

OBLAST LJUDSTVA V USTAVNEM RAZVOJU REPUBLIKE SLOVENJE 1991–2023

Rado Bohinc,

univerzitetni diplomirani pravnik, doktor pravnih znanosti, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, Znanstveno raziskovalno središče Koper

1. UVOD

Slovenija že tretje desetletje razvija ustavne temelje večstrankarske demokracije in sodobnega parlamentarizma – vse od začetnega obdobja oblikovanja pravnih okvirov slovenske državnosti, vstopanja in prilagajanja ter uveljavljanja pravnega reda EU do novejšega obdobja utrjevanja prvin demokratičnega razvoja. Kar 29 referendumov (med njimi tudi referendum o volilnem sistemu), kar 43 predlogov za ustavne spremembe, od tega 11 sprejetih ustavnih sprememb ter brez števila pobud za ustavne spremembe v tem obdobju kaže na zavidljivo dinamiko demokratičnega procesa. Zato se utemeljeno postavlja jo vprašanja, kdo so poglobitni akterji teh prizadevanj, kaj so vzroki oziroma povodi zanje in v čigavem imenu. Koliko nam je v teh letih uspelo v pravnem redu in tudi dejansko uveljaviti temeljne prvine sodobne ustavnosti? Ali je široka uporaba mehanizmov neposredne demokracije utrdila oblast ljudstva in ali je vpliv državljanek in državljanov na izbiro političnih predstavnikov zares odločilen? S tem povezano je vprašanje, koliko ljudstvo lahko vpliva na razvoj ustavnosti in demokracije nasploh in koliko je uporaba vzvodov demokracije zgolj orodje za doseganje strankarskih ciljev. V nadaljevanju si prizadevam odgovoriti na nekaj teh vprašanj.

2. PREGLED DOSEDANJIH SPREMEMB USTAVE

2.1. Postopek ustavnih sprememb

Ustava Republike Slovenije¹ izhaja iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti RS.² Postopek spreminjanja ustave je podrobno urejen s Poslovnikom Državnega zbora (PoDZ-1)³ in z Zakonom o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI).⁴

Spremembo Ustave RS uveljavi Državni zbor (DZ) na predlog Ustavne komisije, in sicer s sprejetjem ustavnega zakona. Postopek zagotavlja dovolj časa in postopkovnih možnosti za preudaren strokovni in politični premislek (ločitev na odločanje o pobudi in posebej o predlogu). Ustavna komisija in DZ v obeh fazah postopka o vsem odločata z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. Tako Ustavna komisija kot tudi DZ namreč odločata v dveh krogih: najprej o pobudi, da se začne postopek za spremembo ustave, nato pa še o samem predlogu ustavnega zakona za spremembo ustave. Če DZ ne sprejme sklepa, da se začne postopek za spremembo ustave, je postopek končan in vsebinsko enakega predloga ni mogoče več uvrstiti na dnevni red seje DZ niti ni možna obravnava na ustavni komisiji v tem mandatu (177. člen PoDZ-1).

Po 174. členu PoDZ-1 DZ ustanovi Ustavno komisijo, ki z najprej (dvotretjinsko večino) sprejme sklep, da se začne postopek za spremembo ustave (175. in 176. člen PoDZ-1). Ustavna komisija nato opravi razpravo o osnutku ustavnega zakona ter z dvotretjinsko večino sprejme stališča o osnutku ustavnega zakona. O tem pripravi poročilo za DZ, ki nato na njen predlog sprejme sklep, da se začne postopek za spremembo ustave. Po opravljeni razpravi DZ z dvotretjinsko večino sprejme stališča o osnutku ustavnega zakona, ki naj jih ustavna komisija upošteva pri pripravi predloga ustavnega zakona (178. člen PoDZ-1).

Na podlagi sklepa in stališč DZ Ustavna komisija z dvotretjinsko večino pripravi predlog ustavnega zakona. Lahko pa se odloči, da ustavnega zakona ne sprejme, nakar DZ odloči, da je postopek za spremembo ustave končan (179.

¹ 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, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a).

² Uradni list RS, št. 1-4/91-I z dne 25. junija 1991, 19-1/91 – popravek z dne 17. oktober 1991.

³ Uradni list RS št. 92/07 – UPB, 105/10, 80/13, 38/17 in 46/20. PoDZ-1 to materijo ureja v 172. do 183. členu, Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI, Uradni list RS št. 26/07 – UPB, 6/18 – odl. US in 52/20) pa v 4. do 8. členu (Referendum o spremembi ustave).

⁴ PoDZ-1, 183. člen: »Določbe o postopku za spremembo ustave se smiselno uporabljajo tudi za spremembo ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti RS, za spremembo ustavnega zakona za izvedbo ustave RS in za spremembo ustavnega zakona o spremembi ustave RS.«

in 180. člen PoDZ-1). K predlogu ustavnega zakona ni mogoče vložiti amand-maja. Če predlog ustavnega zakona v DZ ni sprejet, je postopek za spremembo ustave končan (181. člen PoDZ-1).

PoDZ-1 v 173. členu določa, da predlog za začetek postopka za spremembo ustave lahko predloži 20 poslancev, vlada ali najmanj 30.000 volivcev. ZRLI v 57. členu določa ustavno revizijsko ljudsko iniciativo; najmanj trideset tisoč volivcev lahko da predlog za začetek postopka za spremembo ustave. V predlogu mora biti navedeno, v čem in kako naj se ustava spremeni, ter razlogi za spremembo. Predlogu morajo biti priloženi podpisi najmanj trideset tisoč volivcev.

