

# Demokracija in izbira volilnega sistema

(Nekaj hipotez)

1. Volilni sistemi so se v 80. letih ponovno vrnili na dnevni red politične znanosti, tako da je bilo v tem času v svetu o tej temi objavljenih precej knjig.<sup>1</sup> Ta obnovljeni interes je pripeljal do zanimivih novih dognanj in izboljšav volilnih sistemov. Tako sta Taylor in Lijphart predlagala novo merilo – proporcionalnost vlade (eksekutive) namesto sorazmernega predstavnštva – za ovrednotenje volilnih sistemov.<sup>2</sup> L. A. Barricelli si je zamislila posebno zasnovo volilnega sistema kot »časovne demokracije«,<sup>3</sup> medtem ko sta Taagepera in Grofman predstavila nove zakonitosti o napovedovanju števila političnih strank, ki so implicitno ali eksplicitno ogrozile tradicionalni način konceptualizacije volilnih sistemov.<sup>4</sup> Prostor in način političnega vedenja, pravila ravnanja in delovanja volivcev in kandidatov ter obseg in naravo strankarskega tekmovanja določajo študije o volilnih postopkih.<sup>5</sup>

Merila za novo in celovito klasifikacijo volilnih sistemov je izpopolnil Andre Blais.<sup>6</sup> Taageperi in Shugartu pa je uspelo povezati v sklenjeno celoto vse obsežnejšo literaturo o tem, kako volilni sistemi delujejo v praksi. Njuna knjiga z naslovom *Seats and Votes* je zelo izčrpna analiza v razmerah jasno strukturiranega formalnega sistema (modela).<sup>7</sup> S *posledicami* volilne zakonodaje se sicer ukvarja prava poplava empiričnih del, pri čemer nekateri teoretiki javne izbire poskušajo povezati rezultate svojih opazovanj s temeljnimi zakonitostmi. Zlasti Riker<sup>8</sup> in Palfrey<sup>9</sup> ponujata modele, ki potrjujejo Duvergerjevo zakonitost o napovedovanju

\* mag. Marjan Brezovšek, raziskovalec na FDV.

<sup>1</sup> Vernon Bogdanor and David Butler (eds), *Democracy and Elections. Electoral systems and their Political Consequences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983; Vernon Bogdanor, *What is Proportional Representation? A Guide to the Issues*, Oxford, Martin Robertson, 1984; Steven J. Brams and Peter C. Fishburn, *Approval Voting*, Boston, Birkhäuser, 1982; Lijphart Arend and Bernard Grofman (eds), *Choosing and Electoral System: Issues and Alternatives*, New York, Praeger, 1984; Bernard Grofman and Arend Lijphart (eds), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York, Agathon Press, 1986; Richard Katz, *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1980; Taylor, P. J. and Johnston R. J., *Geography of Elections*, New York 1979; B. J. Cains, J. Ferejohn and M. Fiorina, *The Personal Vote*, Cambridge, 1987; Andrew Reeve and Alan Ware, *Electoral System: A Comparative and Theoretical Introduction*, London, Routledge, 1992.

<sup>2</sup> Peter J. Taylor and Arend Lijphart, *Proportional Tenure vs. Proportional Representation: Introducing a New Debate*, *European Journal of Political Research*, Vol. 13, No. 4 (Dec. 1985), str. 387–400.

<sup>3</sup> Luisa A. Barricelli, *Considerations on a Time-Democratic Electoral System*, *European Journal of Political Research*, Vol. 13, No. 4, str. 379–387.

<sup>4</sup> Rein Taagepera and Bernard Grofman, *Rethinking Duverger's Law*, *Europe and Journal of Political Research*, vol. 13, No. 4, str. 341–353.

<sup>5</sup> Michael Dummett, *Voting Procedures*, Oxford, Clarendon Press, 1984.

<sup>6</sup> Andre Blais, *The Classification of Electoral Systems*, *European Journal of Political Research*, Vol. 16, No. 1, str. 99–110.

<sup>7</sup> Taagepera R. and Shugart M.S., *Seats and Votes: the Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989.

<sup>8</sup> W. Riker, *The two party system and Duverger's Law*, *American Political Science Review*, Vol. 76 (1982), str. 753–766.

<sup>9</sup> T.R. Palfrey, *A mathematical proof of Duverger's Law*. V: P.c. Ordeshook (ed), *Models of strategic choice in politics*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1989.

