

VLADO GERIČ

## Reformirati proporcionalizem

(primer volilnega sistema Italije)

K odkrivanju vzrokov krize italijanskega političnega sistema so v sedemdesetih letih v Italiji pomembno prispevale razprave o državi blagostanja in o »nezmožnosti vladanja«. Kasneje je bila postavljena še teza o krizi »predstavnštva«, ki je iskanje odgovorov namenila tudi vprašanju krize institucionalnega reda in krepitvi sposobnosti institucij vladanja.

Mehanizmi krize so bili še natančneje določeni z izidom tretje številke prvega letnika Konstitucionalnih zvezkov leta 1982, ki je načel volilni sistem. Dve leti kasneje, januarja 1984, je preko komisije Bozzi ta razprava prispela tudi v parlamentarne klopi. Tako je prvič po letu 1953 italijanski parlament načel vprašanje volilnega sistema – ta »nedotakljivi« temelj povojne italijanske demokracije. Odprl se je problem proporcionalnega volilnega sistema (PVS), ki sta ga italijanska levica, zlasti pa komunisti, vse od 1947 leta branili kot samo bistvo demokracije.

Takšno stališče do PVS pojasnjujejo zgodovinske okoliščine uveljavljanja tega sistema. Gre za to, da je bila slabotna, s fašizmom atomizirana civilna družba povojne Italije nesposobna, da bi si vzpostavila avtonomno organizacijo in ustvarila novo demokratično in republikansko obliko vladavine. To so lahko omogočile le stranke, če bi postale resnične predstavnice ljudske suverenosti in bi zagotovile nujno dostojanstvo parlamenta ter stabilnost vlade. Druga pomembna okoliščina je spoznanje sicer močne levice, da zaradi političnih okoliščin nikoli ne bo mogla sestaviti vladne večine. Od tod njena opredelitev, da je za njen boljši položaj treba s proporcionalnim sistemom omejiti večinsko načelo in tako tudi delovanje vlade. Demokratični temelj vladavine je tako postala pravica manjšine, da sodeluje, čeprav podrejeno, pri politični večini. Ustavni kompromis je minimalna opredelitev vsega, kar zadeva večinsko načelo odločanja in v italijansko ustavo so vključili vse postopke parlamentarizma.

### *Izidi proporcionalizma*

Proporcionalni volilni sistem je v povojnem italijanskem razvoju bistveno prispeval k utrditvi demokracije. Sistem je različnim skupinam omogočal njihovo medsebojno zблиževanje. Zagotavljal jim je vpliv na parlamente in na vlade. Prav zaradi tega sistema so koalicijske vlade lahko predstavljale več interesov, vzdrževale so stike z več socialnimi sektorji, upoštevale so več zahtev in tako ustvarjale

široko soglasje za sistem – obstajala je »kultura koalicije«. <sup>1</sup> Tako je sistem v občutljivih trenutkih rasti demokracije omogočal izogibanje nevarnim socialnim konfliktom. Stranke so s svojim delovanjem pripeljale k zahtevam za več prostora delovanju in avtonomnemu odločanju civilne družbe. Krepila sta se samozaupanje in vera civilne družbe v njene sposobnosti. Strankam samim pa se je zmanjševala sposobnost splošne predstavitve.