Kavčič navaja, da se je od leta 1991 slovenska ustava spremenila **enajstkrat**. Vlada je predlagala štiri ustavne zakone o spremembi Ustave, skupina najmanj dvajsetih poslancev pa sedem. Doslej je bilo vloženih **triinštrideset predlogov za spremembo Ustave**, od tega so jih **trideset vložili poslanci**, dvanajst vlada, volivci pa samo enega.⁵

Iz navedenih podatkov izhaja, da so daleč **prevladujoči nosilci ustavnih sprememb v RS poslanci, torej politične stranke in zanemarljivo malo volivci**, torej ljudstvo. Iz tega lahko sklepamo, da **postopek za pripravo predloga ustavnih sprememb za ljudstvo ni prijazen** oziroma da je – tako kot pri kandidiranju nestrankarskih kandidatov na volitvah – skorajda neuresničljiv.

Če primerjamo s poslanci, je presenetljivo malo predlogov za ustavne spremembe vložila vlada, saj je ustavne spremembe predlagala skoraj trikrat manj kot poslanci. Iz tega vidimo, da **vlade doslej niso imele veliko pobude za načrten razvoj ustavnosti in nasploh posodabljanje in odpravljanje pomanjkljivosti političnega in pravnega sistema RS**. Slednje je bilo bolj ali manj torišče strankarske politike.

Po ZRLI na referendumu o spremembi ustave volivci odločajo o potrditvi spremembe ustave (v celoti oziroma delno), ki jo je sprejel DZ, pred njeno razglasitvijo (**potrditveni referendum**, 4. člen). DZ razpiše referendum o spremembi ustave, če to (v sedmih dneh po sprejemu ustavnega zakona o spremembi ustave) zahteva najmanj trideset poslancev (5. in 5.a člen ZRLI). Zahteva za razpis referenduma mora vsebovati opredelitev predmeta referenduma in referendumsko vprašanje v skladu z opredelitvijo predmeta referenduma. Zahtevi morajo biti priloženi podpisi najmanj trideset poslancev (5.b člen). Sprememba ustave je na referendumu potrjena, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev (6. člen ZRLI). Če je sprememba ustave na referendumu potrjena, DZ razglasi ustavni zakon o spremembi ustave. Če se je na referendumu odločalo o delu ustavnega zakona o spremembi ustave, ki na referendumu ni bil potrjen, DZ

⁵ O tem I. Kaučič, nav. delo.

razglasi ustavni zakon o spremembi ustave v delu, ki je bil na referendumu potrjen, in v delu, ki ni bil predmet referenduma (7. člen). Dve leti po razglasitvi odločitve na referendumu DZ ne sme sprejeti ustavnega zakona o spremembi ustave, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev (8. člen). **Referenduma o potrditvi ustavnih sprememb torej ne more zahtevati ljudstvo s podpisi volivcev.**

2.2. Razlogi za dosedanje spremembe ustave

V predlogu za ustavne spremembe mora biti izrecno navedeno, v čem in kako naj se ustava spremeni, ter razlogi za spremembo in priložen osnutek ustavnega zakona.

Pomemben del dosedanjih ustavnih sprememb v Sloveniji je bil povezan z izpolnjevanjem pogojev oziroma vstopom Slovenije v EU in NATO (lastninska pravica tujcev, prenos izvrševanje dela suverenih pravic na EU, izročanje državljanov RS, fiskalno pravilo).

Preostale ustavne spremembe so del različnih strankarskih političnih projektov, ki jim je uspelo pridobiti zahtevno, vselej tudi politično raznovrstno ustavno podporo, kot na primer: volitve v DZ ali pa uvajanje pokrajin, pa tudi pravica do pitne vode, do socialne varnosti, do pokojnine.

Kaučič pravi, da primerjava z ustavami nekaterih zahodnoevropskih držav, ki se v povprečju spreminjajo enkrat letno, kaže, da obseg in število naših ustavnih sprememb nista pretirana. Vprašanje pa je, ali so bile vse te ustavne spremembe nujne in potrebne iz ustavnopravnih razlogov oziroma koliko so bile povezane z drugimi razlogi.⁶

Ugotovimo lahko, da je razvoj ustavnosti v Sloveniji v preteklih treh desetletjih pretežno rezultat nekaterih posrečenih parcialnih političnih poizkusov. Tu izvzemamo tako imenovane evropske teme, pri katerih je politiki kljub siceršnji globoki razdeljenosti vselej uspelo doseči visoko poenotenje.

2.3. Pregled dosedanjih ustavnih sprememb

Kronološko so si spremembe Ustave sledile takole:

2.3.1. Lastninska pravica tujcev, 1997

Dne 14. julija 1997 (Uradni list RS, št. 42/97) se je spremenil 68. člen Ustave, in sicer tako, da pod pogoji, ki jih določa zakon, ali če tako določa mednarodna pogodba (ki jo ratificira DZ z dvotretjinsko večino, ob pogoju vzajemnosti),

⁶ Prav tam.

tujci lahko pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah. Sprememba ustave je omogočila, da je bil poslej tujim državljanom dovoljen nakup nepremičnin v Sloveniji. Politični povod za spremembo je bil tako imenovani Španski kompromis za približevanje Slovenije Evropski uniji.

2.3.2. Volitve v DZ, 2000

Dne 25. julij **2000** (Uradni list RS, št. 66/00) je bila sprejeta dopolnitev 80. člena Ustave. Dodan je bil nov peti odstavek, ki določa, da se poslanci **volijo po načelu sorazmernega predstavništva** ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v DZ, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandатов kandidatom. Proporcionalnost, štiriodstotni prag in odločilen vpliv volivcev so ustavne določbe, ki določajo prvine volilnega RS. V ustavo so bile zapisane potem, ko je Ustavno sodišče RS odločilo, da mora zakon o volilnem sistemu, ki ga bi sprejel DZ, upoštevati relativno večinsko mnenje, izraženo na referendumu o volilnem sistemu. Dodatno je ustavni zakon neposredno določil način delitve mandатов za volitve poslancev v letu 2000 ter do uveljavitve sprememb zakona, ki ureja volitve v DZ (štiriodstotni volilni prag, Droopov količnik itd.).

