



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za državno ureditev

Številka: 001-03/14-8/ EPA 1082-VI
Ljubljana, 22. oktobra 2014

Komisija Državnega sveta za državno ureditev je na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10 in 6/14) sprejela naslednje

M n e n j e

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ-E) - druga obravnava

Komisija za državno ureditev (v nadaljnjem besedilu: komisija) je na 43. seji 21. oktobra 2014 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v Državni zbor (ZVDZ-E) - druga obravnava (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Zveza društev upokoencev Slovenije skupaj s podpisi 5000 volivk in volivcev (v nadaljnjem besedilu: predlagatelj).

Komisija predlog zakona **podpira**.

Predlagatelj je predstavil cilje in usmeritve predloga zakona. Predlog zakona uvaja t. i. posebljen sorazmerni volilni sistem (v nadaljnjem besedilu: POSV) ali kombiniran volilni sistem, ki je narejen po zgledu nemškega volilnega sistema. Predlagatelji želijo s predlogom zakona rešiti nekatere probleme obstoječega volilnega sistema, med drugim:

- neuresničeno zahtevo, ki izhaja iz 80. člena Ustave Republike Slovenije, da morajo imeti volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom;
- omogočiti uresničitev večje uravnoveženosti sestave Državnega zbora po spolu;
- zagotoviti pravično teritorialno pokritost vseh volilnih območij s poslanci;
- omejiti vpliv strank nad poslanci (»strankokracija«) in pojav »glasovalnega stroja« v Državnem zboru;
- okrepiti odgovornost poslancev volivcem.

V predlaganem volilnem sistemu ima vsak volivec dva glasova. Polovica od 88 poslancev bi se volila v volilnih okrajih po večinskem načelu (prvi glas), polovica pa po proporcionalnem načelu (drugi glas). Volivec tako glasuje za svojega poslanca v volilnem okraju (prvi glas) in za listo oz. stranko, ki ga bo zastopala v Državnem

zboru (drugi glas). Za volitve v Državni zbor se oblikuje 11 volilnih enot (namesto sedanjih 8), vsaka volilna enota pa se deli na 4 volilne okraje, ki se oblikujejo tako, da poslanca izvoli približno enako število volivcev. Ta ureditev bo po prepričanju predlagatelja zagotovila, da bo za izvolitev poslanca v Državni zbor pomembna njihova povezanost z volilnim okrajem. Z uveljavljanjem tega modela se po mnenju predlagatelja odpravlja nedopustno stanje, da je veliko regij brez poslanca. POVS je uravnotežen volilni sistem, ki povezuje prednosti večinskega in sorazmernega sistema in omogoča političnim strankam, da pridejo v Državni zbor in hkrati uresničuje 80. člen ustave, da morajo imeti volivci odločilen glas pri razdelitvi mandatov. Prvič po 1990 bo tudi mogoče, da bodo v Državni zbor izvoljeni samostojni neodvisni kandidati mimo strankarskih list. Predlagatelji POSV zagovarjajo kot volilni sistem, ki je bolj demokratičen od obstoječega, saj volivcu podeljuje večjo moč pri odločanju. Prav tako menijo, da lahko volilni sistem, ki bo bolj jasno povezal poslance z volivci in omejil vpliv strank na poslance, v naslednji fazi omogoči sprejemanje bolj kakovostne in stabilne zakonodaje.

Komisija se je seznanila z mnenjem Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora in s stališči posameznikov in skupin, ki so bila na temo volilnih sistemov predstavljena na javni predstavitvi v Državnem zboru 11. aprila 2014.

Predlagatelj zakona je predstavil tudi osnutke amandmajev, ki bodo vloženi v zakonodajni postopek v okviru obravnave predloga zakona na matičnem odboru Državnega zbora in s katerimi popravljajo predlog zakona v skladu s pripombami Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora.

Predlagatelj je v nadaljevanju odgovoril tudi na vprašanja državnih svetnikov.