S tem je proporcionalni volilni sistem začel dosegati prag svojih sistemskih ciljev in vse bolj so se uveljavljale njegove omejitve in neželeni izidi. Povojna italijanska politična stvarnost daje tem analizam obilo empiričnega gradiva, ki razkriva, da je s paralizacijo načela odgovornosti vlade naraščala nestabilnost. Usihala je sposobnost vlade, da odloča in onemogočeno je zasledovanje splošnih projektov. Spodbujana je praksa dogovarjanja o delitvi politične oblasti med strankami ter ovirana vloga opozicije. Strankokracija, »lottizzazione« (praksa dogovarjanja o delitvi politične oblasti med strankami), klientelizem in pogostnost povezav s podzemljem so najbolj razvpite, le na površju vidne degeneracije italijanskega strankarskega sistema. Manj očitno je, da so stranke močno omejile avtonomijo parlamenta. Parlamentarne skupine so postale povsem podrejene odločitvam partijskih sekretariatov. Moč predsednika ministrskega sveta, da imenuje ministre, je dejansko odvisna od sekretariatov strank. Vlada postaja »komisija večinskih strank«. Izbira sestave organov ustavnega pomena in nosilci javnih funkcij najvišjega pomena poteka po merilih pripadnosti stranki in logiki proporcionalnosti. Vanjo so vključene tudi opozicijske stranke. Stranke so premočne v javnem življenju.

Težko je natančno določiti, kdaj se je sprožila degeneracija strank. Zdi se, da se je ta proces v Italiji začel v trenutku, ko je levosredinskost postala strukturni element vladajoče politike. V trenutku, ko se je vladna večina razgrnila tudi na socialiste, je postalo jasno, da levosredinskost ne prinaša nobenega radikalnega prevrata. Nasprotno, prisotnost socialistov je pravzaprav nadomestila nepripravljenost in/ali nezmožnost korenitih sprememb. Postalo je jasno, da bo proporcionalnost proizvajala kompleksno, toda počasno in v daljno prihodnost odloženo spreminjanje v vladni politiki.

Sistem se je tako skozi razvoj privil na center – na svoje osišče in ne more več ponujati verjetne in uresničljive alternative. Ne more več zagotoviti pomembnejših in večjih prodorov k inovacijam in racionalnim kompromisom. V družbi je doseženo temeljno družbeno soglasje in ni več pomembnejšega nasprotovanja ureditvi. Približevanje med skupinami začenja izgubljati smisel, ker zmanjšuje tekmovalnost. Domnevna prednost pri vključevanju širokega spektra interesov in zahtev se izkaže za utvaro, saj sistem ni enako odprt in prepusten do vseh segmentov in zahtev. Ker v sistemu niso predvidene nobene večje spremembe, vse socialne skupine zgolj ohranjajo že pridobljene pozicije. Uravnovešenost in stabilnost med družbo, strankami in institucijami nista več produktivni.

Vse te slabosti se množijo s časom, ko proporcionalizem ne povzroča več sprememb niti v strankah in niti med strankami, tako da so blokirani tudi vsi pomembnejši premiki na osi levica-desnica. Proporcionalni volilni sistem se je v italijanski izkušnji strankarskega sistema izkazal kot konzervativen: dopušča množenje strank bolj kot drugi sistemi, toda hkrati ovira, da bi to množenje služilo lastni vnovični opredelitvi stranke, spreminjanju strankarskega razvrščanja in nastajanju novih oblik koalicije.

<sup>1</sup> Gianfranco Pasquino, *La filosofia politica della riforma elettorale*, Democrazia e diritto, bimestrale dell'Associazione Crs, num 2 marzo – aprile 1990, anno XXX, str. 7.

Proporcionalni volilni sistem se je izkazal kot premalo občutljiv za spremembe v volilnem telesu. Spremembe pri glasovanju volilcev ne povzročijo takšnih premikov v koalicijah in v vladi, ki bi jih sicer drugi volilni sistemi brez velikih težav dopustili. Sistem pa je problematičen tudi z vidika same tehnike glasovanja. Glasovanje v proporcionalnem volilnem sistemu ni prav nič zanimivo za »volilca pripadnika« (stranke, gibanja, liste...). Glasovanje je nadležno tudi za »volilce z mnenjem«. S tem ko se izkaže, da PVS ne omogoča nobene resnične spremembe, se razkrije, da glasovanje v tem sistemu ne ustreza niti tistemu tipu, ki naj bi bil doslej edino zadovoljen s tem načinom glasovanja – to je »volilcu (za) sprememb(e)«.