2.3.3. Vstop Slovenije v EU in NATO, 2003

Dne 7. marca **2003** se je za 3. členom dodal nov 3.a člen Ustave, ki je določil, da Slovenija lahko z mednarodno pogodbo (ki jo ratificira DZ z dvotretjinsko večino):

- prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, pod pogojem, da temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svobod, ščin, demokracije in načel pravne države (EU);
- vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot (NATO).

Ta ustavna dopolnitev je določila tudi, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij.

S to novelo ustave se je spremenil tudi 47. člen Ustave z določbo, da državljana Slovenije ni dovoljeno izročiti ali predati, razen v okviru EU.

Dopolnjeni 3.a člen Ustave je bil ustavno pravni temelj za dopusten vstop Slovenije v EU in NATO.

2.3.4. Načelo enakosti, spodbujanje enakih možnosti in pravica do socialne varnosti, 2004

Dne 15. junija **2004** (Uradni list RS, št. 69/04) so bili spremenjeni 14., 43. in 50. člen Ustave (trije ustavni zakoni), in sicer:

- v prvem odstavku 14. člena Ustave (enakost pred zakonom) se je pri naštevanju osebnih okoliščin dodala beseda **invalidnost**, tako da so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne le glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, temveč tudi glede na invalidnost;
- v 43. členu je dodan nov četrti odstavek, ki predvideva, da zakon določi ukrepe za **spodbujanje enakih možnosti** moških in žensk pri kandidiranju na volitvah v državne organe in organe lokalnih skupnosti;
- prvi odstavek 50. člena Ustave pa se je spremenil tako, da je določil, da imajo državljani pod pogoji, določenimi z zakonom, **pravico do socialne varnosti**, vključno s **pravico do pokojnine**.

2.3.5. Regionalizacija Slovenije, 2006

Dne 27. junija **2006** (Uradni list RS, št. 68/06) so se spremenili 121., 140. in 143. člen Ustave, kar naj bi omogočilo regionalizacijo Slovenije (pokrajine). Dopolnjeni 143. člen Ustave je opredelil pokrajino kot samoupravno lokalno skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena, in določil, da se pokrajine ustanovijo z zakonom (dvotretjinska večina), s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Spremenjeni 143. člen Ustave določa še, da država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.

V Ustavi se je spremenil tudi drugi odstavek 121. člena, ki določa, da lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave z zakonom ali na njegovi podlagi. V 140. členu spremenjeni drugi odstavek določa, da država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovijo tudi potrebna sredstva.

2.3.6. Fiskalno pravilo, referendum 2013

Dne 31. maja **2013** (Ur. list RS, št. 48/13) se je 148. člen Ustave dopolnil s pravilom, da morajo biti vsi prejemki in izdatki za financiranje javne porabe

zajeti v proračunih države in da morajo biti srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja ali pa morajo prihodki presegati izdatke.

Od tega načela se lahko začasno odstopi samo v izjemnih okoliščinah za državo. Z zakonom (sprejetim z dvotretjinsko večino) se določijo način in časovni okvir izvajanja tega načela, merila za določitev izjemnih okoliščin in način ravnanja ob njihovem nastopu. Pravila spremenjenega 148. člena Ustave so se prvič uporabila za pripravo proračunov države za leto 2015.

Dne 31. maja 2013 (Ur. list RS, št. 48/13) se je spremenil tudi 90. člen Ustave, ki določa, da DZ razpiše **referendum** o uveljavitvi zakona, ki ga je sprejel, če to zahteva najmanj 40.000 volivcev. Referenduma ni dopustno razpisati o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč ter o zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna, o ratifikaciji mednarodnih pogodb in o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost.

Ustavna sprememba določa še, da je zakon na referendumu zavržen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev.

2.3.7. Pravica do pitne vode

Dne 30. november **2016** (Uradni list RS, št. 75/16) je bil dodan 70.a člen Ustave, ki določa, da ima vsakdo pravico do pitne vode. Določa še, da so vodni viri javno dobro v upravljanju države in da služijo prednostno in trajnostno oskrbi prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev ter v tem delu niso tržno blago.

Oskrbo prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev zagotavlja država prek samoupravnih lokalnih skupnosti neposredno in neprofitno.

2.3.8. Znakovni jezik in jezik gluho slepih

Dne 27. maja **2021** (Uradni list RS, št. 92/21) je bil dodan 62.a člen Ustave, ki opredeljuje pravico do svobodne uporabe in razvoja slovenskega znakovnega jezika. Določa, da je zagotovljena svobodna uporaba in razvoj slovenskega znakovnega jezika (tudi manjšinskih). Uporabo teh jezikov in položaj njihovih uporabnikov ter svobodno uporabo in razvoj jezika gluho slepih ureja zakon.

3. NOVE ZAMISLI, POBUDE, PREDLOGI ZA USTAVNE SPREMEMBE

3.1. Celovit predlog skupine poslancev 2022, obtičal

Obstajajo številne pobude za spremembe Ustave, katerih možnosti za uspeh so vprašljive. Tako je bil na primer v DZ vložen predlog sprememb kar 18 členov Ustave,⁷ in sicer:

