str. 511–532.

<sup>114</sup> R. Sinnott, The Rules of the Electoral Game, v: J. Coakley in M. Gallagher, 2005, Politics in the Republic of Ireland, cit. po M. Gallagher, M. Laver, P. Mair, 2006, Representative Government in Modern Europe, str. 362.

<sup>115</sup> M. Gallagher, Ireland: The Discreet Charm of PR-STV, v: The Politics of Electoral Systems, 2008, str. 511–532.

Sistem enega prenosljivega glasu še ni bil preizkušen kot sistem volitev v nacionalni parlament v nobeni večji državi (v Avstraliji se tako volijo le predstavniki v senat). Irska ima namreč približno 3,5 milijona volivcev, Malta pa zgolj 340.000. Obe državi sta premajhni, da bi lahko služili kot model uvedbe za katero od večjih držav in za predvidevanje posledic, ki jih lahko taka država pričakuje. Določene možne težave volilnega sistema, povezane s številom prebivalcev ali velikostjo predstavniškega telesa, tako še niso bile izpostavljene.<sup>116</sup> To je še en odgovor na pogosto vprašanje, zakaj ta sistem med politikami ni priljubljen kot možna izbira reforme volilnega sistema. Vidijo ga namreč kot utopičnega, primernega zgolj za manjše države, kjer ni treba imeti večjih volilnih enot (po številu mandatov).<sup>117</sup> Vendar pa ni jasnega razloga, zakaj sistem ne bi bil primeren tudi v večjih državah z velikimi parlamenti. Omenjeno ne predstavlja problematike pri uporabi SEPG za volitve v Državni zbor, saj Slovenija v tem vidiku spada med države z manjšim številom prebivalstva.

#### 5.11. Predvideni učinki volilnega sistema na glasovanje volivcev (SEPG v SLO)

V proporcionalnem sistemu je odražanje proporcionalnosti, torej večje ali manjše ustrezanje števila dodeljenih mandatov številu dobljenih glasov, odvisno tudi od možnosti volivcev, da lahko glasujejo zunaj strankarskih okvirov in svojo podporo kandidatom izražajo neodvisno od podpore določeni stranki. V zaprtem sistemu strankarskih list je ta svoboda omejena. Prav tako lahko volivci posredno vplivajo na nastanek koalicijskih vlad na način, da razdelijo svoj glas po preferencah strankam, za katere mislijo, da bi bilo dobro, če bi v naslednjem mandatu medsebojno sodelovale. SEPG omogoča pridobitev poslanskih sedežev tudi manjšinam, ki drugače v parlamentu ne bi bile zastopane, skladno z njihovim proporcionalnim deležem glasov.

Ker volivcem ostaja možnost, da sami izberejo svojega predstavnika tudi izmed kandidatov stranke, ki jo volijo, na tak način lahko vedno korigirajo morebitne preference stranke glede kandidatov in tako pomagajo do boljše podpore tistim kandidatom, za katere menijo, da si jo zaslužijo. V takšnih sistemih so tudi volilne kampanje strank vodene drugače, organizirane so bolj decentralizirano kot sicer, z večjim poudarkom na posameznih kandidatih kot na stranki kot celoti.<sup>118</sup> Zmanjšuje se moč vodstva političnih strank za določanje kandidatov, ki kandidirajo v volilnih okrajih, saj je teh kandidatov v SEPG več, zaradi zgoraj omenjenih lastnosti sistema pa bodo želeli kandidati pridobiti zase tudi več drugih in naslednjih preferenc volivcev. Te preference lažje pridobijo kandidati, ki so z okoljem volilne enote bolj povezani. Tako bi stranke znotraj volilnih enot za kandidate na volitvah predlagale člane, ki imajo v enoti prebivališče ali kakšno drugo povezavo z volivci tudi, če ne bi bila vzpostavljena

---

<sup>116</sup> R. Taagepera, M. S. Shugart, 1989, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, str. 237.

<sup>117</sup> D. M. Farrell, 1998, *Comparing Electoral Systems*, str. 112, 139–141.

