

sistema prej opredeljena z notranjimi političnimi razmišljanji in so tako večinoma ti sistemi zelo specifični, tudi zapleteni. Tuji modeli se pogosto tudi zlorablajo kot nekakšna naknadna racionalizacija. Bolj kot tuji modeli vpliva na izbiro predhodna stopnja dosežene demokratizacije. Ta tudi preprečuje, da bi se enostavno v volilne procese raztegnile kompaktne konfliktne fronte, ki prevladujejo v celotni družbi. Odvajanje volitev od neposrednega uresničevanja interesov absorbira konflikte zato, ker se z volitvami najprej razdeljujejo samo mesta in pristojnosti, ne pa tudi zadovoljitev potreb. Demokratizacija zahteva uveljavljanje treh načel v volilnem sistemu: svobode, pravičnosti in učinkovitosti.

FRANC GRAD*

Novosti in dileme novega volilnega sistema

1. Prve večstrankarske volitve v Sloveniji leta 1990 so bile sicer večidel že izvedene na podlagi v svetu uveljavljenih načel za oblikovanje sodobnih parlamentov, kot so neposredne volitve ter splošna in enaka volilna pravica, vendar pa še vedno v okviru takrat veljavne ustavne ureditve. Ustavna ureditev iz leta 1974 je bila sicer delno spremenjena z ustavnimi amandmaji leta 1989, vendar je še vedno ohranjala trodomno strukturo zakonodajnega telesa kot tudi še nekatere elemente delegatskega sistema. Prav tako je tudi volilni sistem iz leta 1990, kljub temu da je dopustil nastop političnih strank na volitvah, še ohranil nekatere elemente prejšnjega delegatskega sistema. Razlog za to je bil na eni strani v tem, da se je volilna zakonodaja morala gibati v okviru še veljavnega ustavnega reda, na drugi strani pa v tem, da je bila sprejeta kot rezultat kompromisa med dotedanjo oblastjo in novimi opozicijskimi gibanji. Ta se je kazal v vseh elementih volilnega sistema, zlasti pa v načinu kandidiranja ter delitve mandatov v skupščini. Politične stranke so (vsaj formalno) s svojimi kandidati lahko nastopale samo pri volitvah v družbenopolitični zbor, ne pa tudi pri volitvah v druga dva zbora. Svojevrsten kompromis je bil dosežen tudi glede načina delitve mandatov, saj so bili uporabljeni vsi trije osnovni modeli delitve mandatov, tako da se je vsak od treh skupščinskih zborov volil po različnem modelu. Družbenopolitični zbor se je volil po (v osnovi) proporcionalnem sistemu, zbor občin po sistemu absolutne večine in zbor združenega dela po sistemu relativne večine. Volilni sistem iz leta 1990 je torej mešanica starega in novega, pa tudi različnih volilnih sistemov, zato ni čudno, da je izredno zapleten in da je na njegovi osnovi oblikovana skupščina dokaj neučinkovita in nepredvidljiva.

Nova ustavna ureditev je vzpostavila parlament, kakršen je pravilo v drugih primerljivih sodobnih ureditvah, parlament torej, ki se oblikuje z neposrednimi volitvami na podlagi splošne in enake volilne pravice. Podrobneje pa ustava ne ureja volilnega sistema, temveč prepušča to zakonu, ki pa se mora sprejeti z dvotretjinsko večino vseh poslancev. Pojem volilnega sistema sicer obsega vrsto elementov, vendar je med njimi za politično življenje nedvomno najpomembnejši

* dr. Franc Grad je profesor na Pravni fakulteti v Ljubljani.

volilni sistem v ožjem pomenu, to je način delitve mandatov v parlamentu, torej zlasti vprašanje večinskega oziroma proporcionalnega sistema. Čeprav je – formalno gledano – potrebna dvotretjinska večina za sprejem celotnega zakona, s katerim se ureja volilni sistem, se vendarle vprašanje soglasja odpira predvsem v zvezi z načinom delitve mandatov.