* * *

Državni svet se je v preteklosti že aktivno posvečal vprašanjem volilnega sistema in je tako 1996 na referendumu predlagal uvedbo kombiniranega volilnega sistema. Komisija meni, da vsak predlog terja temeljito in natančno strokovno razpravo. Volilni sistemi vsebujejo veliko pomembnih podrobnosti, ki vplivajo in določajo sistem ter imajo posledice za družbo. Zaradi realnosti političnega razmerja sil v Sloveniji bi kazalo iskati možne rešitve, ki bodo večinsko sprejemljive in bodo zagotavljale večji vpliv volivcev na dodelitev mandatov kandidatom.

Na temo volilnega sistema je Državni svet spomladi 2013 pripravil tudi posvet z naslovom Slovenska ustava, volilni sistemi in uresničevanje neposredne demokracije. Zaključki posveta so bili sprejeti na 7. seji Državnega sveta maja 2013. Na posvetu so bili predstavljeni različni volilni modeli, od sedanjega proporcionalnega volilnega sistema, ki ima določene pomanjkljivosti, saj ne omogoča odločilnega vpliva volivcev na dodelitev mandatov, do dvokrožnega večinskega sistema in uporabe absolutnega preferenčnega glasu.

Člani komisije so se strinjali, da je velika pomanjkljivost trenutnega sistema v tem, da veliko volilnih okrajev nima svojega poslanca. Tako po letošnjih predčasnih državnozbornih volitvah kar 21 volilnih okrajev ali $\frac{1}{4}$ vseh volilnih okrajev nima svojega predstavnika v Državnem zboru. To pomeni, da je trenutni zakon diskriminatoren do volivcev in da favorizira nekatera področja, drugim pa ne

omogoča, da bi se njihov glas slišal v Državnem zboru. Volilne enote in volilni okraji so zelo različni glede na število volivcev v njih, kar pomeni, da tako kandidati kot tudi volivci niso v enakopravnem položaju glede možnosti izvolitve. 80. člen ustave govori o tem, da morajo imeti volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom, pa vendar je bil na letošnjih predčasnih volitvah v samo 42 volilnih okrajih v Državni zbor izvoljen kandidat, ki je na volitvah prejel največje število glasov. V 46 volilnih okrajih ali v več kot polovici vseh okrajev, pa je bil v Državni zbor izvoljen nekdo, ki je prejel lahko tudi petkrat manj glasov kot prvi po rezultatu v istem volilnem okraju.

Člani komisije so v razpravi izpostavili nekaj vprašanj glede predloga zakona. Opozorili so na pripombe, ki jih je na predlog zakona zapisala Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora.

Komisija je predlagatelje spomnila, da določitev temeljev volilnega sistema na državni ravni sodi v okvir t. i. ustavne materije, zato se zakon, ki ureja volitve, sprejema z dvotretjinsko večino vseh poslancev.

Komisija je izpostavila, da bo treba vzporedno s predlogom zakona izpeljati tudi spremembe Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor. Sprememba tega zakona ne bo enostavna naloga, saj se poslanci v vseh dosedanjih poskusih niso uspeli dogovoriti o spremembah meja volilnih okrajev. Žal se v takšnih primerih pokaže zelo ozko gledanje politike na reševanje problema, zgolj s pozicije lastne izvoljivosti oziroma s pozicije posameznih političnih strank, ne pa s stališča volivcev in v prid krepitvi demokratičnih procesov.

Člani komisije so opozorili na dve dilemi, ki sta se pojavili pri branju predloga zakona. Prvo vprašanje je, ali se s tem, ko bodo na volitvah nastopali tudi neodvisni kandidati, ne bo posredno povečal volilni prag. Predlagatelji so temu pritrdili, vendar menijo, da to ne zmanjšuje kakovosti njihovega predloga, ker prinaša rešitve za mnoga odprta vprašanja, na katera trenutni proporcionalni sistem ne odgovarja. Drugo vprašanje je bilo povezano z enakopravnostjo vseh kandidatov, ki bodo nastopili na volitvah. Kako s stališča enakosti pred zakonom utemeljiti, da je posameznik, ki kandidira kot neodvisni kandidat, lahko izvoljen neposredno po večinskem sistemu, tisti, ki pa kandidira na listi stranke in se ga izvoli po proporcionalnem sistemu, pa samo, če lista preseže štiri odstotke vseh glasov volivcev. Predlagatelji so v odgovorih zagotovili, da kandidata nista v neenakopravnem položaju in da kandidatu na listi ni treba doseči štiri odstotnega volilnega praga za izvolitev, odvisen je od večine dobljenih glasov.