<sup>118</sup> R. S. Katz, 2007, *A Theory of Parties and Electoral Systems*, str. 32.

morebitna zakonska zahteva za kandidature, vezane na prebivališče (t. i. domicilno načelo).<sup>119</sup>

Glasovanje v SEPG omogoča volivcem tudi, da izrazijo podporo določeni frakciji znotraj stranke ali smeri, v kateri naj stranka vodi svojo politiko v naslednjem mandatu. S tem ko imajo volivci možnost podpreti točno določene kandidate znotraj stranke, hkrati izražajo tudi podporo njihovim političnim nazorom. Z glasovanjem za kandidate drugih strank v svojih naslednjih preferencah pa politikom pošiljajo jasno sporočilo, kakšnega koalicijskega sodelovanja si želijo. SEPG omogoča, da volivci svoj glas oddajo kandidatu, ki se jim zdi najboljši, ne da bi mogli računati na njegove dejanske možnosti za osvojitve mandata, njihov glas namreč ne bo izgubljen niti v primeru, da njihova prva preferenca ne bo dobila zadostne količine glasov za izvolitev.<sup>120</sup>

V Sloveniji lahko težavo predstavlja izredno veliko število kandidatov na volitvah v Državni zbor. V letu 2018 je v 88 volilnih okrajih veljavno kandidiralo kar 1626 oseb.<sup>121</sup> V posameznem volilnem okraju so imeli volivci na glasovnici na izbiro povprečno 18,5 kandidata, toliko se jih je tudi potegovalo za posamezen poslanski sedež. Poleg tega določbe 49. člena ZVDZ v nekaterih primerih omogočajo celo kandidaturo posameznega kandidata v dveh volilnih okrajih. V primeru izvedbe volitev po sistemu enega prenosljivega glasu bi morale stranke število kandidatov ustrezno prilagoditi številu mandatov znotraj volilnih enot, preveliko število kandidatov bi namreč lahko zmanjšalo možnosti za izvolitev.

Slovenski volivci bi po uvedbi SEPG na glasovnici verjetno imeli na izbiro primerljivo število kandidatov kot v državah, ki ta sistem uporabljajo. Na volitvah v irski parlament leta 2016 so volivci na izbiro imeli 551 kandidatov v 40 volilnih enotah (*constituencies*), povprečno število kandidatov na volilno enoto je tako znašalo 13,7.<sup>122</sup> Na irskih volitvah v letu 2020 pa se je za mandat potegovalo 531 kandidatov v 39 volilnih enotah, povprečje je tako bilo 13,6 kandidata na volilno enoto. Skupno so volivci izvolili 159 poslancev, za vsak poslanski sedež se je potegovalo povprečno 3,3 kandidata.<sup>123</sup> Nekoliko večjo izbiro so imeli volivci na Malti, na volitvah v letu 2017 je v 13 volilnih enotah skupaj kandidiralo 377 kandidatov, malteški volivci so tako v volilni enoti izbirali med povprečno 29 kandidati. Skupno je bilo podeljenih 67 mandatov, torej se je za posamezen poslanski sedež potegovalo povprečno 5,6

---

<sup>119</sup> C. Ribičič, F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, J. Toplak, 2019, Ustavnoppravna izhodišča za uresničitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-32/2015, str. 26–28.

<sup>120</sup> M. Gallagher, M. Laver, P. Mair, 2006, Representative Government in Modern Europe, str. 361.

<sup>121</sup> URL: <<https://www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-drzavni-zbor-rs/volitve-v-drzavni-zbor-rs-2018>>, (30. 9. 2020), 1626 je število vseh kandidatov (1631), zmanjšano za število kandidatov za poslance narodnih skupnosti (5).

<sup>122</sup> URL: <[https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/Election2016.php](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/Election2016.php)> (20. 8. 2020).

<sup>123</sup> URL: <[https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/Election2020.php](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/Election2020.php)> (20. 8. 2020).

kandidata.<sup>124</sup> Tudi število efektivnih glasov na volitvah, torej število glasov, ki so dejansko izvolili predstavnika v parlament, je v SEPG večje kot v katerem koli drugem proporcionalnem sistemu. Delež efektivnih glasov je bil tako v nacionalnem povprečju za Irsko leta 1969 78,3 odstotka, 1973 pa celo 79,8 odstotka.<sup>125</sup>

