

SLOVENCİ NA VOLIŠČU

Prebivalci današnje Slovenije se z volitvami kot možnostjo vstopa v neposredno politično odločanje srečajo že pred stoletjem in pol. Volilni sistem je do uvedbe splošne moške volilne pravice, na prelomu iz 19. v 20. stoletje, v praksi uveljavljal ohranjanje sistema, kjer glasovi posameznih volivcev niso bili enakovredni. Ženske lahko neovirano volijo šele od leta 1945. Volitve v osnovi pomenijo tudi možnost izbiranja. Ta element je bil po letu 1945 opuščen, saj so bile volitve pravzaprav potrjevanje že izbranih kandidatov ali enega kandidata. Po skoraj polstoletnem premoru so volivci v Sloveniji ponovno resnično volili, tj. izbirali med več možnostmi, šele na večstrankarskih volitvah aprila 1990.

Ključne besede: volitve, volilna pravica, volilni sistemi, Avstro-Ogrska, Slovenija

Volitve naj bi bile orodje posameznika, ki z njim lahko sooblikuje okolje, v katerem živi. To okolje je lahko ožji prostor, kjer posameznik živi in volitve sooblikujejo lokalno (samo)upravo. Na najvišjem nivoju so volitve v državno zastopstvo, ki smo ga poznali pod imenom državni zbor in skupščina. V stoletju in pol parlamentarnih volitev lahko ločimo štiri daljša obdobja. Obdobja imajo svoje značilnosti, ki jih ločijo drug od drugega. Po časovnem zaporedju bi obdobja lahko poimenovali avstrijsko, starojugoslovansko, novojugoslovansko in poosamosvojitveno. Med staro- in novojugoslovansko obdobje bi lahko vrinili še volilne izkušnje med drugo svetovno vojno, ki pa so bile izvedene v posebnih okoliščinah.

Razmišljanje o volitvah pomeni imeti v mislih več različnih elementov. Same volitve, tj. oddajanje glasu na volišču, so le eden od elementov volitev, a ta ima v očeh volivca največji pomen, saj s tem izkorišča svojo volilno pravico. Poleg glasovanja je pomembno vsaj še oblikovanje volilnih enot, število poslanskih mest, način oblikovanja kandidatne liste, način razdeljevanja mandatov.

Splošnost in enakost volilne pravice je bila v posameznih obdobjih različna. Vzpostavljanje splošnosti in enakosti je na slovenskem ozemlju potekalo postopoma. Splošnost volilne pravice pomeni, da ima to pravico vsak posameznik. Z uvedbo predstavniškega sistema so v Avstriji in nato v Avstro-Ogrski uvedli volilno pravico, ki je bila omejena. Temelj je bilo plačevanje davka. To je pomenilo, da imajo volilno pravico vsi davčni zavezanci, tj. fizične in pravne osebe. V tem smislu so tudi ženske imele volilno pravico. To je sicer res, a vendar niso imele glasovalne pravice. Njihov glas je moral oddati ženin mož, oz. skrbnik ali pooblaščenec. Davčna meja je bila v različnih deželah različna. Splošno moško volilno pravico so uvedli z ustanovitvijo splošne kurije leta 1896, enajst let kasneje pa so bile kurije ukinjene in volilna pravica je postala splošna za vse polnoletne moške. Ob uvedbi splošne kurije l. 1896 z moško volilno pravico je ta zajela okoli 20% prebivalcev. Določeno omejevanje splošne moške volilne pravice je bila zahteva po šestmesečnem bivanju v občini.¹ Volilne pravice niso imeli tudi aktivni vojaki in častni-

* dr., docent, Oddelek za zgodovino, Filozofska fakulteta, Univerza v Ljubljani, Aškerčeva 2, 1000 Ljubljana, bojan.balkovec@ff.uni-lj.si

¹ Melik, *Volitve na Slovenskem*, str. 138.

ki.² Podobno je bilo tudi kasneje v kraljevi Jugoslaviji. Volilna pravica je bila za različna časovna obdobja odvzeta obsojencem, osebam v konkurzu in osebam, vzdrževanim iz javnih sredstev.³ Omenim naj še ideje o volilni dolžnosti, ki so se v Avstriji pojavljale ob prelomu iz 19. v 20. stoletje. Volilna reforma leta 1907 je zapisala, da lahko dežele za državnozborske ali deželnozborske volitve uvedejo obvezno glasovanje. Kot piše Melik, so v Trstu obvezno udeležbo uzakonili za občinske volitve, na Kranjskem pa leta 1910 za deželnozborske in državnozborske.⁴ Volilna dolžnost pripelje na volišče volivce, ki bi sicer abstinirali iz različnih razlogov (razočaranje nad politiko, protest proti določeni stranki, politiku). Ti volivci so se na voliščih obnašali zelo različno, od podpore opoziciji do oddajanja neveljavnih glasov.