števila strank po značilnostih (lastnostih) volilnega sistema. Nasprotno pa je Arend Lijphart, ki je sistematično analiziral odnose med glavnimi spremenljivkami volilnega sistema in volilnimi izidi v 20 zahodnih demokracijah od 1945. do 1985. leta ugotovil zelo šibko povezanost med nesorazmernostjo volilnega sistema (kot intervenirajočo spremenljivko volilnega sistema) in napovedovanjem števila strank.<sup>10</sup> Zanimive ugotovitve o vplivu volilne zakonodaje na spodbujanje kandidatov in strank in njihovo volilno strategijo pri osvajanju položajev v parlamentu in vladi je ponudil Cox.<sup>11</sup>

Velika vrzel v tej literaturi pa je zapostavljenost analiziranja, kako in zakaj je (bil) nek volilni sistem na začetku sploh *izbran*.<sup>12</sup> To je še toliko bolj presenetljivo, če upoštevamo »dogajanje« demokratizacije – in z njim vlogo volilnega sistema – vsepovsod po svetu, še posebej pa v nekdanjih državah realnega socializma. V tem t. i. prehodu iz avtoritarnih in totalitarnih režimov se ta demokratizacijski proces odvija v kontekstu, kjer vodilna stranka pri pogajanjih z drugimi strankami »vzpostavi« volilni sistem,<sup>13</sup> izbira volilnega sistema je še bolj določno v procesu demokratizacije rezultat političnega tekmovanja med udeleženiimi strankami. Vendar pa volilni sistem ni zgolj tehnično vprašanje (problem), v katerem stranke in politiki poskušajo najti rešitve, ki bodo služile »nacionalnim interesom«. <sup>14</sup> Prej je mogoče trditi, da različne zamisli volilne zakonodaje izražajo (tudi) njihove interese in identiteto. Zato je tudi mogoče, če poznamo preference političnih strank in politikov glede volilnih sistemov in politične procese izbiranja sistema, da lahko dokaj zanesljivo predvidimo, kateri volilni sistem bo izbran. Glede na politične, družbenoekonomske, kulturne in druge značilnosti posameznih držav je mogoče postaviti tudi trditve o najprimernejšem sistemu.<sup>15</sup>

2. Vprašanje (ustavne) izbire določene vrste volilnega sistema je zelo zapleteno, saj posega v samo bistvo političnega sistema, vsaka njegova sprememba pa pomeni tudi spremembe v odnosih političnih sil, v odnosih različnih centrov oblasti in moči. Čeprav med politologi ne obstaja splošno sprejeto stališče o tem, kateremu volilnemu sistemu in kateri volilni formuli dati prednost, pa se vsi strinjajo, da ima takšna izbira daljnosežne posledice za demokratsko delovanje sistema.<sup>16</sup> Še več, takšna izbira med volilnimi sistemi, posebej med večinsko volilno metodo in sorazmernim predstavnštvom, je – skupaj z izbiro odnosov med izvršno oblastjo in zakonodajo, t.j. med predsedniškim in parlamentarnim sistemom – odločujoča tudi za temeljno usmeritev demokracije: večinsko ali konsenzualno.<sup>17</sup>

Pri opredeljevanju za določeno obliko volilnega sistema kot najpravičnejšo in najprimernejšo danim političnim, kulturnim, ekonomskim in drugim razmeram je treba izhajati iz analize značilnosti in vrednosti določenega volilnega sistema oziroma metode, ki jo želimo uporabiti, hkrati pa raziskati tudi pričakovane posledice

<sup>10</sup> A. Lijphart, The Political Consequences of electoral laws, 1945–85, *American Political Science Review*, vol. 84 (1990), str. 481–496.

<sup>11</sup> G. W. Cox, Centripetal and centrifugal incentives in electoral systems, *American Journal of Political Science*, vol. 34 (1990), str. 903–936.

<sup>12</sup> D. Brady, M. Jongryn, Electoral Systems and Institutional Choice, *Comparative Political Studies*, Vol. 24 (1992), str. 405–429.

<sup>13</sup> Scott Mainwaring, Politicians, Parties, and Electoral Systems, *Comparative Politics*, Oct. 1991, str. 21–43.

<sup>14</sup> P. Hain., *Proportional Representation*, Hants, Widwood House, 1986, str. 47.

<sup>15</sup> D. Champan, *Can Civil Wars Be Avoided? Electoral and Constitutional Models for Ethnically Divided Countries*, London, 1991.

<sup>16</sup> D. L. Horowitz, Comparing Democratic Systems, *Journal of Democracy* vol. 1 (1990), str. 73–78.