- 80. člen Ustave: število poslancev v državnem zboru **naj bi se povečalo** na skupno 122, s čimer bi bila povečana reprezentativnosti ljudskega predstavnštva;
- s črtanjem drugega odstavka 91. člena Ustave, s spremembo 93. člena ter s črtanjem 96. do 101. člena **bi se ukinil Državni svet**, s čimer bi se znatno poenostavila državna ureditev RS;
- z dopolnitvijo 107. člena Ustave naj bi odločilni veto Državnega sveta nadomestili z **ustavnim vetom Predsednika republike**;
- s spremembami 112. in 118. člena Ustave naj bi se **oblikovanje vlade** uredilo primerljivo z drugimi parlamentarnimi sistemi, tako da ministrov ne bi imenoval in razreševal Državni zbor, ampak Predsednik republike na predlog Predsednika vlade, ter odpravila možnost interpelacije o delu ministra;
- s spremembami 129. do 132. in 134. člena Ustave naj bi se določil **drugačen način imenovanja sodnikov**, ki bi jih imenoval Predsednik republike, predsednika Vrhovnega sodišča pa bi imenoval Državni zbor. Hkrati bi se določila drugačna **sestava in izvolitev Sodnega sveta**, posledično pa bi se spremenila ureditev razreševanja sodnikov in ureditev njihove imunitete;
- s spremembo 154. člena Ustave naj bi se določilo, da bi se vsi predpisi in drugi splošni akti, ki jih je v skladu z zakonom ali drugim predpisom treba **uradno objaviti, torej tudi lokalni predpisi in splošni akti**, objavljali na enem mestu, in sicer v (državnem) uradnem listu;
- s spremembo 170. člena Ustave naj bi se določilo, da lahko **referendum o spremembi Ustave zahteva določeno število volivcev** in ne več le 30 poslancev Državnega zbora, ustavno revizijski referendum pa bi se uredil kot zavrnitveni referendum.

V razpravi je še predlog za spremembe 160. (pristojnosti Ustavnega sodišča), 161. (razveljavitev zakona) in 162. (postopek pred Ustavnim sodiščem) člena

⁷ Delovni osnutek, 10. avgust 2022, skupina poslank in poslancev, Državni zbor Republike Slovenije, mag. Urška Klakočar Zupančič, predsednica, predlog za začetek postopka za spremembe 80., 91., 93., 96. do 101., 107., 112., 114., 118., 130. do 132., 154. in 170. člena Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona.

Ustave oziroma **prenos nekaterih pristojnosti Ustavnega sodišča na redna sodišča**.

V ustavodajnem postopku pa je že ustavni zakon za spremembo načina **imenovanja sodnikov** in spremembe v **sestavu Sodnega sveta**.⁸

3.2. Nekaterе aktualne zamisli in pobude strank ter civilne družbe

Številne so **zamisli in pobude strank ter civilne družbe** za spremembe volilnega sistema, ki zahtevajo tudi ustavne spremembe, na primer:

- dopolnitev proporcionalnega **volilnega sistema** s preferenčnim glasom z ukinitvijo okrajev; e-volitve, volitve na delovni dan, volilna pravica s 16. leti;
- uvedba **kombiniranega volilnega sistema**, uvedba instituta **odpoklica poslancev** in DZ, dopolnitev določb o **prenehanju mandata** in o **imuniteti poslancev**, uvedba **suspenza** mandata, starostna meja za aktivno volilno pravico, uvedba spletnega oziroma internetnega elektronskega načina glasovanja ter uvedba **instituta prepovedi kandidiranja** za pravnomočno obsojene.⁹

Vsekakor bi si želeli **temeljitejše in vse obsežnejše strokovne razprave o ustavnih spremembah**, ne zgolj o vprašanjih, na katera se osredotoči interesno motiviran politični razred. V tem smislu je velika škoda, da so številne civilnodružbene in strokovne pobude ter tudi navedeni predlog skupine poslancev odšli v pozabo zaradi ocene, da ni političnega soglasja. Žal velja, da je uspeh v sedanjí ureditvi ustavno revizijskega postopka dosegljiv le za politične stranke z dovolj pripravljenosti za dogovor, nikakor pa ne za ljudstvo v podobi skupin civilne družbe ali stroke.

Na področjih, na katerih objektivno lahko pride do **nasprotja interesov med poslanci in ljudstvom**, kot je na primer volilni sistem, razlogi za prenehanje mandata poslanca, suspenz mandata zaradi pravnomočne obtožnice zoper poslanca ali korupcije, odvzem imunitete ali pa odpoklic poslanca, ustava nima konsistentnih rešitev, predvsem pa nima poti, da bi ljudstvo lahko uveljavilo voljo mimo volje poslancev DZ, ki jim take spremembe objektivno ne morejo biti pogodu.

⁸ Poslanci DZ so na seji 18. oktobra 2023 z 61 glasovi za in 25 glasovi proti sprejeli sklep o začetku postopka za spremembo ustave, ki pristojnost imenovanja sodnikov z DZ prenaša na predsednika republike in spreminja sestavo Sodnega sveta. Potrdili so tudi osnutek ustavnega zakona in stališče ustavne komisije o njem.

⁹ Nacionalni svet za demokratično prenovu volilnega sistema, 2022.

3.3. Neuresničene pobude civilne družbe za spremembe volilnega sistema

Po mnenju pomembnega dela civilne družbe in dela stroke,¹⁰ veljavni **volilni sistem v RS ne uresničuje nekaterih vodilnih načel demokratičnega volilnega sistema**, in sicer: je ovira oblikovanju stabilnih vlad (načelo učinkovitosti), preprečuje (z določitvijo neuresničljivih pogojev) kandidiranje nestrankarskim kandidatom (načelo participacije), volivcem ne zagotavlja odločilnega vpliva na delitev mandatov, kot to določa 80. člen Ustave (načelo neposrednosti). Spremembe volilnega sistema so torej nujne, vendar se postavlja vprašanje, ali so v sedanji ustavni ureditvi volilnega sistema in ustavno revizijskega postopka temeljitejše spremembe sploh uresničljive? Dosedanje več desetletne izkušnje kažejo, da niso. Številne **pobude civilne družbe** ne dosežejo sprememb, saj so **v nasprotju z večkrat izpričano voljo poslancev**.¹¹ Ali je to (ne) moč ljudstva, da neposredno uveljavi svojo voljo, ki se ne sklada s subjektivnimi interesi izvoljenih predstavnikov ljudstva in kakšna je odgovornost poslancev, ko ravnajo nasprotno interesom ljudstva?