Splošnost volilne pravice je tudi v kraljevi Jugoslaviji ostala nedosežena. Volilni zakoni iz let 1920, 1922, 1931 in 1933 so ohranili omejevanje volilne pravice po spolu, saj so imeli volilno pravico le polnoletni moški, tj. starejši od 21 let. Omejitve so bile tudi za aktivne časnike in vojake na služenju vojaškega roka, kaznovane osebe in osebe pod konkurzom.⁵ Vidovdanska ustava je sicer pustila obete, da bi ženske lahko dobile volilno pravico, saj je 70. člen zapisal, da bo o tej pravici odločil zakon. Med slovenskimi strankami se je za žensko volilno pravico zavzemala SLS. Josip Hohnjec je v Začasnem narodnem predstavništvu zahteval žensko volilno pravico, ker je to pravica, in ne ker bi to kdo zahteval. Posamezne stranke so namreč opozarjale, da ženske ne zahtevajo te pravice in zakaj jo potem dati.⁶ SKS je načelno podpirala volilno pravico, vendar je menila, da dodelitev te pravice ženskam ne sme biti povezana z različnimi izsiljevanji. Med drugim so v Kmetijskem listu zapisali: »Vemo dobro, da uvajajo klerikalci sedaj žensko volilno pravico samo zato, ker upajo s pomočjo agitacije in izpovednice ženske pridobiti zase in ker mislijo, da bodo žene spravile na njihovo stran tudi tiste moške, ki niso za klerikalce.«⁷ Liberalci so menili, da bi to vprašanje lahko reševali kasneje.

Splošnost volilne pravice je oviralo tudi določilo o pogojih vpisa v volilni imenik. Leta 1920 je bila tu postavljena meja 6 mesecev stalnega bivanja v občini.⁸ Ta omejitev je bila leta 1922 vključena v Zakon o volilnih imenikih.⁹ Po obnovitvi parlamentarizma leta 1931 je bila ohranjena enaka časovna omejitev, a dve leti kasneje podaljšana na leto dni.¹⁰ Iz tega določila so bili izvzeti uradniki, ki so se tudi lahko selili, vendar jim to ni odvzelo volilne pravice, kot se je to dogajalo delavcem. Ves čas stare Jugoslavije je veljalo, da volilne pravice nimajo obsojeni na hude zaporne kazni in obsojeni na izgubo državljanskih časti. Leta 1920 so v volilnem zakonu povzeli prakse omejevanja različno za nekdanje dežele AO in različno za nekdanji samostojni Srbijo in Črna gora. Za volivce iz Srbije in Črne gore je veljalo, da so izgubili volilno pravico, če so sodelovali v volilnih zlorabah. Leta 1922 je to določilo umaknjeno, a se je leta 1931 vrnilo v zakon. Če je z uvedbo splošne kurije pred prvo svetovno vojno delež volilnih upravičencev dosegel ok. 20% prebivalcev, lahko za konec obdobja stare Jugoslavije ugotovimo, da je bil ta delež sedaj skoraj 27%. Leta 1938 je bilo namreč v Dravski banovini 320.361 volilnih upravičencev,

2 Prav tam, str. 140.

3 Prav tam, str. 140.

4 Prav tam, str. 155.

5 Členi 9, 10 in 11 glej *Volilni red*, str. 25 – 28. Popravki zakona iz leta 1922 so slogovno popravili zapis o omejitvah za vojake, a ga vsebinsko pustili enakega. Poenostavil se je zapis o omejitvah za zapornike in osebe pod skrbništvom. *Volilni red*, Priloga 1922, str. 4.

6 *Slovenec*, 19. 6. 1920.

7 *Kmetijski list*, 1. 7. 1920.

8 *Volilni red*, člen 70.

9 *Zakon o volilnih imenikih 1922*, člen 1.

10 *Zakon o volilnih imenikih 1931*, člen 1; *Zakon o izpremembi zakona o volilnih imenikih 1934*, člen 1.

po ocenah statističnega urada pa 1.198.000 prebivalcev.¹¹ Povečanje deleža volilnih upravičencev znotraj moške populacije je pripisati doslednejšemu vodenju volilnih imenikov in nekaj tudi staranju prebivalstva.