<sup>17</sup> A. Lijphart (ed), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, 1992.

njihove uporabe v določenih razmerah.<sup>18</sup> Največji problem je po navadi odločitev o metodi razdelitve mandatov in strukturi volilnih enot. Pri tem je pomembno poudariti, da isti volilni sistemi v različnih razmerah dajejo različne rezultate, tako da volilnih sistemov ne moremo mehanično prenašati iz enega okolja v drugega. Ni niti absolutno dobrih metod niti absolutno dobrega volilnega sistema (modela).

Volilni sistemi so tako pomembni vsaj z dveh vidikov. Prvič, ker imajo značilne *politične posledice*. Volilni sistemi »oblikujejo« naravo strank in strankarskih sistemov in vplivajo na ravnanje politikov in strategijo volivcev. Npr. z razdelitvijo države na volilne enote, ki imajo pravico do enega sedeža v parlamentu (t. j. t. i. single member district plurality system), dobijo volivci močno spodbudo za izbiro enega od dveh »najmočnejših« kandidatov, politiki pa niso »zainteresirani« za oblikovanje tretje stranke. Tako ima volilni sistem za posledico močan vpliv na število strank in torej tudi na naravo tekmovanja v strankarskem sistemu. Čeprav je bilo to manj raziskano, pa volilni sistem vpliva tudi na način organiziranja in notranjega delovanja strank, sklepanje koalicij, itd.<sup>19</sup>

Drugič, volilni sistemi prav tako razkrivajo zanimive informacije o usmeritvah politikov. Enkrat vzpostavljen volilni sistem oblikuje vedenje politikov, čeprav imajo ti občasno možnost za spreminjanje volilne zakonodaje, torej za izbiro sistema, ki je bolj po njihovem okusu. Preference politikov glede volilne zakonodaje seveda pokažejo oziroma odkrijejo veliko o njihovem načinu dela in njihovem zaznavanju političnega sistema.<sup>20</sup> Če je bil prvi vidik volilnih sistemov pomemben za njihove politične posledice, pa ta drugi vidik zadeva njihov *političen izvor*. Volilni sistemi so skoraj vedno vzpostavljeni in spreminjani prej kot zaščita in favoriziranje nekaterih interesov, kot pa da bi bili uresničevanje nekakšnih »idealnih« volilnih zakonov. Tako je treba pritrčiti Nohlenovi opazki, da je nek volilni sistem sprejet na podlagi in ob upoštevanju posebnih družbenopolitičnih ciljev.<sup>21</sup>

Pogajanja med političnimi strankami o volilnem sistemu naj bi se odvijala pod naslednjimi pogoji: 1. Končna izbira bi morala biti sprejemljiva vsaj za nekatere, če že ne vse, manjšinske stranke. 2. Večinska, vladajoča stranka ali koalicija naj bi zagotovila opoziciji poštene možnosti za uspeh v novem sistemu. 3. Razpon volilnih sistemov, ki pridejo v poštev, je omejen z »lokalnimi« političnimi razmerami in tradicijo. 4. Strankarski računi volilnih interesov so odvisni od mnogih negotovosti, vključno z izidi volitev na podlagi takšnega volilnega sistema, na kar lahko vplivajo tudi različni eksogeni dejavniki, kot je npr. spretnost v volilni kampanji. 5. Politiki bi se morali odločiti o volilnem sistemu tudi v skladu z zamislijo, kako naj bi deloval politični sistem. Iz tega je razvidno, da volilna pravila niso nevtralna, volilno inženirstvo pa ni eksaktna znanost.

3. Za postkomunistične države je ta izbira volilnega sistema še posebej pomembna, kajti uspešnost novo zasnovanih demokratičnih sistemov je (lahko) odvisna prav od nje. Prav tako lahko rečemo, da bo verjetno ta začetna izbira živela dalj časa, če se bodo te nove demokracije izkazale kot sposobne za življenje (ob omejenih začetnih ekonomskih možnostih in pomanjkanju demokratične tradicije in kulture). Lipset in Rokkan sta tako celo ugotovila, da strankarski sistem, ki je bil vzpostavljen na začetku demokratične izkušnje, teži k dejanski »zamrzni-

<sup>18</sup> A. Lijphart, *Constitutional Choices for New Democracies*, Journal of Democracy, vol. 2 (1991), str. 72–84.

<sup>19</sup> A. Lijphart, prav tam.

<sup>20</sup> Ta opomba pomeni, da bi morali volilne sisteme obravnavati kot neodvisno in odvisno variabla.

<sup>21</sup> Nohlen Dieter, *Elections and Electoral Systems*, Boon, 1984, str. 7.

tvi«. <sup>22</sup> To je mogoče celo bolj strogo uporabiti za temeljno (ustavno) izbiro: izrazite spremembe v volilnih sistemih so v etabliranih demokracijah dokaj redke, prav tako pa tudi premiki od prezidencializma k parlamentarizmu ali obratno. Kar pa ne pomeni, da ne bodo nove demokracije občasno spreminjale in prilagajale ene ali več spremenljivk volilnega sistema.