Eden izmed učinkov volilnega sistema in strukture glasovnice je tudi taktično glasovanje. Značilno je za sisteme, pri katerih ima volivec na voljo samo eno izbiro. Volivec sicer daje prednost določenemu kandidatu, vendar se zaveda, da ta kandidat nima možnosti izvolitve, zato lahko svoje glasovanje prilagodi na več načinov. Bodisi voli preferenčnega kandidata, čeprav bo njegov glas najverjetneje izgubljen, bodisi se ne udeleži volitev ali pa voli kandidata, za katerega se pričakuje, da ima večje možnosti za izvolitev in je tudi to bolje kot kandidat, ki trenutno zaseda poslansko mesto. Podatki kažejo, da se za tak način odloča vedno več volivcev.<sup>126</sup> SEPG pa volivca obvaruje vsake od treh oblik, saj lahko volivec poljubno razvrsti svoje preference in njegov glas ne bo izgubljen, tudi če kandidat njegove prve izbire ne bo izvoljen.

S tem ko je glas posameznega volivca veliko bolj učinkovit in ima volivec tudi večjo izbiro kandidatov, ne glede na to, ali voli po strankarski pripadnosti ali ne, se volivec moči svojega glasu zaveda, tako je večja tudi verjetnost, da se bo volitev udeležil in svoj glas odgovorno uporabil.

#### 5.12. Politične posledice morebitne uvedbe SEPG v našo ureditev

Ob morebitni uvedbi sistema enega prenosljivega glasu je mogoče pričakovati določene politične posledice. Uporaba vsakega proporcionalnega volilnega sistema lahko poveča število strank v parlamentu in tako prepreči posamezni stranki, da sama osvoji zadostno večino, ter pripelje do tega, da je edina možna večinska vlada koalicijska vlada ali pa državo vodi manjšinska vlada s podporo drugih strank. Določena podpora je tako nujna, to pa lahko privede do manj stabilne vlade.<sup>127</sup> Konkretno SEPG pa se v določenih pogledih odločilno razlikuje od ostalih proporcionalnih sistemov. Tako lahko v primerih, kjer se glasuje na podlagi strankarskih list, člani stranke, ki v določenih pogledih odstopajo od generalnega prepričanja stranke, na volitvah učinkovito nastopajo le na način, da oblikujejo svoje kandidatne liste, torej oblikujejo novo stranko. Volivec je tako prisiljen v odločitev, ali še naprej podpirati prejšnjo stranko ali pa podpreti novo nastalo stranko, ki mu je v določenih pogledih bližje. Kadar pa ima volivec svobodo pri izbiri točno določenih kandidatov znotraj strankarske liste in celo izrazi svoje strinjanje s kandidati iz različnih političnih strank, kot to

---

<sup>124</sup> URL: <[https://en.wikipedia.org/wiki/2017\\_Maltese\\_general\\_election](https://en.wikipedia.org/wiki/2017_Maltese_general_election)> (20. 8. 2020).

<sup>125</sup> D. Nohlen, 1992, Izborno pravo i stranački sustav, str. 197.

<sup>126</sup> D. M. Farrell, 1998, Comparing Electoral Systems, str. 161–164.

<sup>127</sup> E. Lakeman, 1970, How Democracies Vote, str. 160.



omogoča SEPG, pa ima skupina kandidatov, ki se ne strinja z jedrom stranke, še vedno dobre možnosti izvolitve, brez nujnosti odcepitve od matične stranke in ustanovitve nove stranke.<sup>128</sup>

#### 5.12.1. Znotrajstrankarska tekma kandidatov

Znotrajstrankarska tekma kandidatov je izključna značilnost sistema enega prenosljivega glasu. Vodilne stranke ponavadi imenujejo po dva ali tri kandidate na volilno enoto, ti za glasove volivcev tekmujejo tako s kandidati iz drugih strank kot tudi znotraj stranke za prve preference volivcev iz njihove volilne baze, za prve preference volivcev, ki nihajo, in za nižje preference volivcev, ki so podporniki drugih strank. Tako kandidati svoje kampanje osredotočajo na širok krog volivcev in želijo pridobiti podporo čim več vseh volivcev v volilni enoti. Tako pri SEPG gre za »osebno glasovanje«, preference kandidati namreč pridobivajo tudi od volivcev, ki ne podpirajo samo njihove politične stranke. Manjše stranke ne kandidirajo večjega števila kandidatov v volilni enoti, zato zanje konkurenca kandidatov znotraj stranke ni značilna.<sup>129</sup>