Komisija je razpravljala o vprašanju zahteve po neodvisnosti kandidatov in pri tem je bilo izraženih več pomislekov. Največ dilem je bilo glede opredelitve, kdo je neodvisni kandidat ter ali je dovolj, da se v predlog zakona zapiše definicija, da je neodvisni kandidat posameznik, ki v zadnjih 3 mesecih ni bil član politične stranke. Predlagatelji so opozorili, da bodo to obdobje v okviru amandmajev popravili, ker je Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora izpostavila, da gre za prekratek rok in bi ga bilo nujno podaljšati vsaj na 1 leto. Člani komisije so opozorili, da je zaradi trenutnega nezaupanja volivcev do političnih strank in politike pojem neodvisnega kandidata precenjen. Mnogi posamezniki, ki so bili še do pred kratkim člani strank, so na lokalnih volitvah kandidirali kot neodvisni kandidati. Postavilo se je tudi vprašanje, ali bodo neodvisni kandidati tudi v resnici neodvisni od posameznih političnih strank ali

pa bodo le dodatna moč strank, ker se bodo neodvisni kandidati priključili posameznim poslanskim skupinam, čeprav jih bodo na volitvah volivci izvolili kot neodvisne kandidate. Prav tako so člani izpostavili vprašanje vloge poslanske skupine po spremembi zakonodaje in načina združevanja neodvisnih poslancev vanje ter vpliv spremenjenih razmer na delo Državnega zbora. V razpravi o neodvisnih kandidatih je na mestu tudi opozorilo, da je treba poslance ocenjevati po njihovem delu v Državnem zboru in ne po tem, kateri politični stranki pripadajo.

Komisija se je večinsko strinjala, da trenutni volilni sistem ni dober, da ima mnoge pomanjkljivosti in da predlagani kombinirani volilni sistem pomeni korak naprej. Predlog kombiniranega volilnega sistema je povzet po nemškem sistemu, ki je preizkušen v praksi in omogoča stabilnost političnega sistema. Dva glasova volivcem ne zagotavljata samo izbire svojega poslanca, ampak tudi izbiro parlamentarne politične stranke. Z dvema glasovoma se zahteva ustave glede odločilnega vpliva volivcev uresničuje dvojno, prvič z izbiro osebnosti, to je poslanca, in drugič z izbiro politične opcije parlamentarne stranke. Predlagani sistem lahko vodi k izboljšanju politične stabilnosti, omogoča pa tudi pozitivno selekcijo kandidatov in njihovo večjo povezanost z okoljem, kjer bodo izvoljeni. Popravlja tudi nesprejemljive razlike v številu volivcev v posamezni volilni enoti oziroma volilnem okraju, seveda skupaj z ustreznimi spremembami Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državi zbor. Vedno nižja volilna udeležba govori o tem, da so državljani nezadovoljni s stanjem v državi in s politiko. Delno je to tudi odraz tega, da volivci ugotavljajo, da njihov glas na volitvah ni odločilen za podelitev mandata za poslanca. Predlagani volilni sistem daje možnost, da tudi v Sloveniji povečamo stabilnost političnega sistema in si olajšamo izhod iz krize.

Po opravljeni razpravi je komisija je predlog zakona podprla, obenem pa kvalificirane predlagatelje pozvala, naj predlog zakona amandmirajo v skladu s pripombami Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik dr. Zoran Božič.

Predsednik
Rajko Fajt, l.r.