Splošna volilna pravica v obdobju od 1945 do 1990 je načelno pomenila splošno volilno pravico za vse polnoletne državljane. Meja polnoletnosti se je znižala na 18 let. To je pomenilo povečanje volilnega telesa. Slednje se je še bolj povečalo tudi zaradi uvedbe volilne pravice tudi za ženske. Hkrati pa je bila ta splošnost razširjena oz. omejevana. Na prvih povojnih parlamentarnih volitvah niso imele volilne pravice naslednje skupine prebivalcev: vsi ministri v vladah od 6. januarja 1929 do 5. februarja 1939, razen če so se izkazali v boju proti okupatorju, vsi pripadniki vojaških formacij okupatorja in njegovih pomagačev, ki so se borili proti jugoslovanski armadi in zavezniškim armadam, pripadniki Kulturbunda in fašističnih organizacij in njihovi družinski člani, razen če dokažejo boj proti okupatorju, aktivni člani in funkcionarji kvizlinških organizacij in institucij, politični in policijski uradniki v okupatorskih oz. kvizlinških službah, osebe, ki so kakorkoli podpirale sovražnika, osebe obsojene na izgubo političnih in državljanskih pravic in osebe pod skrbništvom.¹² A na drugi strani so imeli volilno pravico tudi aktivni udeleženci NOB, četudi še niso postali polnoletni. Pogosti so bili primeri zlorabe volilnega imenika, ko posameznikov niso hoteli vpisati v imenik.



Slovenka voli (plakat iz leta 1945, iz zbirke NUK)

¹¹ Statistički godišnjak, str. 111.

¹² Šteiner, Zakonska podlaga za volitve, str. 87.

Splošnost volitev je bila od leta 1953 razširjena tudi zaradi uvajanja parlamentarnih zborov, kjer so imeli volilno pravico zaposleni v določeni gospodarski dejavnosti. Tu je bilo merilo pridobitve volilne pravice zaposlenost in ne polnoletnost. Na drugi strani pa je bila na nek način splošnost omejena s tem, ko so na splošnih volitvah volili le še v enega od parlamentarnih zborov. Na zveznem nivoju so bile splošne volitve le v zvezni zbor, kamor so volivci izvolili del poslancev. V zbor proizvajalcev se je volilo po pripadnosti gospodarski dejavnosti. Tudi v republiki je bil na splošnih in neposrednih volitvah izvoljen le republiški zbor. Zbor proizvajalcev je bil tudi tu voljen po pripadnosti gospodarski dejavnosti.

Tudi spremembe ustave leta 1963 in amandmaji konec šestdesetih let so ohranili neposredne in splošne volitve v delu parlamentarnih zborov tako na zvezni kot na republiški stopnji. S sprejemom ustave leta 1974 je bil uveden delegatski sistem, kjer so volivci izvolili predstavnike krajevnih in delovnih skupnosti v zbore občinskih skupščin. Od tu naprej so skupščine izbirale svoje predstavnike v širše skupnosti. Splošnost volilne pravice je ostala v obliki kot je bila že pred tem. Povsem drugače pa je bilo z neposrednostjo volitev. Neposrednost je bila le še na najnižji stopnji.

Spremembe slovenske ustave leta 1989 so omogočile ponovno uvajanje klasičnega parlamentarnega sistema. Do dokončne opustitve socialističnih oblik skupščin je prišlo po sprejemu ustave leta 1991. Prve volitve v Državni zbor so bile leta 1992. V enodomni Državni zbor se voli na temelju splošne volilne pravice, ki jo imajo vsi polnoletni državljani tj. starejši od 18. let.¹³

Enakost volilne pravice pomeni, da so si glasovi volivcev enakovredni, tj. da glas vseh volivcev šteje enako. Vzroka za neenakost glasov sta predvsem v razdeljevanju volivcev v skupine in ustvarjanje oz. preurejanje volilnih enot. V Avstro-Ogrski so bili volivci razdeljeni v kurije. Razdelitev v kurije je pomenila ločitev volivcev na skupine glede na stan. Ker pa je bilo merilo za volilno pravico davek, bi lahko nekdo volil v več kurijah. Praviloma je lahko volil le v najvišji kuriji. Ko je bila leta 1896 uvedena splošna kurija, je bilo pričakovati, da bodo v njej sami tisti, ki nimajo volilne pravice v eni od starih kurij. A z izjemo Štajerske je bilo tako, da je imel v splošni kuriji za deželni zbor volilno pravico vsak, ne glede na to, da jo je imel že v neki drugi kuriji.¹⁴

Volilni zakon je leta 1920 Kraljevino SHS razdelil na različno velika volilna okrožja. Teh je bilo v celi državi 56.¹⁵ Različno velika okrožja so volila različno število poslancev. Kljub zakonsko določenemu razmerju med številom prebivalcev in enim mandatom je bil glas volivca v različno velikih enotah različno vreden, ker so mandate razdeljevali v vsakem okrožju posebej.

Enakost na prvih volitvah po drugi svetovni vojni je bila morda rahlo omejena zaradi uvedbe posebne skrinjice brez liste, ki pa se pri razdeljevanju mandatov ni upoštevala (nekaj več o tem pri razdelku o volilnih sistemih). Kasneje je bila enakost glasov kljub različnim vrstam zborov, kamor se je volilo na osnovi stanu, bolj ali manj zagotovljena, saj je bila velikost zborov povezana s številom zaposlenih v posameznih dejavnostih. Tudi v danes veljavni ureditvi je dosežena visoka stopnja enakosti glasu, kolikor jo pač lahko zagotovi razdelitev države na več volilnih enot.