Kljub temu da znotrajstrankarska tekma kandidatov v irskem volilnem sistemu ne povzroča manjše kohezivnosti strank,<sup>130</sup> je vprašljiv učinek v slovenskem političnem prostoru, ki mu manjka takšna oblika politične tradicije, kot jo ima Irska, kjer je za člane strank značilna visoka stopnja strankarske zvestobe. Gallagher, Laver in Mair so ugotovili, da je za stranke v novih demokracijah, predvsem v postkomunističnih demokracijah, značilno, da so člani stranki manj zvesti in da stranke dosegajo manjšo stopnjo enotnosti kot v nekaterih zahodnih, vzpostavljenih demokracijah. Kadar znotraj stranke nastanejo nesoglasja, se nemalokrat zgodi, da pride do nastanka frakcij znotraj stranke, kasneje se stranka zaradi tega razcepi in pride do nastanka nove stranke. Kjer pa so podobni interesi različnih političnih strank, pa hitro pride do nastanka koalicij, ki se povezujejo za formacijo vlade. V državi se pojavi hitro spreminjajoče se politično okolje, tako stranke v volitve vstopajo z eno usmeritvijo, kasneje, ko vstopijo v parlament, pa jo spremenijo, prihaja tudi do relativno majhne kontinuitete političnih strank med enimi in drugimi volitvami.<sup>131</sup>

#### 5.12.2. Neodvisni poslanci

Predvidena posledica uvedbe SEPG bi bila tudi večja možnost izvolitve neodvisnih poslancev. V irskem Dailu je tako večje število neodvisnih poslancev (brez stranke) od vseh parlamentov zahodnoevropskih držav skupaj. V letu 2002 je bilo tako izvoljenih 13 poslancev

---

<sup>128</sup> E. Lakeman, 1970, *How Democracies Vote*, str. 161.

<sup>129</sup> M. Gallagher, *Ireland: The Discreet Charm of PR-STV*, v: *The Politics of Electoral Systems*, 2008, str. 511–532.

<sup>130</sup> Prav tam, str. 511–532.

<sup>131</sup> M. Gallagher, M. Laver, P. Mair, 2006, *Representative Government in Modern Europe*, str. 299.

od 166. To dejstvo lepo oriše tudi nizko mejo, ki jo za vstop v parlament omogoča SEPG. Izvoljen je tako lahko na primer kandidat, ki zbere 10-odstotni delež glasov v volilni enoti.<sup>132</sup>

Kljub temu da imajo volivci možnost, da volijo neodvisne kandidate, pa po izkušnjah irskega volilnega sistema (kjer 9/10 volivcev še vedno voli stranke)<sup>133</sup> lahko sklepamo, da bi tudi v Sloveniji volivci volili skladno s svojimi strankarskimi preferencami tako, da bi svoje preference najprej razvrstili med člane stranke, ki jo podpirajo, in šele nato vanje uvrstili kandidate iz drugih strank ter neodvisne kandidate. Bi pa volivci bolj učinkovito izbirali med različnimi kandidati svoje stranke in povsem jasno lahko izkazovali podporo ali nepodporo tudi prvakom strank v volilnih enotah, v katerih ti kandidirajo. Prav tako lahko na nižje preference razvrstijo neodvisne kandidate, ne da bi s tem kakor koli škodovali svoji izbrani stranki (*splitting the vote*), ti kandidati imajo tako veliko večje možnosti osvojitve kvote in vstopa v parlament kot v drugih proporcionalnih volilnih sistemih.