O volilnem sistemu je že **odločalo ljudstvo na referendumu**, vendar relativno večinska podpora večinskemu sistemu kljub odločbi ustavnega sodišča ni bila dovolj za spremembo volilnega zakona, ampak je bila sprejeta ustavna sprememba (Uradni list RS, št. 66/00, dopolnitev 80. člena Ustave) z določitvijo prvin volilnega sistema v smeri, nasprotni od tiste, ki je pridobila relativno referendumsko večino.¹²

¹⁰ Nacionalni svet za demokratično spremembo volilnega sistema: Predstavitev glavnih prednosti novega volilnega sistema, <<http://koalicijacivilnedruzbe.si/wp-content/uploads/2022/01/Kratek-prikaz-kombiniranega-volilnega-sistema.pdf>>, 19. 11. 2021.

¹¹ Doslej je bilo več konkretnih pobud za spremembo volilnega sistema: ponovna pobuda za uvedbo dvokrožnega večinskega sistema, pobuda za uvedbo absolutnega preferenčnega glasu znotraj proporcionalnega sistema, pobuda Zveze društev upokojencev Slovenije, podprta z več kot 5.000 podpisi volivcev, ki kombinira prednosti proporcionalnega in večinskega sistema, ki jo je podprl tudi Državni svet, vendar je vladajoča koalicija najprej na pristojnem odboru, zatem pa še na plenarni seji 21. novembra 2014 predlog kombiniranega volilnega sistema zavrnila, pobuda za nov zakon o volitvah v DZ, z dne 21. novembra 2021, ki uvaja kombinirani volilni sistem in ukrepe za odgovornost poslancev ljudstvu.

¹² Na referendumu 8. decembra 1996 je za uvedbo večinskega sistema glasovalo 44,5 odstotka udeležencev, za proporcionalni sistem 26,2 odstotka udeležencev in za kombinirani sistem 14,4 odstotka udeležencev. DZ zakona, s katerima bi se uzakonil večinski volilni sistem, ni sprejel. Je pa DZ leta 2000 na predlog skupine 28 poslancev sprejel ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave RS. Nov peti odstavek 80. člena določa, da se poslanci volijo po načelu sorazmernega predstavništva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom.

Cilj prenove volilnega sistema je po prepričanju civilne družbe¹³ **personalizacija volitev ob ohranitvi sorazmernega predstavništva, večja odgovornost poslancev in identifikacija** volivcev s poslanci. Predlaga se rešitev, da se volitve opravijo po proporcionalnem sistemu, ki je dopolnjen z nekaterimi prvinami večinskega sistema. Volivec bi imel 2 glasova (2 različni glasovnici): za izbiro poslanca v njegovem volilnem okraju po večinskem principu (44 + 2) za podporo eni od strankarskih list, vendar z absolutnim in obveznim preferenčnim glasom za izbiro povsem določenega kandidata (kot pri volitvah v Evropski parlament), v volilni enoti (personifikacija oziroma odločilen vpliv volivca). Civilna družba torej zahteva volilni sistem, ki zagotavlja odločilni vpliv volivcev na izbiro poslancev in enakost volilne pravice, zato predlaga, da se v vsakem od 44 številčno enakih volilnih okrajev izvoli po enega poslanca neposredno in po večinskem načelu, v preostalih 44 okrajih pa se izvoli poslance iz list političnih strank (kar zagotavlja sorazmerno predstavništvo) in z obveznim preferenčnim glasom.

3.4. Ustavna skladnost veljavnega volilnega sistema v RS

Ustava RS v petem odstavku 80. člena določa, da se poslanci volijo po načelu sorazmernega predstavništva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v Državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatorov kandidatom, v 82. členu pa, da so poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila.

V letu 2000 dopolnjena Ustava z novo določbo petega odstavka 80. člena o volitvah je razširila ustavno ureditev **od volilne pravice tudi na temeljne prvine volilnega sistema**. Ta mora poslej po Ustavi temeljiti na načelu sorazmernega predstavništva, ki mora vsebovati štiriodstotni volilni prag za vstop v DZ in ki mora zagotavljati volivcem odločilen vpliv na dodelitev poslanskih mandatorov kandidatom. V teh ustavnih okvirih se mora gibati zakonska ureditev volilnega sistema. Brez ustavne spremembe torej ni možno določiti volilnega sistema, ki ne zagotavlja proporcionalnosti (sorazmernega predstavništva), niti volilnega sistema, ki ne zagotavlja odločilnega vpliva volivcev na dodelitev mandatorov.

Zelo razširjena so mnenja,¹⁴ da po veljavnem volilnem zakonu, ki je iz leta 1992, bil pa je večkrat dopolnjen (celo z ustavnimi določbami in tudi razveljavljen z odločbami ustavnega sodišča),¹⁵ **volivci sicer imajo vpliv na izbiro,**

¹³ Nacionalni svet za demokratično spremembo volilnega sistema: Predstavitev glavnih prednosti novega volilnega sistema, <<http://koalicijacivilnedruzbe.si/wp-content/uploads/2022/01/Kratek-prikaz-kombiniranega-volilnega-sistema.pdf>>, 19. 11. 2021.

¹⁴ Prav tam.

¹⁵ Zakon o volitvah v DZ (ZVDZ, Uradni list RS, št. 44/92) obsega osem sprememb in dopolnitev ter tri odločbe Ustavnega sodišča:

vendar ta ni odločilen, kot to zahteva Ustava, oziroma je omejen z voljo političnih strank. Odločilni vpliv imajo politične stranke, z izključnim vplivom na izbiro kandidatov znotraj strankarske liste in na podlagi proporcionalnega strankarskega tekmovanja na volitvah. Volja volivcev nima neposrednega, ampak posredni vpliv na volilni izid in tudi na podelitev mandatov (na podlagi izračuna), kar je vprašljivo z vidika 80. člena Ustave. Velja, da ni izvoljen kandidat, ki prejme največ glasov, temveč tisti, ki ima največji delež volilnih glasov v svojem volilnem okraju, v svoji stranki. Zapletenost pretvorbe dobljenih glasov v poslanske sedeže in posrednost vpliva volivcev na dodelitev mandatov se je povsem konkretno izkazala na zadnjih volitvah s prvotno napačnim izračunom in napačno dodelitvijo mandatov poslanca, na kar volivci niso imeli prav nobenega vpliva. Sedanje volitve so bolj kot izbira kandidatov medstrankarsko tekmovanje (glasuje se za politične stranke, ne za poslance).