Tajnost volitev je danes samoumevna. V začetkih predstavniškega sistema so bile volitve javne. V seznam glasovalcev se je k imenu volivca vpisalo, za koga je glasoval.¹⁶

¹³ Ustava RS, člen 43, str. 23.

¹⁴ Melik, *Volitve na Slovenskem*, str. 139–140.

¹⁵ *Volilni red*, člen 4 in 5. Glej tudi Balkovec, *Parlamentarne volitve v Jugoslaviji*, poglavje Volilni zakoni v prvi jugoslovanski državi, str. 12–59.

¹⁶ Melik, *Volitve na Slovenskem*, str. 169.

Leta 1873 je bilo za veleposestniško in mestno kurijo uvedeno »pismeno in tajno glasovanje z glasovnicami«.¹⁷ Za kmečko kurijo so ohranili način, kakršen je bil v veljavi za deželnozborske volitve. Za naše dežele je to pomenilo ohranitev javnih volitev. Tudi po uvedbi splošne kurije in tajnosti volitev leta 1896 je to veljalo le za volitve poslancev. Volilne može so v splošni in kmečki kuriji še vedno volili javno.¹⁸ Kot piše Vasilij Melik so po reformah pred prvo vojno pri nas bile državnozborske in deželnozborske volitve tajne. Volivec je na dom dobil volilno legitimacijo in glasovnico. Glasovnice so bile (razen na Goriškem, kjer niso izdajali uradnih glasovnic) prazne, razen napisa glasovnica in uradnega pečata. Volivec je izpolnjeno glasovnico oddal na volišču. To je seveda omogočalo hude pritiske na volivce, tako s strani strank, kot tudi s strani oseb, od katerih so bili volivci ekonomsko odvisni.¹⁹ Večino avstrijske dobe so bile volitve ob določeni uri in zbrani volivci so oddali svoj glas.

Volilni zakon, ki so ga sprejeli za volitve v Ustavodajno skupščino leta 1920, je predvideval tajno glasovanje. Vendar se je način izvedbe razlikoval od prejšnje avstroogrske prakse. »Največja novost za naše volilce bo glasovanje s kroglicami«²⁰, je leta 1920 zapisal Štefan Sagadin. Temelj za izbiro glasovanja s kroglicami je bila visoka stopnja nepismenosti prebivalstva. Tajnost naj bi bilo »sredstvo zaščite gospodarsko slabejših slojev volilcev proti gospodarsko močnejšim, sredstvo s katerim se odvisnim omogočuje, da volijo svobodno po svojem prepričanju.«²¹ Sagadin zaključuje, da je prevladala ideja o tajnosti volitev in prednost je zagotovo na strani kroglic pred glasovnicami iz avstroogrskega obdobja, »ker ne bo več tistega ostudnega agitiranja s popisovanjem glasovnic, ampak bo volilcu v glasovalni sobi do zadnjega trenutka prosto, da glasuje kakor sam hoče.«²² Slobodan Jovanović je v svoji analizi ustavnega prava zapisal, da je tajnost ne samo pravica, pač pa tudi dolžnost volivca. Tajnost glasovanja pomeni, da volivec odda glas pod pogoji, ko ni mogoče vedeti, komu je oddal glas. Dolžnost tajnega glasovanja je po njegovem v tem, da volivec mora glasovati na način, kot je to predpisano. Ni pa tajnost glasovanja v tem, da ne bi smel volivec govoriti, za koga je volil.²³ A hkrati nobena oblast ne more od volivca zahtevati, da pove, za koga je glasoval.²⁴ Javno glasovanje je bilo zakonsko prepovedano in kaznivo.²⁵

Volilni zakon, ki je veljal v tridesetih letih, je uvedel javno glasovanja.²⁶ Jutro je o nujnost i javnega glasovanja teden dni pred volitvami zapisalo: »Ravno zato, ker je usoda države v sedanjem trenutku tako tesno navezana na obstoječi režim, in pa, ker ta režim ni predstavnik nobene stranke, tudi ne skupine strank, temveč predstavnik narodove in državne skupnosti je tudi dolžnost vsega naroda, da ga pri volitvah podpre. Zato pa, ker ima vlada tako ogromno odgovornost za bodoči razvoj države, je tudi v redu in prav, da ve, kdo jo hoče v njenem delu podpirati in na koga sme računati, na koga ne. Javno glasovanje iz vseh teh razlogov ni samo upravičeno, marveč je tudi koristno in potrebno.«²⁷

Javno glasovanje je velik pritisk za volivca, kar je omenil tudi Sagadin. Ne smemo pozabiti na možnost tako rekoč institucionaliziranega pritiska na javne uslužbenke. Kako

17 Prav tam, str. 169.

18 Prav tam, str. 170.

19 Prav tam, str. 170–172. Melik navaja nekaj primerov pritiskov na volivce.

20 *Volilni red*, str. 17.