### 5.12.3. Večje število strank

Sistem enega prenosljivega glasu in tudi proporcionalni sistemi kot skupina se ponavadi označujejo kot sistemi z velikim številom strank, vendar pa položaj Irske ne ustreza temu vzorcu. V irskem Dailu namreč nikoli ni bilo manj od treh strank ali več kot osem. Tudi razdrobljenost sedežev je zgodovinsko bila nizka, večinoma sta po številu osvojenih mandatov prevladovali le dve stranki (Fianna Fail in Fine Gael). Od leta 1932 sta tako ti dve stranki na volitvah osvojili povprečno 75 odstotkov glasov, dvakrat celo 85 odstotkov (1938 in 1982). Ta številka je od leta 1986 do 2007 povprečno padla na 68 odstotkov, kar je še vedno znaten delež glasov.<sup>134</sup> Leta 2016 so se glasovi bolj enakomerno porazdelili med tri največje stranke (Fine Gael, Fianna Fail, Sinn Féin); najbolj uspešna izmed treh je tako prejela 25,5 odstotka, najmanj uspešna pa 13,8 odstotka glasov, skupaj so prejele 63,7 odstotka oddanih glasov volivcev in osvojile 73,9 odstotka sedežev. Skupno število strank v parlamentu je bilo osem (in 22 neodvisnih poslancev).<sup>135</sup> Na volitvah 8. februarja 2020 so veliko večino glasov ponovno osvojile iste stranke kot leta 2016, skupno so prejele 67,6 odstotka glasov in osvojile 68,6 odstotka sedežev. V parlament je bilo ponovno izvoljenih osem strank in 20 neodvisnih poslancev.<sup>136</sup> Vidimo lahko, da večino mandatov v Republiki Irski zgodovinsko osvojijo dve ali tri stranke, zato je oblikovanje morebitnega koalicijskega

---

<sup>132</sup> M. Gallagher, Ireland: The Discreet Charm of PR-STV, v: The Politics of Electoral Systems, 2008, str. 511–532.

<sup>133</sup> E. Lakeman, 1970, How Democracies Vote, str. 243.

<sup>134</sup> M. Gallagher, Ireland: The Discreet Charm of PR-STV, v: The Politics of Electoral Systems, 2008, str. 511–532.

<sup>135</sup> URL: <[https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/Election2016.php](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/Election2016.php)> (20. 8. 2020).

<sup>136</sup> URL: <[https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/Election2020.php](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/Election2020.php)> (20. 8. 2020).

sodelovanja v največji meri odvisno od najmočnejših strank samih, posledično ni zaslediti večjih težav pri oblikovanju vladajočih koalicij.

Teze o povečanem številu strank ne moremo potrditi niti na primeru Malte. Kljub uporabi SEPG je malteški politični prostor najbolj dvostrankarski v Evropi. Od začetka sedemdesetih let do danes je tako povprečen kombiniran volilni rezultat Stranke dela in Nacionalistov znašal več kot 99 odstotkov. Nobena od teh strank ni imela manjšega deleža od 46 odstotkov glasov, nobena druga stranka pa ni osvojila parlamentarnega mandata.<sup>137</sup> Zaključimo lahko, da če bi po morebitni uvedbi SEPG prišlo do večjega števila strank v Državnem zboru, to ne bi bila posledica uvedbe SEPG, ampak bi morali vzroke iskati drugje.

#### 5.12.4. Koalicijske vlade

Na podlagi držav, kjer je SEPG že v uporabi, lahko pričakujemo, da tudi v Sloveniji najverjetneje nobena politična stranka na volitvah ne bo osvojila več kot polovice glasov, tako da bo potreba po oblikovanju koalicijskih vlad še vedno obstajala. Prednost pa je to, da bodo volivci lahko sami izrazili, kakšne koalicijske vlade si želijo.

V volilnih sistemih, v katerih se predstavniki volijo po SEPG, lahko že pred volitvami formirajo politična partnerstva s podobno usmerjenimi strankami in tako volivcem jasno sporočijo, kako razdeliti nižje preference za podporo prihodnje koalicije, ni pa to pravilo. Posredno lahko bodoče zavezništvo strank določijo tudi volivci sami, ko preference dodeljujejo skladno z željo glede svojih predstavnikov. Lahko pa pride tudi do situacije, ko ni vnaprej dogovorjenih nobenih bodočih zavezništev, volivci pa prav tako ne morejo sklepati, kako se bo politična situacija spremenila po volitvah.

#### 5.12.5. Manjšinske vlade in stabilnost

Z vidika politične stabilnosti lahko ugotovimo, da čeprav je bilo število koalicijskih in manjšinskih vlad na Irskem veliko, so vlade povprečno delovale v tri- do štiriletnih mandatih; je pa struktura irskega političnega prostora drugačna z vidika položaja strank, tako so prevladujoče vedno le tri stranke, manjše stranke pa imajo negotove obete političnega obstoja. Tako SEPG ne moremo označiti kot sistema, ki sam po sebi vodi v večstrankarsko politiko, gre tudi za številne druge dejavnike. Tudi drugih držav, v katerih je SEPG v uporabi, ne moremo označiti za večstrankarske, na Malti<sup>138</sup> sta tako relevantni le dve politični stranki, v Avstraliji (kjer gre za volitve senata) pa je izrazit dvoblokovski strankarski sistem.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> M. Gallagher, M. Laver, P. Mair, 2006, *Representative Government in Modern Europe*, str. 366.