Zahtevana večina za sprejem zakona o volilnem sistemu naj bi torej zagotovila, da se pri tako občutljivem vprašanju, kot je volilni sistem, doseže dovolj široko politično soglasje, hkrati pa tudi relativna stabilnost volilnega sistema. Taka večina je celo enaka, kot je potrebna za spremembo ustave, kar kaže na pomembnost, ki jo ustavodajalec daje temu vprašanju, zagotavlja pa tudi vsebinsko skoraj enako raven ureditve tega vprašanja, kot če bi bilo urejeno na ustavni ravni.

Vprašanje je sicer, ali ne bi bilo primerneje to vprašanje urediti že kar v ustavi, s čimer bi bil volilni sistem tudi po formalni plati uvrščen v ustavno materijo. Vendar so za sprejeto rešitev govorili tako primerjalni kot tudi nekateri praktični razlogi. Mnoge ustave namreč ne urejajo volilnega sistema, temveč ga prepuščajo zakonodaji, kar seveda običajno pomeni, da je ureditev volilnega sistema manj trajna in trdna in bolj odvisna od vsakokratnega razmerja političnih sil v državi. Ureditev volilnega sistema že v sami ustavi (kot npr. v avstrijski ustavi) pa na drugi strani zelo otežuje kakršne koli spremembe, ker jih je možno sprejeti samo po predpisanem ustavnorevizijskem postopku, in ker take spremembe otežujejo tudi pojmovanje ustave kot najbolj trajnega normativnega akta. S teh vidikov bi lahko našo ustavno ureditev ocenili kot nekaj vmesnega, ker zagotavlja relativno trajnost volilnega sistema, obenem pa le nekoliko lažjo spremenljivost, kot če bi bil urejen neposredno v ustavi.

Čeprav je ustava zelo skopa glede oblikovanja državnega zbora, je vendar uredila nekatera vprašanja, ki so bila v prejšnjem ustavnem sistemu drugače urejena. Drugačna ureditev je predvsem posledica bistvene spremembe izhodišč in načel celotne ustavne ureditve, delno pa tudi spremenjenega državnopravnega statusa Slovenije.

Gre predvsem za vprašanje volilne pravice, ki je v skladu s sodobnimi demokratičnimi standardi v novi ustavi opredeljena kot splošna in enaka (43. člen ustave), medtem ko sta ti načeli po prejšnji ustavni ureditvi veljali le delno oziroma v močno spremenjeni obliki in vsebini. Tako se je po prejšnji ureditvi zbor združenega dela (glede na to da je predstavljal posebne družbene interese) volil po posebni volilni pravici, ki so jo imeli samo zaposleni in pripadniki samostojnih poklicev. Zaradi tega pri volitvah v ta zbor tudi ni moglo biti upoštevano načelo enake volilne pravice, kar je veljalo tudi v razmerju med posameznimi interesnimi skupinami v zboru. Načelo enake volilne pravice tudi ni moglo biti upoštevano pri volitvah v zbor občin, saj se je vanj do leta 1989 v vsaki občini izvolil po en delegat, pa tudi po sprejetih ustavnih amandmajih je bilo to le delno korigirano. Glede na povedano sta bili omenjeni načeli z vidika volitev posameznega zbora, še bolj pa z vidika skupščine kot celote upoštevani le delno oziroma v močno spremenjeni obliki in vsebini. Ustavni amandmaji iz leta 1989 so sicer uvedli nekaj sprememb v smeri doslednejše uveljavitve načela splošne in enake volilne pravice, vendar pa sta tudi po tej ureditvi v celoti veljali samo za volitve v družbenopolitični zbor.