21 Prav tam, str. 18.

22 Prav tam, str. 19.

23 Prav tam, člen 100.

24 Jovanović, *Ustavno pravo*, str. 123.

25 *Volilni red*, člen 100.

26 *Zakon o volitvah narodnih poslancev 1931*, člen 47.

27 *Jutro*, 1. 11. 1931, str. 2.

naj bo brez skrbi nek javni uslužbenec, ki bi glasoval proti vladni listi, saj bi se mu zlahka zgodila izguba službe ali pa vsaj premestitev v Blatni dol?

Avgusta 1945 je 3. zasedanje AVNOJ-a, kasneje preimenovano v začasno skupščino, sprejelo temeljne zakone o volitvah. Zakon naj bi zagotovil tudi tajnost volitev. Za te volitve so uporabili glasovanje z gumijastimi kroglicami. Ker so glasovali o kandidatih za dva zbora ustavodajne skupščine, je volivec dobil dve kroglici. Tako kot že v dvajsetih letih so tudi zdaj zahtevali, da volivec s kroglico v roki pristopi k skrinjicam in roko potisne v vsako in nato pokaže prazno dlan. Določilo o tajnosti, ki naj bi zagotovila nezmožnost ugotavljanja oz. vedenja, kako je volivec glasoval, se je izkazala za vprašljivo po tem, ko je opozicija sklenila, da se volitev ne bo udeležila. Zato je Začasna ljudska skupščina 26. oktobra 1945 dopolnila volilni zakon. Za zagotovitev tajnosti so določili, da se za vsemi volilnimi skrinjicami doda še skrinjica brez liste. Ta bi zagotavljala, da bi volivec, ki ne bi želel glasovati za nobeno listo, lahko oddal kroglico. Edvard Kardelj je to skrinjico utemeljeval z dolžnostjo demokratičnega volilnega zakona, da zagotovi tajnost glasovanja. Dodal je seveda tudi, da se na ta način ščiti državljane pred protidemokratskimi poskusi oviranja uporabe demokratičnih pravic.²⁸ Šteiner je pravilno zapisal, da je smisel volitev izbiranje, a tega ne bi bilo, če ne bi bilo skrinjice brez liste. Kot pravi je bil varnostni element, ki je zagotavljal pravičen rezultat v tem, da glasovi oddani v omenjeno skrinjico niso bili upoštevani. S tem je bilo po Štainerju zagotovljeno ne le da bodo zmagali kandidati Ljudske fronte, pač pa, da ne morejo izgubiti.²⁹

V kasnejših obdobjih je bila tajnost volitev zagotovljena z glasovanjem z natisnjenimi glasovnicami.

Volilni sistemi, ki so bili uporabljani na Slovenskem, so se v stoletju in pol spreminjali. V ožjem smislu pomeni volilni sistem način razdeljevanja poslanskih mandatov. Najprej je potrebno povedati, da poznamo dva temeljna volilna sistema, večinskega in sorazmernega. V primeru večinskega sistema se v volilni enoti izvoli enega poslanca. Na takšen način se izvoli poslanca kot predstavnika lokalnih interesov. V sodobnem času je prevladalo razumevanje, da je poslanec predstavnik nacionalnih interesov in v tej povezavi je bil prevzet sorazmerni sistem, kjer se rezultati ugotavljajo na nacionalni ravni oz. v velikih volilnih enotah, kjer izvolijo več kot enega poslanca. Večinski sistem je lahko enokrožen, kjer je za izvolitev potrebna relativna večina (zmaga tisti, ki ima največ glasov) ali dvokrožen, kjer zmaga kandidat z nadpolovično večino glasov. Prednost večinskega sistema pred sorazmernim je v tem, da so mandati razdeljeni takoj in v celoti. Slabost večinskega sistema pa je, da imamo lahko po seštevku glasov na državnem nivoju zmagovito stranko, ki pa ni dobila večine mandatov. Nesorazmerje med deležem glasov in deležem mandatov je lahko zelo veliko. Na drugi strani pa sorazmerni sistem razdeli mandate zelo podobno deležu glasov. Glasovi majhnih strank se najpogosteje izgubijo zaradi volilnega praga za vstop v parlament.