<sup>138</sup> R. Zanella, 1990, *The Maltese Electoral System and its Distorting Effects*, cit. po D. M. Farrell, 1998, *Comparing Electoral Systems*, str. 131.

<sup>139</sup> I. McAllister, 1992, *Political Behaviour: Citizens, Parties and Elites in Australia*, cit. po D. M. Farrell, 1998, *Comparing Electoral Systems*, str. 131.

## 6. Sklepno

Magistrsko diplomsko delo obravnava volilni sistem enega prenosljivega glasu in možnost njegove uvedbe za volitve poslancev v Državni zbor. SEPG volivcem omogoča, da kandidate na glasovnici razvrstijo glede na svoje preference, tako se v primeru, da je prejšnji kandidat že izvoljen ali že izpadel iz volilne tekme, glas volivca prenese na naslednjo izbiro. Volivec ima tako večjo svobodo pri izbiranju kandidatov, pogosto lahko izbira celo med več kandidati iz iste politične stranke. Posledica večje moči volivca je manjši vpliv vodilnih znotraj političnih strank, volivci namreč lahko korigirajo preference stranke glede kandidatov ali podprejo določeno frakcijo znotraj stranke, tako imajo bolj neposreden vpliv na volilni izid in korigirajo smer, v kateri naj stranka vodi svojo politiko po izvolitvi. Sistem zaradi možnosti določanja preferenc in prenosljivosti glasu volivcu zagotavlja, da noben njegov glas ne bo podprl kandidata ali stranke, ki jima volivec ne bo izrazil svoje izrecne podpore.

Čeprav je SEPG zaradi zahteve po razvrščanju kandidatov pogosto označen kot zapleten volilni sistem, izkušnje v državah, ki ta sistem uporabljajo, kažejo, da je število neveljavnih glasovnic majhno, ponekod celo manjše ali pa primerljivo s številom neveljavnih glasovnic v državah, ki imajo proporcionalne volitve po sistemu kandidatnih list. Razvrščanje kandidatov v SEPG po izkušnjah za volivca ne predstavlja težavnosti, če pa volivec ne želi razvrstiti kandidatov, bo njegova glasovnica veljavna, tudi če označi zgolj enega. Zaradi pravičnosti je smotrno, da se vrstni red imen kandidatov pri tisku glasovnic premeša.

Obnašanje volivcev pri glasovanju se v praksi vedno lahko izkaže za drugačno od predvidenega. Če pravila glasovanja ne zahtevajo označitve več kandidatov, lahko volivec veljavno odda glas z označbo zgolj enega kandidata. Pomembno je, da volivci svojo vlogo na volitvah jemljejo odgovorno in izkoristijo možnosti, ki jih sistem ponuja. Za težo glasu posameznega volivca je tako bistveno, da na glasovnici označi in razvrsti več kandidatov, saj se samo tako glas lahko prenese na naslednjega kandidata oziroma se zmanjša možnost, da glas volivca ne bi prispeval k izvolitvi nobenega. Zaradi navedenega SEPG močno omili nagnjenost volivcev k taktičnemu glasovanju.

Za določitev števila glasov za osvojitve mandata je najprimernejša izbira Droopov količnik. Predlog predvideva ukinitve volilnih okrajev in razdelitev države na primerno velike volilne enote, vsak mandat v državi je tako na voljo na enako število prebivalcev z minimalnim, še dopustnim odstopanjem. Za zagotavljanje proporcionalnosti volilnega rezultata je bistveno, da bi v večini volilnih enot bilo na voljo pet ali več poslanskih mandatov, vendar manj kot osem, zaradi ohranjanja preglednosti glasovnic in enostavnosti glasovanja. Z zagotovitvijo primerno velikih volilnih enot bi zmanjšali možnosti disproporcionalnega učinka pri številu mandatov, ki jih osvojijo velike stranke v primerjavi z malimi, tako bi male stranke ohranile

čim bolj enakovredne možnosti za osvojitve mandatov. Po izkušnjah v državah, ki SEPG že uporabljajo, lahko volivci manjših strank svojim in sorodnim strankam celo dodatno pomagajo na način, da preference razporedijo med njimi in tako preprečijo večji stranki, da bi osvojila velik bonus glasov. Tako je delno nevtraliziran tudi disproporcijski učinek v primeru uporabe volilnih enot z manj mandati.