Ustavno sodišče je z odločbo U-I-32/15 sicer presodilo, da **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 in zato ni v neskladju s petim odstavkom 80. člena Ustave. V obstoječem sistemu dodelitve mandatov in njihove personalizacije je po mnenju Ustavnega sodišča pozitivna lastnost volilnih okrajev prav v tem, da približajo kandidate volivcem in deloma zagotovijo teritorialno razpršenost mandatov, čeprav ni zagotovljeno, da bi imel vsak volilni okraj poslanca.

Na drugi strani so mnenja, da kandidati niso izvoljeni po posameznih volilnih okrajih, temveč se glasovi, ki jih dobijo politične stranke na volitvah, seštevajo

- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o prekrških (Uradni list RS, št. 13/93),
- Zakon o dopolnitvi zakona o volitvah v DZ (Uradni list RS, št. 60/95),
- Odločba o razveljavitvi dela 87. člena zakona o volitvah v DZ, o določitvi ugotavljanja izida glasovanja po pošti iz tujine ... (Uradni list RS, št. 67/97),
- Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena ustave RS (UZ80, Uradni list RS, št. 66/00),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o političnih strankah – ZPolS-A (Uradni list RS, št. 70/00),
- Delna razveljavitve zakona o volitvah v DZ, zakona o državnem svetu, zakona o volitvah predsednika republike in zakona o lokalnih volitvah (v RS, št. 73/03),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v DZ (ZVDZ-B, Uradni list RS, št. 78/06),
- Zakon o volitvah v DZ – uradno prečiščeno besedilo (ZVDZ-UPB1, Uradni list RS, št. 109/06),
- Odločba o ugotovitvi, da sta Zakon o volitvah v DZ in Zakon o lokalnih volitvah v neskladju z Ustavo, ker ne urejata podrobneje pravil o glasovanju po pošti (Uradni list RS, št. 54/07),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v DZ (ZVDZ-C, Uradni list RS, št. 23/17),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v DZ (ZVDZ-D, Uradni list RS, št. 29/21).

v korist liste kandidatov na ravni volilne enote, kar poleg velikostnih razlik volilnih okrajev pomembno pripomore h kršenju ustavnega pravila o odločilnem vplivu volivcev na izbiro.

Ustavno skladnost volilnega sistema je treba presoјati tudi z vidika ustavnega načela **enakosti pred zakonom** (14. člen Ustave). Pri velikosti okrajev in številu volivcev namreč prihaja do prevelikih razlik (nekaj manj kot 1 : 3). Kar 21 volilnih okrajev od 88 na predzadnjih parlamentarnih volitvah ni imelo izvoljenega poslanca; kar nekaj volilnih okrajev po dva poslanca, eden celo tri. Civilna družba¹⁶ predlaga, da ima vsak volilni okraj svojega poslanca (približno enakih, približno 47.000 prebivalcev); poslanec naj ima dolžnost posvetovanja in poročanja volivcem v volilnih okrajih, v katerih je izvoljen.

3.5. Ustavna ureditev odgovornosti poslancev

Poslanci so po Ustavi predstavniki vsega ljudstva in **niso vezani na kakršnoli navodila**. Gre torej za reprezentativni (predstavniški) mandat.¹⁷ *De facto* je drugače, saj delujejo kot predstavniki političnih strank in odločajo **strogo po navodilih političnih strank**. Stranke sklepajo koalicije v imenu poslancev. Stališča strank so zavezujoča za poslance (strankarska disciplina pretvarja reprezentativni v vezan mandat). Poslanci praviloma odločajo po vnaprej pripravljenih stališčih.

Poslanci tudi odgovarjajo političnim strankam, ne volivcem. **Volivci nimajo mehanizmov za uveljavljanje odgovornosti, kot je na primer suspenz mandata ali pa odpoklic poslanca** (pravnomočna obtožnica). Pomanjkljivo je urejeno prenehanje mandata poslanca, in suspenz mandata ni urejen. Le politične stranke lahko neposredno sankcionirajo poslance. Ustavno načelo odgovornosti poslancev ljudstvu ni zakonsko izpeljano. Zato je odgovornost poslancev porazdeljena (vsak nosi le delček odgovornosti do volivcev in ni identifikacije volivcev s poslanci).

Teorija sicer meni, da to, kar podelijo volivci svojemu poslancu, niso navodila, marveč zaupanje. **Volivci jih tudi ne morejo klicati na odgovornost**, zato v takem sistemu **ne poznamo instituta odpoklica**.¹⁸ Vendar na drugi strani velja, da tudi v državah z reprezentativnim mandatom poslanca poznajo odgovornost poslanca in institut odpoklica.¹⁹

¹⁶ Nacionalni svet za demokratično spremembo volilnega sistema: Predstavitev glavnih prednosti novega volilnega sistema, 19. november 2021.

¹⁷ S. Zagorc, nav. delo, str. 299–321.

¹⁸ Prav tam.

¹⁹ K. Žagar in A. Eror, nav. delo: V Združenih državah Amerike je odpoklic mogoč v 19 zveznih državah. Odpoklic običajno poteka v naslednjem zaporedju: peticija (angl.