### *Proporcionalizem, stranke in frakcionizem*

Lahko bi rekli, da je proporcionalni volilni sistem še najprimernejši za dober položaj majhnih strank. Toda če sistem obravnavamo po njegovih slabostih in tako lahko obravnavamo vsak sistem, potem je neprimeren tudi za majhne stranke, ker morajo za vsak sedež plačati veliko več kot velike stranke. Za nove liste je sistem neprimeren, ker jim vselej postavlja previsok vstopni prag. Vsaj deloma je sistem neustrezen tudi za srednje velike stranke (primer socialistične stranke). Zaradi drobljenja volilci nekomunisti in nedemokristijani najdejo zase mnogo različnih možnosti na menijih »list na en glas«, ki bi jih v nasprotnem gotovo dobila socialistična stranka. Za Krščansko demokracijo je sistem slab, ker omogoča, da ji lokalizem kraje glasove. Kljub vsemu temu pa bolj kot mineva čas, več je strank, ki s tem sistemom dobivajo in so zato manj pripravljene na učenje novih pravil igre.

V strankah v nasprotju z večinskim sistemom proporcionalni volilni sistem zavira in jemlje pogum za spremembe v vodstvu. V italijanskem primeru se vodstva strank redko spreminjajo zaradi volilnih razočaranj. Majhne spremembe v odstotkih glasov seveda ne opravičujejo travmatičnih zamenjav vodilnih skupin. Toda PVS prikriva tudi majhne spremembe in zato se skoraj nikoli ne zgodi, da bi bil kateri vodja poklican na odgovornost za volilni neuspeh. Proporcionalizem ohranja obstoječo strukturo zunaj in tudi v strankah in onemogoča kakršno koli večjo spremembo bodisi v stranki ali v vladni politiki. Ni kroženja zaveznikov, ni kroženja političnega personala in preferenc in ni sprememb v vodstvu stranke. Čeprav so nujne večje spremembe, sistem omogoča le majhne.

Proporcionalni volilni sistem je bistveno opredelil razvoj političnega sistema v ekstremno pluralni (osem strank), multipolarni (levica, desnica, center) in blokirani sistem z osnovnimi prelomnicami konfesionalno – laično in levica – desnica. Ob teh dveh prelomnicah pa bo treba pričeti upoštevati tudi regionalno prelomnico, ki z uspehi strank, kot je Lega Lombarda, v bodoče pa morda tudi Lega Sud in Lega Centro, začenjajo dobivati politično težo. O morebitni politični pomembnosti teh teženj govorijo rezultati volitev v Bresci, po katerih je narejena projekcija za rezultate nacionalnih volitev, ki bodo spomladi 1992. leta. Če se bodo te projekcije potrdile, potem bo treba ponovno premisliti o dognanjih o učinkih proporcionalnega volilnega sistema ali pa ugotoviti, da so se sprožile velike spremembe v tisti politični strukturi Italije, ki je zagotavljala nepremičnost in navezavo dinamični »lottizzazione« klientelizma in frakcionaštva.

Frakcije v svoji degenerativni obliki pospešujejo krizo italijanskega političnega sistema. Izkazalo se je, da polarizirani pluralizem v blokadi preobrne dele ali uteži

tega sistema polarizacije. Vodenje politike se pričena preklapljati med ravnijo strank in ravnijo frakcij. Podstrankarski sistem, sistem frakcij postaja do te mere pomemben, da postanejo pomembnejša zavezništva med frakcijami kot med strankami. Frakcionizem pričena izkrivljati strankino optiko razumevanja in reševanja političnih problemov. Strankina percepcija se obrne navznoter, k lastnim problemom. Vse se podredi in omeji na obsedeno »igro proti osebnostim«.<sup>2</sup>

Razširjenost frakcionizma nam prikaže podatek, da je bilo v sedemdesetih letih v Italiji 8 strank, v katerih je bilo nekaj manj kot 30 frakcij. S frakcijami razumemo politične skupine v stranki, ki imajo lastno organizacijsko strukturo, lastne tiskovne organe, seje in kongrese, centralne in periferne organe. Frakcija se na ta način povsem jasno razlikuje od struj. Okoli polovica teh frakcij je bila v tistem obdobju v dveh velikih strankah vlade. Devet jih je bilo v Democrazia Cristiana in 5 v Partito Socialista Italiano.