V avstrijski dobi je moral kandidat dobiti absolutno večino glasov, da je bil izvoljen. Pogosto to ni bilo doseženo in sledilo je drugo glasovanje. Če še takrat ni bilo zmagovalca, so sledile ožje volitve, kjer sta se pomerila najuspešnejša kandidata.³⁰ Število poslancev iz posamezne dežele v državnem zboru na Dunaju je določal zapleten sistem upoštevanja različnih dejavnikov od števila prebivalcev, razdelitve na okrožja in deleža plačanega davka. V praksi je bila razdelitev števila poslancev takšna, da so bile nemške

²⁸ Šteiner, *Zakonska podlaga za volitve*, str. 90. Glej tudi Repe, *Sistem ljudske demokracije*.

²⁹ Prav tam, str. 90.

³⁰ Melik, *Nekdanji volilni sistemi*, str. 122.

dežele nesorazmerno bolj zastopane v državnem zboru.³¹ Tako v avstrijski dobi ni bil dosežen nivo sorazmernega zastopanja, ko se določa število poslancev na osnovi razmerja med enim poslanskim mestom in številom prebivalcev. Omenjeno razmerje je bil glede zastopanja v državnem zboru različno v posameznih obdobjih, povezano s spremembami volilne zakonodaje, ves čas pa različno za posamezne dežele.³²

Starojugoslovanski volilni sistem je bil sorazmeren. Leta 1920 so za volitve v ustavodajno skupščino določili razmerje 30.000 prebivalcev na enega poslanca, od leta 1922 je bilo razmerje 40.000 : 1. Kandidatne liste so leta 1920 sestavljali kandidati z navadnimi in posebnimi pogoji (končana fakulteta ali sorodna šola). Zakon je predpisal, da mora biti med kandidati »vsaj en tak kandidat, ki ima poleg drugih pogojev ta posebni pogoj, da je dovršil fakulteto doma ali v inozemstvu ali višjo strokovno šolo, ki je istovrstna s fakulteto. Volilna okrožja, ki volijo več nego štiri poslance s splošnimi pogoji, morajo imeti na kandidatnih listah toliko kandidatov s temi posebnimi pogoji, kolikorkrat je število štiri v številu poslancev s splošnimi pogoji, ki jih volijo ta okrožja. Vsak kandidat s posebnimi pogoji mora imeti tudi svojega kvalificiranega namestnika.«³³ Državni odbor, ki je določil število poslancev za posamezna volilna okrožja, je napačno bral zakon, res pa je, da je formulacija tudi nerodno zapisana. Skupno število poslancev v okrožju bi morali deliti v razmerju 4:1 in tako določiti število navadnih in kvalificiranih poslancev. Napačno je bilo izračunano tudi razmerje v največjem okrožju v državi, tj. v mariborsko-celjskem. Namesto 17 navadnih in 4 posebnih mandatov je bilo 16 navadnih in pet posebnih. Mandate so razdeljevali za vsako skupino mandatov posebej po Harejevem sistemu. Napačen izračun deleža navadnih in kvalificiranih mandatov je šel na roke najmočnejšim strankam, ki bi ob ugodnem številu glasov lahko brez težav dobile »podarjeni« posebni mandat. Po izračunu števila mandatov za posamezno listo so poslanski mandat dobili kandidati, ki so bili na listi zapisani na najvišjih mestih.³⁴

Po spremembi zakona leta 1922 so spremenili način sestavljanja kandidatne liste in način razdeljevanja mandatov. Kandidatno listo je sedaj sestavljal nosilec in sreski kandidati. Mandate so razdeljevali po d'Hondtovem sistemu ob upoštevanju eliminacijskega količnika, ki so ga izračunali tako, da so število oddanih glasov v okrožju delili s številom mandatov, povečanim za ena. Mandat je najprej dobil nosilec liste, nato pa kandidati, ki so v skupni seštevek glasov liste prinesli največ glasov.³⁵

V tridesetih letih je zakon zahteval postavitev kandidatne liste v vsej državi. Ohranili so d'Hondtov sistem razdeljevanja mandatov, vendar so že v prvi fazi razdeljevanja mandatov zmagovalni listi dodelili večino mandatov (po zakonu iz l. 1931 2/3, od leta 1933 pa 3/5). Ta način razdeljevanja je v nekem smislu ohranil sorazmerno zastopanje, a je bilo protežiranje zmagovalne liste več kot očitno. Na seji narodne skupščine je poslanec Mita Dimitrijevič zakon primerjal s fašistično zakonodajo v Italiji in podobnimi rešitvami v Romuniji.³⁶

Volitve v dva doma ustavotvorne skupščine novembra 1945 so potekale po večinskem in po sorazmernem sistemu. Po večinskem sistemu so razdeljevali mandate za poslance Zvezne skupščine. Poslance za Skupščino narodov so določili s pomočjo d'Hondtovega sistema.³⁷ Spremembe leta 1953 so prinesle novo strukturo zvezne skupščine. V zvezni

31 Melik, *Volitve na Slovenskem*, str. 21–39.

32 Prav tam, str. 21–39. Glej tabele med omenjenimi stranmi.

33 *Volilni red*, člen 14.