Integriteta in odgovornost poslancev je področje, ki je v Ustavi šibko urejeno, še bolj skromno pa v zakonodaji. Zakon o poslancih (ZPos)²⁰ sicer določa primere prenehanja mandata, vendar je treba, zlasti če gledamo primerjalno, urediti še dodatne primere. Delovni osnutek novega ZVDZ na primer določa **prenehanje mandata**, če je poslanec obsojen za kaznivo dejanje ne glede na kazen, če je poslanec obsojen na plačilo odškodnine za povzročeno škodo (premoženjsko ali nepremoženjsko), če je poslancu izrečen varnostni ukrep prepovedi opravljanja poklica, če je poslanec ali njegovo podjetje več kot eno leto davčni neplačnik ali gre poslanec v osebni stečaj.

Delovni osnutek predloga ZVDZ²¹ uvaja **obvezno javno predstavitev kandidata**. Vsak kandidat po predpisani metodologiji javno predstavi podatke o izobrazbi, dosedanjem delu in dosežkih, referencah, kazenski evidenci, program svojega dela, ki je podlaga za njegovo oziroma njeno izvolitev (lažni podatki in bistveni odmiki od programa lahko povzročijo izgubo zaupanja, kar je eden od razlogov za odpoklic)

Delovni osnutek novega ZVDZ uvaja tudi **obvezen odvzem imunitete**, če je poslanec pravnomočno obtožen za kaznivo dejanje, za katero se zahteva zaporna kazen, ali če je protikorupcijska komisija z odločbo ugotovila korupcijsko delovanje poslanca. V obeh primerih je **obvezen suspenz (prekinitev) mandata** do pravnomočnosti sodne odločbe (razbremenitev postopkov).

Delovni osnutek novega ZVDZ uvaja še **odpoklic poslanca DZ**,²² če so razlogi za prenehanje ali suspenz (prekinitev) mandata in DZ ne izglasuje prenehanja

recall petition) – glasovanje o odpoklicu (angl. *recall ballot*) – nove volitve.

V Kanadi je odpoklic poslanca mogoč (v provinci Britanska Kolumbija) od leta 1995 (doslej 23 odpoklicev). Volivci lahko vložijo peticijo o odstavitvi predstavnika s položaja. Podpise zbirajo pobudniki (prostovoljci). V roku 60 dni jo mora podpisati več kot 40 odstotkov volivcev, ki so vpisani v volilni imenik v volilnem okraju poslanca.

V Švici je odpoklic predstavnikov zakonodajne in izvršilne oblasti mogoč v šestih kantonih. Primeri: Bern: Za odpoklic je potrebnih 30.000 podpisov oziroma 4 odstotki volivcev. Ticino: Zbrati je treba 15.000 podpisov (7 odstotkov vseh volivcev).

²⁰ Zakon o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11, 48/12 in 17/22).

²¹ Delovni osnutek predloga novega Zakona o volitvah v Državni zbor, 19. november 2021, Nacionalni svet za demokratično prenovu volilnega sistema (Delovni osnutek predloga Zakona o volitvah v DZ, 2022), <http://koalicijacivilnedruzbe.si/wp-content/uploads/2022/01/ZAKON_O_VOLIVAH_V_DZ_RS-dec.2021.pdf>.

Obrazložitev členov in vsebine predloga zakona o volitvah v DZ, <http://koalicijacivilnedruzbe.si/wp-content/uploads/2022/01/OBRAZLOZITEV_CLENOV_IN_VSEBINE-dec.2021.pdf>.

²² C. Ribičič, nav. delo: Štirideset tisoč volivcev je leta 1997 predlagalo spremembo prvega odstavka 82. člena Ustave, s katero bi omogočili odpoklic poslanca, vendar jo je Državni zbor zavrnil.

mandata, odvzema imunitete in suspenza ali če poslanec izgubi zaupanje (navedba pomembnih neresničnih podatkov o svojih referencah). Za postopek odpoklica in nadomestne izvolitve se smiselno uporabljajo pravila ZVDZ in ZRLI. Volivci lahko s podpisi sprožijo postopek odpoklica, ki teče po pravilih o volitvah oziroma o referendumu.

3.6. Izvedljivost predlogov iz Delovnega osnutka novega ZVDZ

Delovni osnutek novega ZVDZ dodatno ureja še spolno (najmanj 40 odstotkov predstavnikov vsakega spola) in socialno **enakopravnost** kandidatov tako pri predlaganju kandidatov kot tudi pri njihovi medijski predstavitvi. Dodatno ta predlog uvaža tudi tako imenovani **domicilni princip**, kar pomeni, da morajo kandidati za poslance že vsaj eno oziroma dve leti imeti svoje stalno prebivališče v kraju, kjer kandidirajo.

Predlaga se tudi **prepoved vrnitve iz izvršilne na funkcijo poslanca** in prepoved prehajanja poslancev v vlado in nazaj v DZ z določbo o trajnem prenehanju mandata poslancem, ki odidejo na voljene oziroma izvršne politične funkcije.

Po Delovnem osnutku novega ZVDZ se **izenačujejo pogoji za kandidaturo na strankarskih listah in državljanskih listah**. Današnja ureditev je namreč taka, da doslej v 30 letih ni uspelo še nobenemu kandidatu državljanske liste biti izvoljen za poslanca. Utemeljitev je, da nestrankarski del ljudstva nima svojega predstavnštva v DZ. Politične stranke pokrivajo le 5 odstotkov ljudstva, ki je organizirano v strankah. Hkrati se uvaža prepoved prehajanja iz državljanske liste v politično stranko in med strankami.

Tako **predlogi za kombinirano proporcionalnost s prvinami večinskega sistema** zaradi bolj odločilnega glasu volivcev kot tudi **predlogi za odpravo neenakosti pred zakonom**, še zlasti pa **predlogi za zaostritev odgovornosti poslancev** ter številni preostali predlogi (ne izvoljivost, znižanje starostne meje, internetne volitve, prepoved prehajanja med političnimi strankami in vejami oblasti) upravičeno naletijo na zadržke ustavnih pravnikov že na samem začetku.