Praden spregovorimo o vzrokih frakcionizma, je treba poudariti, da se frakcionizem kot način strukturiranja stranke ne more uveljaviti kadar koli in v kateri koli stranki. Uveljavi se lahko šele, ko stranka doseže kritično maso in ni več neposrednih groženj njenemu obstoju. To predpostavlja njeno institucionalno konsolidiranost, stabiliziran strankarski politični prostor in razmejena volilna lovišča. Strankarski sistem in volilna lovišča ne smejo nagrajevati morebitnega prehoda frakcije v samostojno stranko.

Vzroke frakcionaštva v italijanskih strankah, vsaj ko gre za DC in PST, gre iskati v afirmativnem ideološkem stališču strank do pluralizma in partijske konkurence ter zlasti v njihovem »genetskem kodu«. Pri tem ne gre le za verjetnost, da v strankah, nastalih s fuzijo, pride do frakcij, ker so oblika nadaljevanja življenja nekdanjih strank. Gre predvsem za to, da sta v »genetski kod« stranke zapisana zgodovina nastajanja stranke in razvoja stranke ter splošna zgodovina nastajanja strank: zgodovina strank je v bistvu zgodovina frakcij. Materialna sredstva so seveda pomembna za frakcionizem, toda ti viri se prilagajajo dani strukturi in ne ustvarjajo novih.

Proporcionalizem ni zadosten razlog za multipartizem, izkazal pa se je zadosten, četudi ne edini razlog za multifrakcionizem. Večinski strankarski sistemi zavirajo nastajanje frakcij ali pa jih ohranjajo na doseženi ravni, proporcionalizem teh zavor nima. Delovanje tega mehanizma je mogoče še najbolj prikazati, če noterstrankarsko primerjamo z modelom mednarodne pravne ureditve, katerih norme nimajo možnosti za uporabo ustrezne prisile. Celo ko je predvidena uporaba sankcij, je njihova uporaba povsem nezanesljiva, saj je odločitev o uporabi podrejena koristnim kalkulacijam.

Dejanski urejevalec noterstrankarskega življenja so predvsem spodbude in zatiranja, ki jih posreduje notranji sistem volitev, ki je tudi najbolj natančno normirano področje v funkcioniranju stranke. Notranji volilni sistem neposredno vpliva na frakcionizem. Preprosti večinski sistem tipa: »zmagovalec vzame vse« močno kaznuje frakcionizem in zato je bolje biti v sporazumu, kot pa vse izgubiti. Pri proporcionalnem sistemu v stranki pa je bolje biti »general« neke minifrakcije kot pa član neke maksifrakcije. Secesionizem in cepitvena obnašanja niso več kaznovana, ampak nagrajena. Za strankarskega človeka je notranji volilni sistem distributer dobrega in zla – uspeha ali neuspeha njegove kariere. Zato notranji volilni sistem izjemno vpliva na obnašanje strankarskih ljudi, skupin in frakcij.

<sup>2</sup> Giovanni Sartori, *Teoria dei partiti e caso Italiano*, SugarCo Edizioni S. .I. dalla New Press – Como, Ottobre 1982, str. 191.

G. Sartori ugotavlja, da nastajajo razlike med strankami, ki znotraj sebe uporabljajo večinski sistem, proporcionalni sistem in sistem izločilne klavzule. Prvi sistem nagraduje fiktivne in torej maksifrakcije, namenjene samo za volilno rabo (ali zlorabo). Drugi nagraduje secesionizem in minifrakcije. Tretji sistem jemlje pogum tako mini – kot maksifrakcijam. Kvorum – izločilne klavzule, stabilizirajo sistem ravnotežja moči med frakcijami srednje velikosti.