34 *Volilni red*, člen 80. Glej tudi Balkovec, *Parlamentarne volitve v Jugoslaviji*, poglavje Volilni zakoni v prvi jugoslovanski državi, str. 12–59.

35 *Volilni red*, Priloga, str. 8, člen 80.

36 Glej govor Mite Dimitrijeviča v Narodni skupščini: *Stenografske beleške*.

37 *Posebna priloga*, str. 276 ss.



Plakat iz leta 1945 (iz zbirke NUK)



Plakat za volitve v slovensko ustavodajno skupščino leta 1946 (iz zbirke NUK)



Volilna kroglica iz leta 1945
(iz zbirke avtorja)

zbor in zbor proizvajalcev so volili volivci neposredno, medtem ko so v zbor narodov, ki ni bil več samostojen zbor, volile skupščine republik in pokrajin. Skupna ugotovitev sprememb volilnih pravil od petdesetih let dalje je bilo zmanjševanje neposrednosti volitev. To se je zaključilo v ustavi iz leta 1974, ki je uveljavila delegatski sistem. Še najbližje volitvam v smislu izbiranja med več kandidati smo bili v obdobju po uvedbi ustavnih amandmajev 1967. Za vsa razpisana mesta sta bila vsaj po dva kandidata in kandidate so lahko predlagali tudi zbori volivcev. Kot je zapisal Božo Repe o svobodi teh volitev gre za »verjetno največjo v vsem povojnem obdobju do prvih večstrankarskih volitev leta 1990«. ³⁸ Vrhunec teh liberalnejših volilnih postopkov je bila akcija 25 poslancev. Po letu

38 Repe, *Volitve po novem*. Primerjaj tudi Repe, *Pravne, politične podlage*, str. 49.

1974 so bili kandidati s skrbno nadzorovanim in zapletenim sistemom izvoljeni skoraj s 100% podporo.

Sprejetje amandmajev k slovenski ustavi jeseni 1989 je omogočilo izvedbo tajnih in neposrednih volitve kandidatov različnih strank. Aprila 1990 so bili v družbenopolitični zbor izvoljeni poslanci po proporcionalnem sistemu, v zbor občin in zbor združenega dela pa po večinskem sistemu.

Nova ustava, sprejeta leta 1991, je kot zakonodajni organ oblikovala državni zbor. Vanj se neposredno izvoli 90 poslancev na kandidatnih listah strank. Volivci volijo v 8 volilnih enotah. Mandate se razdeljuje po proporcionalnem sistemu.

Povzetek

BOJAN BALKOVEC
SLOVENCİ NA VOLIŠČU

Slovenski volivci odhajajo na volišča že več kot stoletje in pol. V tem obdobju so bili načini volitev in volilna pravila zelo različni. Pri spremembah volilnih pravil in volilnih sistemov ne gre za nek premočten razvoj od slabših, zapletenih, nepreglednih, omejevalnih proti preglednejšim, naprednejšim, bolj demokratičnim neomejevalnim pravilom. Razvoj volilnih pravil in volilnih sistemov je bil tesno povezan s siceršnjim političnim sistemom. V avstroogorskem sistemu prepoznamo značilnosti predmeščanske stanovske družbe. Avstroogrski sistem je skoraj do konca vztrajal pri neenakopravnosti državljanov pri političnem odločanju. Neenakopravnost je bila utemeljena na razlikah v premoženju, ki mu je bila dodana še nacionalna komponenta prevladovanja nemškega elementa.

Medvojna Jugoslavija je v prvem desetletju volilni sistem zastavila sodobneje in primerljivo z večino evropskih meščanskih demokracij. Izjema je bila le omejitev volilne pravice samo na moške polnoletne državljane. Drugo desetletje prve Jugoslavije je bil korak nazaj. Ohranjen je bil sicer proporcionalni volilni sistem, a je bilo razdeljevanje mandatorov močno v korist zmagovalne liste. Velik korak nazaj je bila tudi uvedba javnega glasovanja.

Za celotno obdobje od konca druge svetovne vojne do leta 1990 lahko rečemo, da so bile volitve invalidne. Lahko trdimo, da je edini pozitivni premik razširitev volilne pravice tudi na ženske, kar je pomenilo, da imajo volilno pravico vsi polnoletni državljani. Invalidnost volitev v povojni Jugoslaviji/Sloveniji je v nespoštovanju temeljnega smisla volitev, tj. izbiranja. Na prvih volitvah so volivci sicer lahko izbirali med podporo listi Ljudske fronte in nasprotovanju tej listi z glasovanjem za skrinjico brez liste, a to je bila le izbira med za in proti in ne izbira za eno od ponujenih možnosti. Kasneje je razen manjše odjuge na prelomu med šestdesetimi in sedemdesetimi leti bilo le še slabše, saj so volivci dobili na volitvah le možnost potrjevanja že izbranih in preverjenih kandidatov. Volivci so na glasovanju le potrdili izbiro kandidata, ki je bil ponujen na glasovalnem listu, saj nasprotnika ni imel. Omenjena odjuga so bile npr. volitve leta 1967, ko je bil omogočen vpliv volivcev na postavljanje kandidatur in ko se je zgodilo, da je bilo dejansko kandidatov več, kot je bilo mest, za katera so kandidirali.