V novi ustavni ureditvi sta omenjeni načeli popolnoma uveljavljeni pri oblikovanju državnega zbora kot splošnega predstavniškega telesa, ki edino opravlja zakonodajno funkcijo. Izrecno sta določeni v 80. členu ustave, ki govori o sestavi in volitvah državnega zbora, vendar pa tudi sicer iz položaja in funkcij državnega zbora jasno izhaja, da se oblikuje na podlagi teh načel. Nasprotno pa ni mogoče

govoriti o teh načelih niti s formalnih niti z vsebinskih razlogov pri volitvah državnega sveta. Ta ne pomeni ljudstva kot celote, temveč le posamezne, v ustavi določene interesne skupine, zaradi česar lahko volijo svoje zastopnike v to telo samo pripadniki teh skupin, ne pa vsi državljani. Prav tako tudi interesne skupine niso zastopane v tem telesu sorazmerno številu svojih članov, zaradi česar tudi načelo enake volilne pravice ne more veljati pri njegovem oblikovanju. Tudi s pravnoformalne plati je treba poudariti, da ustava ne določa, da se državni svet oblikuje po enakih načelih kot državni zbor, zaradi česar je treba volilno pravico pri volitvah v to telo šteti kot izjemno od sicer ustavno uveljavljenih načel splošne in enake volilne pravice.

Tako načelno kot tudi praktično gledano pa je zelo pomembna razlika med volilno pravico po novi in po prejšnji ustavni ureditvi v tem, da imajo po novi ustavi pravico voliti samo slovenski državljani. To je posledica dejstva, da republika ni več zvezna enota, temveč smostojna država. Po prejšnji zvezni in republiški ustavni ureditvi so namreč imeli volilno pravico vsi občani, kar je po prejšnji ustavni terminologiji pomenilo vse jugoslovanske državljane ne glede na republiško državljanstvo. V tem okviru je bil edini pogoj za volilno pravico stalno bivanje oziroma delo v republiki. Omejitve volilne pravice zgolj na državljane pomeni, da utegne izgubiti volilno pravico večji ali manjši del prebivalcev republike, ki jo je imel po prejšnji ureditvi.

2. Za sestavo in način delovanja parlamenta in za politično življenje v državi nasploh je gotovo najpomembnejše vprašanje volilnega sistema v ožjem pomenu, torej vprašanje delitve mandatov na volitvah. Volilni sistem naj bi bil tak, da bi zagotavljal čim večji vpliv volivcev na personalno sestavo parlamenta, ustrezno predstavljanje različnih političnih interesov v parlamentu, pa tudi stabilnost parlamenta in oblasti nasploh. V praksi pa je ta načela izredno težko enakopravno upoštevati, ker si med seboj delno nasprotujejo in jih je zato zelo težko oziroma skoraj nemogoče združiti. Doslednejše upoštevanje enega načela običajno pomeni manj dosledno upoštevanje ali celo neupoštevanje drugega načela. Zaradi tega doslej ni znan sistem, ki bi v praksi enakopravno ustrezal vsem trem načelom, temveč se volilni sistemi bolj ali manj opirajo na nekatera načela, druga pa upoštevajo manj ali pa jih sploh ne. Odločitev za takšen ali drugačen volilni sistem je zato odvisna od politične odločitve, od ocene torej, katera od omenjenih vrednot je v konkretni družbi pomembnejša.

Kot že povedano, so bili pri prvih večstrankarskih volitvah v Sloveniji uporabljeni trije volilni sistemi za tri skupščinske zборе. Ravno trodomna skupščina – čeprav očitno ne ustreza večstrankarski sestavi parlamenta – je omogočila, da je bil glede tega olajšan politični sporazum med prejšnjo oblastjo in novimi političnimi silami. Vendar pa so se po volitvah razmerja političnih sil spremenila in s tem tudi pogledi nekaterih od njih na volilni sistem, kajti ravno to vprašanje je bolj kot katero koli drugo tesno povezano z interesi političnih strank.