Ali je frakcionizem endemična bolezen – smrt strank na dolgi rok ali pa znak vitalnosti in demokratične dialektike, je vprašanje, na katero ni splošnega odgovora. V teoriji lahko zasledimo zagovor obeh stališč. V Italiji, zlasti v strankah, so doslej zagovarjali predvsem tezo o frakcijah oziroma tokovih kot izrazu večje demokracije. To naj bi bili znak vitalnosti in fleksibilnosti ter instrument notranje demokracije, ki spodbuja razpravo v stranki in je protiutež centralnemu birokratskemu aparatu stranke. Obstoj frakcij izraža ideološko decentralizacijo v stranki in frakcije omogočajo večjo fluidnost v stališčih stranke in decentralizacijo med socialnimi kategorijami. V DC je tako omogočeno različnim okoljem, da soobstajajo v isti organizaciji.

V zadnjem obdobju, zlasti v razpravah o reformi volilnega sistema, pa je celo v sami DC prevladalo zavračanje prakse frakcionizma. Iztrebljanje ali vsaj močna omejitev frakcionizma je postavljeno kot vprašanje preboja blokade političnega sistema.

Potreben je sistem spodbud, ki nagraduje agregacijska obnašanja in agregacijsko funkcijo strank ter hkrati kaznuje frakcionistična obnašanja. Terapija, ki naj odpravi to endemično bolezen, je zasnovana na tezi, da če drži, da proporcionalizem spodbuja frakcionizem, potem lahko zakoreninjeni frakcionizem iztrebimo z volilno terapijo. Ne gre le za notranjo volilno terapijo, saj ta lahko le prikrije frakcionizem, ne more pa ga iztrebiti. Da bi bila volilna terapija učinkovita, mora biti globalna. PVS bi bilo treba zamenjati z uninominalnim kot splošnim volilnim sistemom ali pa ga vsaj pomembno popraviti.

Izidi večinskega sistema bodo politično os premestili od pola predstavnštva k polu vladanja. Proporcionalizem odpira strankam zelo široke možnosti posredovanja, večinski volilni sistem naredi to posredovanje skoraj nemogoče. Namesto omogočanja konsociativnih praks bo večinski volilni sistem rinil v smer političnih alternativ, ki včasih spremljajo tudi sovražnosti med tekmeci. Večinski sistem bo občutljivejši za spreminjanje reference volilcev in bo zato močnejše vplival na odločanje v stranki. V strankah se bosta okrepila programska strateška naravnost in proces izbire ter predstavitev vodstva. Vodstvo postaja tako vidnejše in odgovornejše. Hkrati je v stranki zagotovljeno pogostejše kroženje političnega osebja.

### *Cilji volilne reforme*

Volilni sistemi so tehnična sredstva, ki pa niso sama po sebi nevtralna. Ista struktura volilnega sistema ima lahko diferencirane učinke glede na to, v kakšnem političnem kontekstu deluje, tako da lahko globoko spremeni politični sistem.

Italijanska reforma se je usmerila v opredeljevanje takšnega volilnega sistema, ki bo politični sistem spremenila tako, da bodo rešitve zagotavljale obnavljanje posameznih strank in strankarskega sistema. Razširijo naj se prostori civilne družbe in omogoči avtonomija institucij ter ne naposled: poveča naj se odločujoča moč posameznika. O takšnih ciljih reforme volilnega sistema obstaja visoka stopnja

načelnega soglasja. V kakšnih razmerah je ta dosegljiva, pa se mnenja in predlogi zelo razlikujejo.