Z obnovitvijo večstrankarske parlamentarne demokracije leta 1990 oz. po spremembi ustave leta 1991 so se za podporo glasov zopet začele potegovati stranke. O njihovem uspehu na volitvah odločajo volivci na temelju splošne in enake volilne pravice na tajnih in neposrednih volitvah.

Viri in literatura

Objavljeni viri

- Posebna priloga k šte. 34. »Uradnega lista Slovenskega narodno osvobodilnega sveta in narodne vlade Slovenijo« z dne 12. septembra 1945.* Ponatis iz osrednjega »Uradnega lista Demokratične federativne Jugoslavije« številka 62 in 63. Zakon o volitvi narodnih poslancev za Ustavotvorno skupščino (Zvezno skupščino in Skupščino narodov), str. 276 ss. (<http://www.sistory.si/modules.php?name=Publikacije&op=prebled&id=657>).
- Službeni list kraljeve banske uprave Dravske banovine, Zakon o volilnih imenikih*, 12. september 1931.
- Službeni list kraljeve banske uprave Dravske banovine, Zakon o izpremembi zakona o volilnih imenikih*, 28. julij 1934.
- Statistički godišnjak 1938-1938*, knjiga 9.
- Stenografske beleške Narodne skupštine*, 23. seja, 9. februar 1933.
- Uradni list Pokrajinske uprave za Slovenijo, Zakon o volilnih imenikih*, 24. junij 1922.
- Ustava republike Slovenije*. Ljubljana: Mladinska knjiga, 2005.
- Volilni red za Ustavotvorno skupščino kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev*, (priredil dr. Štefan Šagadin). Ljubljana: Založila Tiskovna zadruga v Ljubljani, 1920.
- Zakon o izpremembah zakona po katerem so se izvršile volitve dne 28. novembra 1920, Priloga h knjižici »Volilni red za Ustavotvorno skupščino kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev«*. Ljubljana, 1922.
- Zakon o volilnih imenikih – Zakon o volitvah narodnih poslancev za narodno skupščino. Zakoni in uredbe*, zv. 12. Ljubljana: Založila in natisnila tiskarna Merkur, 1931.

Časopisni viri

Jutro
Kmetijski list
Slovenec

Monografije

- Analiza razvoja slovenskega parlamentarizma*, Zbirka Zbiralnik 8. Ljubljana: Inštitut za civilizacijo in kulturo, 2005.
- Balkovec, Bojan, *Parlamentarne volitve v Jugoslaviji v letih 1920-1938, s posebnim poudarkom na Sloveniji*, Doktorska disertacija. Ljubljana: Filozofska fakulteta, 1997.
- Jovanović, Slobodan, *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*. Beograd: Izdavačka knjižara Gece Kona, 1924.
- Melik, Vasilij, *Volitve na Slovenskem*. Ljubljana: Slovenska matica, 1965.
- Strobl, Majda, Kristan Ivan, Ribičič Ciril, *Ustavno pravo SFR Jugoslavije*. Ljubljana: Univerzum, 1978.

Razprave

- Balkovec, Bojan, Vpliv volilne zakonodaje na izide parlamentarnih volitev v Narodno skupščino leta 1920 in 1923. *Zgodovinski časopis*, let. 42, 1988, št. 3, str. 433–447.
- Melik, Vasilij, Nekdanji volilni sistemi na Slovenskem. *Časopis za zgodovino in narodopisje*, let. 70=35, 1999, št. 1–2, str. 121–126.

- Repe, Božo, Pravne, politične podlage, okoliščine in pomen prvih demokratičnih volitev. *Razvoj slovenskega parlamentarizma*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije, 2000, str. 26–69.
- Repe, Božo, Sistem ljudske demokracije v Sloveniji in Jugoslaviji. *Časopis za zgodovino in narodopisje*, let. 69=34, 1998, št. 2, str. 303–315.
- Repe, Božo, Volitve po novem. *Slovenska kronika XX. stoletja, 1991–1995*. Ljubljana: Nova revija, 1996, str. 299.
- Šteiner, Martin, Zakonska podlaga za volitve v ustavodajno skupščino 11. novembra 1945. *Kronika*, let. 44, 1996, št. 2–3, str. 87.