Temeljitejša, ne zgolj kozmetična sprememba volilnega sistema (prostovoljni prednostni glas) je šolski primer, kako je vezanost sprememb na predhodne ustavne spremembe nepremagljivo trd oreh. V 30-letnem obdobju obstoja Slovenije se je večkrat izkazalo, da so ustavne spremembe, kadar so pogoj za pomembnejše spremembe političnega sistema, nepremostljiva ovira. Zaradi domala nemogočega doseganja političnega soglasja ob popolni politični razdeljenosti strank na eni strani in zaradi večkrat že izraženega nasprotja interesov poslancev kot posameznikov v razmerju do ljudstva oziroma države. Prav v tej slepi ulici je odgovor na naslovno vprašanje o moči in nemoči ljudstva, da premaga ta nasprotja v korist demokratičnega razvoja Slovenije.

4. SKLEP

Težko bi sklenili, da so bile dosedanje spremembe slovenske ustave del zavestnega, strokovno načrtovanega razvoja ustavnosti, na primer spremljanja sodobnih tokov parlamentarizma ali zavestnega uravnoteženja treh vej oblasti. Veliko tudi dobrih zamisli in pobud za ustavne spremembe je usahnilo zaradi razdeljenosti strank. Še najbližje celovitejši spremembi ustave je citirani predlog skupine poslancev iz leta 2022, vendar je tudi v tem primeru na stežaj odprto vprašanje političnega soglasja.

Čeprav je predlog za spremembo Ustave možno doseči tudi z izvedbo referenduma o spremembi ustave, tak referendum v Sloveniji doslej še ni bil izveden. Tudi v tem se kaže (ne)moč ljudstva, ki sicer po Ustavi ima oblast po drugem odstavku 3. člena Ustave. Državljanke in državljani naj bi oblast po Ustavi izvrševali **tudi neposredno** in ne le z volitvami. Ljudska iniciativa seže **zgolj do predloga, ki ga sprejme ali pa zavrne DZ**. Tudi na referendumu o spremembi ustave volivci odločajo **le o potrditvi spremembe ustave**, vendar le, če to zahteva najmanj trideset poslancev, ne pa če bi tako zahtevo postavila ljudska iniciativa. Daleč prevladujoči nosilci ustavnih sprememb v RS so poslanci, torej politične stranke in zanemarljivo malo volivci, torej ljudstvo. Iz tega lahko sklepamo, da postopek za pripravo predloga ustavnih sprememb za ljudstvo ni prijazen oziroma da je skorajda neuresničljiv. Ustavne spremembe so bile doslej bolj ali manj torišče strankarske politike.

Pomemben del dosedanjih ustavnih sprememb v RS je bil povezan z **izpolnjevanjem pogojev oziroma vstopom Slovenije v EU in NATO** (lastninska pravica tujcev, prenos izvrševanje dela suverenih pravic na EU, izročanje državljanov RS, fiskalno pravilo). Preostale ustavne spremembe so del različnih strankarskih političnih projektov, ki jim je uspelo pridobiti podporo, kot so na primer volitve v DZ ali pa uvajanje pokrajin, pa tudi pravica do pitne vode, do socialne varnosti in do pokojnine. Ugotovimo lahko, da je razvoj ustavnosti v Sloveniji v preteklih treh desetletjih pretežno rezultat nekaterih posrečenih parcialnih političnih poizkusov.

Vsekakor bi si želeli **temeljitejše in vse obsežnejše strokovne razprave o ustavnih spremembah**, ne zgolj o vprašanjih, na katera se osredotoči interesno motivirani politični razred. V tem smislu je velika škoda, da so številne civilnodružbene in strokovne pobude ter tudi navedeni predlog skupine poslancev odšli v pozabo zaradi ocene, da ni političnega soglasja. Dosedanje več desetletne izkušnje kažejo, da v sedanji ustavni ureditvi volilnega sistema in ustavno revizijskega postopka temeljitejše **spremembe na področju volitev, sploh niso uresničljive**. Številne pobude civilne družbe ne dosežejo sprememb, ker so v nasprotju z večkrat izpričano voljo poslancev. Ali je v tem (ne)

moč ljudstva, da neposredno uveljavi svojo voljo, ki se ne sklada s subjektivnimi interesi izvoljenih predstavnikov ljudstva? Kakšna je odgovornost poslancev, ko ravnaajo nasprotno interesom ljudstva?

V 30-letnem obdobju obstoja Slovenije se je večkrat izkazalo, da so ustavne spremembe, kadar so pogoj za pomembnejše spremembe političnega sistema, nepremostljiva ovira, in sicer zaradi domala nemogočega doseganja političnega soglasja ob popolni politični razdeljenosti političnih strank na eni strani in zaradi večkrat že izraženega nasprotja interesov poslancev kot posameznikov v razmerju do ljudstva oziroma države.

Literatura

- Igor Kaučič: Kako se je spreminjala slovenska ustava (1991–2021), v: Ustava Republike Slovenije, jubilejna izdaja. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2021, <<https://www.uradni-list.si/novice/pogled/kako-se-je-spreminjala-slovenska-ustava-1991-2021>> (12. 11. 2023).
- Saša Zagorc: Tipologija poslanskih mandatov, v: Zbornik znanstvenih razprav 67 (2007), str. 299–321.
- Ciril Ribičič: Politična odgovornost člana parlamenta, V: Zbornik referatov, V. Dnevi javnega prava, Portorož 1999, str. 320–323.
- Katarina Žagar in Andrej Eror: Odpoklic poslanca. Primerjalni pregled. Državni zbor RS, Raziskovalno-dokumentacijski center, Ljubljana 2012.
- Nacionalni svet za demokratično spremembo volilnega sistema: Predstavitev glavnih prednosti novega volilnega sistema, <<http://koalicijacivilnedruzbe.si/wp-content/uploads/2022/01/Kratek-prikaz-kombiniranega-volilnega-sistema.pdf>>, 19. november 2021.