Pri oblikovanju volilnih enot se lahko zakonodajalec odloči za volilne enote z enakim ali različnim številom mandatov. Če bi želel slediti obstoječi zahtevi po geografski zaokroženosti in ohranjanju integritete občin, so bolj primerna izbira volilne enote z različnim številom mandatov, na ta način bi pri oblikovanju novih volilnih enot lahko v večji meri sledil geografskim, kulturnim značilnostim posameznega okolja in ohranjal integriteto samoupravnih lokalnih skupnosti. Hkrati pa bi različno število mandatov v volilnih enotah ob primerni razporeditvi mandatov omogočilo bolj proporcionalen volilni rezultat pri enakem številu razpoložljivih sedežev v Državnem zboru.

Volilni prag ni skladen s sistemom enega prenosljivega glasu, zato bi ga bilo treba ukiniti. Brez spremembe 80. člena Ustave to ni mogoče, zato bi bil za tako obsežno spremembo volilnega sistema potreben širši politični konsenz. Tudi ukinitve volilnega praga bi poleg zgolj odprave tehničnih ovir prinesla bolj enakovredne možnosti manjših strank za osvojitve mandatov in možnost za izvolitev neodvisnih kandidatov. Uvedba sistema enega prenosljivega glasu bi bila skladna z zahtevo volitev po načelu sorazmernega predstavništva in zahtevo po zagotavljanju odločilnega vpliva volivcev na dodelitev mandatov.

Predlagani sistem bi moral zagotavljati, da tudi preneseni glasovi predstavljajo vzorec, ki odraža celoto vseh glasov. Za preprečitev možnosti preštevalcev, da bi pri prenosu upoštevali le glasovnice, ki koristijo enemu izmed kandidatov, bi bilo za prenose smotrnno uporabljati t. i. metodo Gregory, torej bi se prenašali vsi glasovi po delni vrednosti. Za zapolnitev mest poslancev, ki prenehajo z opravljanjem funkcije, bi zaradi ekonomičnosti lahko uporabili enostavno metodo, prosto predstavniško mesto bi tako dodelili kandidatu, ki je na volitvah prejel drugo največje število glasov znotraj volilne enote.

Zaradi z odločbo Ustavnega sodišča UI-32/2015 ugotovljene protiustavnosti 4. člena ZDVEDZ bi bile vsake volitve v Državni zbor, izvedene po poteku določenega dveletnega roka za odpravo neskladnosti, brez preoblikovanja volilnih okrajev nelegitimne. Zakonodajalec mora zagotoviti skladnost volilnih okrajev z merili enakega števila prebivalcev, geografske zaokroženosti in ohranяти največjo možno integriteto občine. Poleg zgolj prilagoditve volilnih okrajev ima tudi možnost odločiti se za obsežnejšo spremembo volilnega sistema za volitve v Državni zbor, tako bi zaradi njegove ustreznosti lahko izbral sistem enega prenosljivega glasu.

Sistem enega prenosljivega glasu se je v državah s primerljivim številom prebivalcev izkazal za učinkovit, ustrezno proporcionalen in med volivci priljubljen način izbire političnih predstavnikov. Kot vsak volilni sistem ima tudi SEPG svoje pomanjkljivosti, vendar pa te težka presežejo ključne prednosti, kot so večja teža glasu posameznega volivca, večji delež učinkovitih glasov med vsemi glasovi volivcev, večja svoboda pri izbiri med kandidati, tudi znotraj stranke, boljša zastopanost družbenih manjšin ter bolj neposreden vpliv volivcev na dodelitev mandatov in sestavo parlamenta.