Vprašanje večinskega ali proporcionalnega sistema je z vidika interesov političnih strank predvsem vprašanje večje ali manjše zastopanosti v parlamentu, za manjše stranke pa pogosto vprašanje, ali bodo sploh imele možnost priti v parlament. Volilni sistem pa nima samo kratkoročnih učinkov, temveč tudi dolgoročne posledice za strukturiranost političnega življenja. Čeprav med volilnim sistemom in številom strank v parlamentu ni mogoče ugotoviti popolne soodvisnosti, pa večinoma velja, da proporcionalni sistem praviloma omogoča

obstoj in delovanje v parlamentu večjemu številu strank in da sistem relativne večine praviloma privede do dveh močnih strank v parlamentu. Drugi sistemi oziroma kombinacije med njimi se bolj ali manj uvrščajo med tema skrajnostma.

Ob pripravi nove volilne zakonodaje v Sloveniji, ki naj bi omogočila izvolitev državnega zbora po novi ustavi, je bilo glede na povedano pričakovati, da bo ravno vprašanje delitve mandatov osrednjega pomena in da bo o njem težko doseči potrebno soglasje. Na drugi strani pa težave pri delovanju sedanje skupščine očitno kažejo na potrebo po čimprejšnji izvolitvi parlamenta po novi ustavi. Zato je razumljivo, da je v ustavnem zakonu za izvedbo ustave celo izrecno določeno, da morajo biti volitve najkasneje v enem letu po sprejemu ustave.

Kljub potrebi po čimprejšnjem sprejemu nove volilne zakonodaje pa je glede na povedano razumljivo, da je pri odločanju za volilni sistem prišlo do veliko zapletov pri usklajevanju stališč med političnimi strankami. Takoj na začetku je bilo sicer očitno, da nobena od strank ne želi imeti večinskega sistema volitev. To je razumljivo, saj se očitno nobena od sedanjih strank ni počutila tako močna, da bi tvegala volitve po čistem večinskem sistemu, ki lahko prinese bodisi nesorazmerno veliko ali pa nesorazmerno malo mandatov v parlamentu. Poleg tega je obveljalo splošno prepričanje, da politična strukturiranost na Slovenskem šele nastaja in da bi utegnile večinske volitve imeti zanj nepredvidljive, lahko pa tudi zelo slabe posledice.

Zaradi tega se je že takoj na začetku večina strank opredelila za proporcionalni sistem, nekatere pa so se ogrevale za sistem, ki bi kombiniral elemente proporcionalnega in večinskega sistema – bodisi po vzoru nemškega volilnega sistema bodisi tako da bi se del poslancev volil po izključno večinskem, del pa po izključno proporcionalnem sistemu.

Ob razpravah o volilnem sistemu pa se je tudi pokazalo, da je ob taki množici različnih strankarskih interesov, kakršna je v Sloveniji, dvotretjinska večina za sprejem volilnega zakona izredno zahtevna in da jo bo zelo težko doseči. To je bil očitno razlog za nekoliko nenavaden način medstrankarskega usklajevanja, ki se ni opiral zgolj na parlamentarno večino, temveč na vse parlamentarne, kasneje pa tudi na zunajparlamentarne stranke. Pri tem se je izoblikovalo nekakšno skupno stališče – sicer dokaj neopredeljeno – po katerem naj bi bila osnova volilnega sistema proporcionalni sistem, dopolnjen z elementi večinskega sistema, ki pa niso bili opredeljeni. Obenem pa so se začele v javnosti tudi pojavljati zahteve, da morajo volivci čim bolj neposredno vplivati na izbiro kandidatov. Spremembe proporcionalnega sistema v smeri večinskega sistema se sicer lahko uveljavijo na različne načine. Lahko se kažejo že pri sami delitvi mandatov, npr. določanje takšnega ali drugačnega »praga« za vstop v parlament, lahko pa tudi pri drugih elementih volilnega sistema, zlasti pri načinu glasovanja.