Neodvisna levica v senatu italijanskega parlamenta je že sredi osemdesetih let predlagala, naj bi volitve potekale v dveh krogih. V prvem krogu bi imeli proporcionalne volitve za 75% sedežev, ki bi bili razdeljeni v okrožja omejene velikosti. V drugem krogu pa bi volili preostalih 25% sedežev. Za 75% teh zadnjih sedežev bi lahko predlagale svoje kandidate tiste liste (strank), ki so v prvem krogu dobile največ glasov. Tako je praktično izpeljan prvi krog za izvolitev parlamenta, drugi krog pa za določitev večine in vlade.

Skupina Barbera, Scopola, Giugni je predlagala parlamentu, da sprejme za zbor poslancev nov volilni sistem, po katerem naj bi polovico poslancev volili v uninominalnih volilnih enotah, polovico pa v plurinominalnih, v katerih bi veljal sedanji proporcionalni volilni sistem. Predlog je želel doseči vsaj minimalen cilj, to je, da volilcem omogoči spodbuditi oblike združevanja med političnimi silami.

Radikalnejši je predlog, ki so ga 4. januarja 1990 dali Fuci, le Acli, Partito Radicale in Gibanje za volilno reformo ter PCI preko nastopa Occhetta. Zavzeli so se, da referendum razveljavi tiste norme dosedanjega volilnega zakona, ki dviguje kvorum za osvojitve uninominalnega sedeža na 65% glasov in na ta način omogočajo proporcionalni sistem volitev. Z odpravo spornih norm tega zakona bi vpeljali sistem, ki 238 sedežev razdeli po uninominalnih volilnih okrožjih. Preostalih 77 sedežev bi razdelili s proporcionalno metodo po regionalnih okrožjih. Tako bi realizirali sistem dodatnega člana (the additional member system). Takšen sistem je nekje med angleškim in nemškim – odpravi nepravilnost angleškega sistema, nemški sistem pa naredi bolj tekmovalen, bolj izbiren. Poleg tega referenduma, ki bi spremenil volitve v senat, bi opravili še poseben referendum o volilnem zakonu za zbor deputatov, s katerimi bi posegli v tiste norme, ki dopuščajo izražanje večjemu številu frakcij. Slednji referendum med strankami ni dobil podpore. Razvodena pa se je tudi podpora prvemu referendumu, tako da so zakonodajne dejavnosti za volilno reformo obtičale na mrtvi točki. Edina sprememba, ki jim jo je v tem času uspelo izpeljati in bo uporabljena že na letošnjih aprilskih volitvah, je glasovanje z izključno preferenco. Stranke se pač niti za hip niso odpovedale temu, da praktično razčlenitev načelnega soglasja prikrojijo zahtevam svoje pozicije na volitvah.

Prav takšno ravnanje strank je ena od izrazitih degeneracij, ki izražajo t. i. krizo reprezentacij in vodijo k iskanju načinov, ki bi zagotovili večji neposredni vpliv posameznika. Stranke takšnih načinov ne iščejo, ali pa vsaj ne pripisujejo temu pretirane prednosti. K iskanjem možnosti za povečanje vpliva državljanov na neposredno sestavo vlade so se usmerile razprave v politološki, sociološki in pravni javnosti Italije. Takšen model demokracije je bil v preteklosti že večkrat zavržen, češ da bi pomenil dajanje velikega mandata (4–5 let) vladi, nad katero skoraj ne bi bilo nadzora in bi torej odnosi med državljanji in vlado ter večino in opozicijo postali še strožji. Nanj so leteli očitki, da reducira oblike, s katerimi državljan lahko vpliva na odločanje in da državljanom jemlje moč odločanja.

Opozarjali so tudi, da ni drugih konkurenčnih struktur v vladi in celo ne v opoziciji, ki bi delovale kot zavora in protiutež.

Podrobnejši premislek te kritike razkrije, da je v njej spregledana možnost obstoja alternativnih oblik odločanja (referendum), ki jih državljan lahko dokaj enostavno uporablja. Podcenjeno je tudi, da je s tem, ko je tudi skupščina opremljena z demokratičnim mandatom, pridobila moč nadzora in da lahko hkrati jamči za nadaljevanje in celo še večjo uveljavitev »institucionalnega pluralizma«. Nepo-

sredne volitve vlade ne pomenijo, da bi bila nujno zatrta vitalnost asociacionizma polne skupnosti, saj je mogoče načrtno vzpostaviti elemente samouprave in soglasja centra ob hkratnem favoriziranju periferije.