Na prvi pogled se zdi, kot da je izbira med večinskim in proporcionalnim volilnim sistemom zgolj enostavna stopnja strinjanja v bodočih pričakovanjih, pri čemer eni bolj visoko vrednotijo stabilnost vlade, drugi pa dejstvo, da parlament zrcali strankarske preference v volilnem telesu. <sup>23</sup> Po našem mnenju obstaja ravno na tej točki največ ideoloških in terminoloških zavajanj. Zato je treba podpreti hipotezo, da je za prehod v demokracijo še najmanj primeren čisti večinski sistem, saj bi ustvaril preveč izključujočo situacijo (zero-sum) in dal preveč moči določeni manjšini. Povzročil bi tudi proces polarizacije v nestabilni in razcepljeni družbi ter zahteval koalicije zmernih s tistimi, ki imajo bolj ekstremne poglede. To pa ne izključuje korigiranja proporcionalnega sistema z nekaterimi elementi v smeri večinskega sistema. Na takšno izbiro vpliva še posebej nizko vrednotenje strank, parlamenta in politike v javnosti in iz tega izvirajoča potreba po močnejšem poudarjanju vloge osebnosti namesto strank. <sup>24</sup> Drug razlog je večja povezanost kandidata z volilno enoto oziroma povezanost med volivci in izvoljenimi. Vendar pa to ne pomeni, da bo volivec dosti lažje spremljal, kaj se dogaja z njegovim glasom (zaradi tehnične izvedbe).

Razumljivo je, da so stranke usmerjene tako k racionalnemu maksimiranju njihovih interesov (večje stranke se bolj zavzemajo za večinsko načelo volitev), vprašanje pa je, ali so sposobne realistično ocenjevati tudi svoj bodoči volilni potencial. <sup>25</sup> Za čim bolj sorazmerno predstavništvo se zavzemajo zlasti manjše stranke. Res pa je tudi, da ne bi smeli podcenjevati sposobnosti strank za prilagajanje različnim spremembam spremenljivk volilnega sistema (zlasti večjemu nesorazmerju). Večje nesorazmerje je v ospredju, ko se število strank zmanjšuje, tako da večje stranke poskušajo utrditi izboljšani volilni položaj. Čim manjše nesorazmerje se zahteva, če število strank narašča, da bi se volilni sistem prilagodil temu naraščanju. Zato tudi ni mogoče govoriti o enem samem tipu sorazmernih volilnih sistemov. Različni sorazmerni volilni sistemi imajo različne, celo nasprotno učinke. Izključeno je, da so prednosti enega podtipa proti pomanjkljivostim drugega podtipa. Po navadi se pristop k mandatu otežuje z volilnim pragom in z majhnimi volilnimi entotami. Razlike so že zlasti v tem, ali imajo prednost velike stranke, ali pa se po izključitvi majhnih strank mandati razdeljujejo na preostale stranke proporcionalno, kot je to predvideno tudi pri nas.

4. Izbira volilnega sistema je mogoče pojasniti z logiko demokratizacijskega procesa in s pogajalsko močjo političnih strank in njihovo sposobnostjo oblikovati kompromis. S tega vidika bi lahko ta proces demokratizacije označili kot »pogajalsko revolucijo«. <sup>26</sup> Čeprav se zdi vpliv tujih modelov velik, pa je izbira volilnega

<sup>22</sup> S. M. Lipset and S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, New York, 1967, str. 56.

<sup>23</sup> Gl. o tem širše Andre Blais, *Rasprava o izbornim sustavima*, *Politička misao*, Vol. 28 (1991), str. 84–107.

<sup>24</sup> Posebno zanimiv primer neodvisnosti poslancev od političnih strank zagotavlja volilni sistem Brazilije, in sicer: 1. poslanec ima po izvolitvi pravico zamenjati stranko in 2. kot poslanec lahko kandidira na naslednjih volitvah, tudi če ga stranka ne predlaga.

<sup>25</sup> M. S. Shugart, *Electoral Reform in Systems of Proportional Representation*, *European Journal of Political Research*, Vol. 21 (1992), str. 207–224.

<sup>26</sup> A. Lijphart, *Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland*, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 4 (1992), str. 214.

sistema prej opredeljena z notranjimi političnimi razmišljanji in so tako večinoma ti sistemi zelo specifični, tudi zapleteni. Tuji modeli se pogosto tudi zlorabljajo 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 konfliktno 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 dotedanja 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.