Nedvomno volivci najbolj vplivajo na personalno zasedbo parlamenta pri večinskem sistemu, vendar pa je bil iz opisanih razlogov že na začetku odklonjen. Zaradi tega je pri pripravah volilne zakonodaje prodrlo stališče, po katerem naj bi se – ob sicer proporcionalnem načinu delitve mandatov – poskušal uvesti način glasovanja, ki bi omogočil volivcu večji vpliv na personalno sestavo parlamenta, kot je to sicer običajno v proporcionalnem sistemu. Ta v svoji čisti obliki odločitev volivcev omeji izključno na izbiro med političnimi strankami, nobenega vpliva pa ne omogoča volivcu na to, kdo z liste, ki jo je izbral, bo dobil poslanski mandat. Ta očitna pomanjkljivost se pogosto popravlja s t. i. preferenčnim glasovanjem, ki pa v praksi navadno ne daje zelenih učinkov.

Da bi dosegli čim večjo možnost vpliva volivcev na izbiro posameznih kandida-

tov, obenem pa obdržali proporcionalno delitev mandatov, je bil predlagan (sicer manj znan in uporabljan) način glasovanja, po katerem volivci glasujejo o posameznikih z list kandidatov po volilnih okrajih, vendar pa se njihovi glasovi štejejo kot glasovi za listo v celotni volilni enoti. Pri takem načinu glasovanja naj bi volivec glasoval za posameznega kandidata in s tem tudi za listo kandidatov, kar omogoča proporcionalno delitev mandatov. Uspeh politične stranke in njenega kandidata je pri takem načinu medsebojno neločljivo povezan – uspeh stranke je odvisen od tega, koliko glasov dobijo njeni kandidati, uspeh kandidata pa je odvisen od uspeha liste, na kateri je nastopil kot kandidat. Kandidat lahko dobi poslanski mandat samo, če ga je dobila njegova stranka, toda poslanski mandat dobijo tisti kandidati, ki so dobili največjo podporo na volitvah. To tudi pomeni, da stranka ne more zagotoviti izvolitve posameznim svojim kandidatom, temveč o tem odločajo sami volivci.

Spočetka je kazalo, da utegne taka rešitev zadovoljiti tako zagovornike proporcionalnega kot tudi zastopnike kombiniranega volilnega sistema. Ob tem pa se je tudi pokazalo, da je tak način glasovanja zahtevnejši za politične stranke kot pa običajni sistem glasovanja po listah, kar še posebej velja za manjše politične stranke. Zaradi tega je pri usklajevanju med strankami znova in znova prihajalo do večjega ali manjšega odpora proti tej ideji in zahtevam po uvedbi glasovanja po listah. Na drugi strani pa so politične stranke, ki so se na začetku ogrevale za kombiniranje proporcionalnega in večinskega sistema, ponovno oživile to idejo in zahtevale celo referendum o tem vprašanju. Izkazalo se je torej, da je usklajevanje stališč med strankami o tako občutljivem vprašanju zelo zahtevno in rezultati krhki, kajti očitno je skrb za lastne interese pri strankah tako močna, da pogosto ne omogoča uveljavitev širšega družbenega interesa, kar v tem trenutku pravočasna izvedba volitev v novi slovenski parlament prav gotovo je. Ne glede na to kakšen volilni sistem bo sprejet, bi vendarle kazalo upoštevati temeljne zahteve sodobnih volilnih sistemov, o katerih je bil govor. Čeprav (ali pa ravno zato) je večstrankarsko politično življenje še nekaj zelo novega, bi bilo treba upoštevati ne samo zahteve političnih strank po proporcionalni zastopanosti v parlamentu, temveč tudi zahteve, da morejo imeti volivci dejansko možnost odločati tudi o osebah, ne samo o političnih strankah. Izkušnje s sedanjim parlamentom pa očitno govori-jo za to, da je treba ob tem misliti tudi na učinkovitost delovanja parlamenta.

DANICA FINK HAFNER*

Ali je z reformo volilnega sistema mogoče preoblikovati strankarsko areno?

1. Zakaj regulacija strankarske arene?

Slovenski politični sistem je še vedno v tranziciji. Imeli smo sicer svobodne volitve (1990), institucije starega političnega sistema so se notranje pluralizirale in

* Dr. Danica Fink Hafner, docent na FDV.