Ta model predvideva prenos funkcije legitimacije vlade neposredno na volilno telo in hkrati daje nastavke za razplet krize klasične liberalne ustavne sheme. Klasična shema liberalne ustave predpostavlja legitimacijo vlade v parlamentu, ki izraža ljudsko suverenost in preko zaupnice pritegne vladu v krožnico ljudske suverenosti potem, ko je vlado predložil poglavar države. To klasično britansko shemo (iz druge polovice 18. stoletja) so začeli prvo opuščati v Severni Ameriki, kjer so na podlagi britanskega modela iz prve polovice 18. stoletja utemljili dvojno legitimacijo preko predsednika in kongresa. Zatem so legitimacijo vlade presneli na volilno telo tudi v sami domovini parlamentarizma, čeravno je formalno ustavna ureditev ostala nespremenjena.

Čeprav je formalni okvir ostal nespremenjen, se je resničnost spreminjala tudi na sami celini. Moč množičnih strank, frakcionizem, ki ga je spodbujal proporcionalni volilni sistem in nujnost zatekanja v koalicijske vlade, je parlamentu odtegnila dejansko moč legitimiranja vlad. Formalno se ni nič spremenilo, dejansko pa se je ta moč premestila k strankam – sestavljajo in razrešujejo vladu. Kadar pa je v strukturo vpeta še posebnost italijanskih strank – frakcionizem, potem moramo pravi osebek, ki daje legitimnost, iskati pri njih.

Krize klasičnih ustavnih shem ne moremo preseči drugače, kot da jih preprosto zapustimo in se, kot je poudarjal Duverger, usmerimo na razliko med »neposredno demokracijo« in »posredno demokracijo«. Vzpostaviti je treba razliko med demokracijami, ki dopuščajo volilnemu telesu, da s tem, ko volijo predstavnike v parlamentu, volijo tudi vladu, in med demokracijo, ki dopušča volilnemu telesu zgolj razdelitev proporcionalnih kvot oblasti med strankami, ki ostanejo absolutni arbiter pri oblikovanju in dimenzioniranju vlad. Torej, po Duvergerju gre razlikovati med demokracijami, ki volilnemu telesu dopuščajo, da izrazijo neko voljo, in med demokracijami, ki dopuščajo, da volilci izrazijo le neko mnenje. Slednji primer je Italija, Holandija, Izrael, Danska, skratka države s proporcionalnimi volilnimi sistemi. V tistih državah, ki pa niso zapustile uninominalnih volilnih okolišev, ampak so jih ohranile in kombinirale s prednostmi strankarskega sistema (Velika Britanija) ali pa so se usmerili k pomembnim popravkom proporcionalnosti (kot Švedska, Španija, Nemčija, Grčija), jim je uspelo progresivno opredeliti oblike neposredne demokracije.

Razlika med predsedniškim sistemom in sistemom »neposredne demokracije« je predvsem v bistveni vlogi, ki jo ima v tem sistemu stranka. V sistemu »neposredne demokracije« so volitve zastavljene tako, da je pomembno izpostavljena ne le vloga bodočega vladnega voditelja in njegove vladne ekipe, ampak tudi stranke. Stranka ima pomembno posredovalno vlogo in šefu vlade ni dovolj, da je le vodja, ampak mora biti vodja stranke, ki bo oziroma je dobila večino v parlamentu. S poudarjeno funkcijo strank se vzpostavlja neko ne vedno enostavno ravnotežje med predstavnštvom in neposrednimi oblikami izražanja suverenosti. To ravnotežje je nujen pogoj, da »neposredna demokracija« ne preide v nevarne plebiscitarne oblike.