## 7. Literatura in viri

### 7.1. Literatura

1. Farrell David M., *Comparing Electoral Systems*, Macmillan Press, Basingstoke & London, 1998.
2. Gallagher Michael, *Ireland: The Discreet Charm of PR-STV*, v: *The Politics of Electoral Systems*, M. Gallagher (ur.), P. Mitchell (ur.), Oxford University Press, Oxford & New York, 2005.
3. Gallagher Michael, Laver Michael, Mair Peter, *Representative Government in Modern Europe: Institutions, Parties and Governments (4th ed.)*, McGraw-Hill, Boston, 2006.
4. Grad Franc, *Nova slovenska volilna zakonodaja (II)*, v: *Pravna praksa*, leto 11, št. 18 (259), 1992.
5. Grad Franc, *Volitve in volilni sistem*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2004.
6. Katz Richard S., *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2007.
7. Kovač Blaž, *Irski volilni sistem: diplomatska naloga*, B. Kovač, Log pri Brezovici, 2001.
8. Lakeman Enid, *How Democracies Vote: A Study of Majority and Proportional Electoral Systems (3rd ed.)*, Faber and Faber, London, 1970.
9. Lijphart Arend, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*, Oxford University Press, Oxford & New York, 1995, cop. 1994.
10. Madise Ülle, Maaten Epp, *Internet Voting in Estonia*, v: *e-Democracy, Advances in Group Decision and Negotiation*, vol. 5., D. Rios Insua (ur.), S. French (ur.), Springer, Dordrecht, 2010.
11. Nohlen Dieter, *Izbornopravno i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992. prev. dela. Nohlen Dieter, *Wahlrecht und Parteiensystem: Über die Politischen Auswirkungen von Wahlsystemen*, UTB Leske u. Budrich, Opladen, 1990.
12. Rae Douglas Whiting, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven & London, 1967.
13. Ribičič Ciril, Grad Franc, Kaučič Igor, Zagorc Saša, Toplak Jurij, *Ustavnopravna izhodišča za uresničitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-32/2015*, Inštitut za ustavno pravo, Ljubljana, 2019.
14. Sovdat Jadranka, *Volilni spor: doktorska disertacija*, J. Sovdat, Ljubljana, 2012.
15. Sovdat Jadranka, *Volilni spor, GV založba*, Ljubljana, 2013.
16. Taagepera Rein, Shugart Matthew Soberg, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven & London, 1989.
17. Toplak Jurij, *Volilni sistem in oblikovanje volilnih enot*, Nova revija, Ljubljana, 2000.

## 7.2. Spletni viri

1. 2017 Maltese general election, URL: <[https://en.wikipedia.org/wiki/2017\\_Maltese\\_general\\_election](https://en.wikipedia.org/wiki/2017_Maltese_general_election)> (20. 8. 2020).
2. Borda count, URL: <<https://www.electoral-reform.org.uk/voting-systems/types-of-voting-system/borda-count>> (24. 9. 2020).
3. Election count 2016, URL: <<https://www.thejournal.ie/election-count-2625985-Feb2016>> (25. 9. 2020).
4. Instant runoff voting, URL: <[https://en.wikipedia.org/wiki/Instant-runoff\\_voting](https://en.wikipedia.org/wiki/Instant-runoff_voting)> (24. 9. 2020).
5. Irish election 26 February 2016, URL: <[https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/Election2016.php](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/Election2016.php)> (20. 8. 2020).
6. Irish election 8 February 2020, URL: <[https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/Election2020.php](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/Election2020.php)> (20. 8. 2020).
7. Predčasne volitve v Državni zbor RS, URL: <<https://www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-drzavni-zbor-rs/volitve-v-drzavni-zbor-rs-2018>>, (30. 9. 2020).
8. Single Transferable Vote, URL: <[https://en.wikipedia.org/wiki/Single\\_transferable\\_vote](https://en.wikipedia.org/wiki/Single_transferable_vote)> (27. 4. 2020).
9. The Gregory Fractional Transfer, URL: <<https://www.prsa.org.au/gregoryj.htm#gregory>> (30. 4. 2020).

## 7.3. Pravni viri

1. Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99 in 75/16 – UZ70a).
2. Zakon o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor (ZDVEDZ), Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo.
3. Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDZ), Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US in 23/17.
4. Sklep US U-I-128/92 z dne 27. 10. 1992, Uradni list RS, št. 53/92.
5. Odločba US U-I-44/96 z dne 13. 6. 1996, Uradni list RS, št. 36/96.
6. Odločba US U-I-32/15 z dne 8. 11. 2018, Uradni list RS, št. 82/2018.