V tem sistemu volitve niso zgolj izražanje reprezentacije, ampak suverenemu ljudstvu dajejo nekatere neposredne funkcije. Z volitvami ljudstvo izbira voditelja, ga legitimira in ga politično nadzira. Na ta način je zagotovljeno aktiviranje odgovornosti večine in vlade, politične zahteve pa se prenašajo neposredno v vladne programe. Volitve dajejo ob tem tudi ton samim funkcijam nadzora parlamenta preko instrumentov, ki jih lahko aktivira opozicija, ki zmeraj lahko bolj poudarje-

no in simetrično učinkuje na stabilnost vlade. Da so ti sistemi lahko odzivnejši na impulze sprememb v družbi, kaže primer ekologistov v Veliki Britaniji ob evropskih volitvah 1989. Ekologisti so bistveno opredelili močne spremembe v programski naravnosti laburistov in konzervativcev, čeprav sami ekologisti niso mogli priti do parlamentarnih sedežev.

Sistem »neposredne demokracije« pomeni novo vrednotenje ljudske suverenosti. Ta ne more biti poklicana samo zato, da izbere predstavnike z nalogo, da izpeljejo formalen akt zaupanja vladam in dodelijo kvote oblasti posameznim strankam, kar vse storijo strankarski vrhovi. Nasprotno: poklicani morajo biti zato, da se izjavijo o programih, različnih možnostih in alternativnih vladah. v »neposredni demokraciji« je funkcija legitimacije vlade neposredno v rokah samih volilcev. V tem sistemu so volilci, ki jim je dopuščeno »odpustiti vladu«, v stanju, da v kratkem zagotovijo boljše funkcioniranje demokratičnih pravil igre.

#### LITERATURA:

- Almond, Gabriel A., Powell, G. Bingham, Jr, *Politica comparata*, il Mulino, Bologna 1988, in traduzione di Stefano Bartolini
- Ambrosini, Giangiulio, *Costituzione Italiana - introduzione*, Piccola Biblioteca Einaudi, Einaudi, Torino 1990
- Barbera, Augusto, *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, *Democrazia e diritto*, bimestrale dell'Associazione Crs, num 2 marzo - aprile 1990, anno XXX
- Cattani-Micanti, *La costituzione della repubblica Italiana*, casa editrice Cetim, Bresso (Mi), 1980.
- Goati, Vladimir, *Savremene političke partije*, prva izdaja, OOUUr Izdavačko-publicistička delatnost - Beograd, IRO »Partizanska knjiga« - Ljubljana, Beograd 1984
- Michels, Robert, *Sociologija partija u savremenoj demokraciji: istraživanje o oligarhijskim tendencijama u životu skupina*, prevedel iz nemščine Tomislav Martinović, Zagreb, Informator, 1990, 357 strani
- Panebianco, Angelo, *Modelli di partito*, il Mulino, Bologna 1982
- Pasquino, Gianfranco, *La filosofia politica della riforma elettorale*, *Democrazia e diritto*, bimestrale dell'Associazione Crs, num 2 marzo-aprile 1990, anno XXX
- Rokkan, Stein, *Cittadini, elezioni, partiti*, Societa editrice il Mulino, Bologna 1982, traduzione di Piero Ignazi
- Sartori, Giovanni, *Teoria dei partiti e caso Italiano*, SugarCo Edizioni S.r.l. dalla New Press - Como, Ottobre 1982
- *Costituzione italiana*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino 1990
- *Democrazia Cristiana*, Direzione nazionale, Dipartimento organizzativo, *Regolamento per il XVI congresso nazionale*, 1983
- Regione Autonome Friuli-Venezia Giulia, Segretaria generale del Consiglio Regionale, *Regolamento interno del Consiglio Regionale*, (Approvato il 31 luglio 1964, modificato . . . 28 novembre 1978)
- Pialusia Bianco, Gabriele Paci, *EUROPEO N. 49/6*, december 1991