

VOLILNI SISTEMI IN USTAVNI DUALIZEM<sup>1</sup>

**Povzetek.** *Odločitev med večinskim ali proporcionalnim volilnim sistemom je povsem kontingentno vprašanje. To pomeni, da ni teoretičnega oziroma abstraktnega odgovora na vprašanje, kateri volilni sistem naj bi bil najboljši. Trade-off med reprezentativnostjo in učinkovitostjo ni razrešljiv v okviru samih volilnih sistemov. Rešitev problema je mogoča le, če razmišljanje o volilni problematiki povežemo z rekonceptualizacijo koncepta delitve oblasti. Obstoječi predlogi sprememb volilnega sistema ne ponujajo takšnih rešitev. Ideja ustavnega dualizma ponuja tako praktično kot tudi teoretično rekonceptualizacijo problematike volilnih sistemov in strukture delitve oblasti.*

**Ključni pojmi:** *kontingentnost, ustavni dualizem, večinski volilni sistem, proporcionalni volilni sistem, reforme volilnega sistema, učinkovita vlada.*

## Kontingentnost volilnih sistemov

Odločitev med večinskim ali proporcionalnim volilnim sistemom je povsem kontingentno vprašanje. Kontingentnost predstavlja temeljno spoznanje sodobne družbene teorije, ki pravi, da so ekonomske, politične in pravne "zakovitosti" bistveno bolj odvisne od določujočega empiričnega konteksta kot je družbena teorija to pripravljena priznati.<sup>2</sup> Kontingentnost pomeni, da je povsem načelno zagovarjati določen volilni sistem v eni državi (n.pr. večinskega v Italiji) in drugačnega v drugi državi (npr. proporcionalnega v Rusiji). To pa zato, ker drugačen kontekst oziroma empirične okoliščine v različnih primerih narekujejo različne rešitve. To pomeni, da ni teoretičnega oziroma abstraktnega odgovora na vprašanje, kateri volilni sistem naj bi bil najboljši.

\* Mag. Bojan Bugarič, raziskovalec na Pravni fakulteti v Ljubljani, doktorand na University of Wisconsin Law School.

<sup>1</sup> Tekst je razširjena oblika predavanja "Kakšen volilni sistem potrebujemo", ki ga je v okviru Svobodne katedre na Pravni fakulteti v Ljubljani avtor imel 2. 4. 1996. Tekst je nastajal v času avtorjevega bivanja na Harvard Law School, kjer je kot gostujoči raziskovalec dne 5. 12. 1995 v predavanju "Legal Fetishism in Eastern Europe" predstavil glavne teze svojega prispevka.

<sup>2</sup> Ključna dela, ki v družbeno teorijo vpeljujejo pojem kontingentnosti, so: na filozofskem področju R. Rorty (1989); na pravnem R. Unger (1996a); na ekonomskem M. Piore, C. Sabel (1984); in na politološkem A. Przeworski (1995).

Starejša politološka teorija, ki se je ukvarjala s problematiko volitev, je še upala, da bo odgovor našla na teoretični ravni.<sup>3</sup> Tisti, ki so zagovarjali proporcionalni sistem, so poudarjali, da je ta sam po sebi bolj pravičen (Lijphart), češ da natančneje odslikava politično delitev družbe. Zagovorniki večinskega sistema pa so trdili, da večinski sistem omogoča bolj učinkovito in stabilno vladanje.

Da takšne trditve težko vzdržijo resnejšo kritiko, je jasno že na abstraktni ravni. Proporcionalni sistem resda odslikava razmere v družbi, vendar jih hkrati tudi povzroča, zaradi česar je razmerje med vzrokom in posledico tu veliko manj jasno. Dodatna kritika teze o večji pravičnosti proporcionalnega sistema izhaja iz razlikovanja med reprezentativno in odgovorno vlado (Sartori 1994, 73). Bolj natančno "odslikavanje" političnih sil v družbi (reprezentativnost) še ne zagotavlja tudi dejanskega uresničevanja njihovih programov (odgovornost). Prav proporcionalni sistemi ponavadi bolehajo za neučinkovitostjo (beri: neodgovornostjo). Zato je zelo težko trditi, da je reprezentativna vlada, ki ne zagotavlja učinkovite realizacije programov različnih političnih sil, najbolj pravična vlada.

Pri večinskem sistemu je sicer res, da omogoča bolj stabilno in transparentno (vnaprej predvidljivo) vlado, ni pa nujno, da je ta tudi bolj učinkovita. O tem ni nobene empirične študije, ki bi to potrjevala (Unger 1987, 459). Če se pri oceni večinskih sistemov omejimo na države s parlamentarno vladavino, kaj hitro ugotovimo, da fuzija<sup>4</sup> oblasti med parlamentom in vlado na eni strani zmanjšuje sposobnost vladinega učinkovitega odločanja, na drugi strani pa omogoča dominacijo kabineta nad parlamentom, kar verjetno ni najbolj demokratična rešitev.

Navedena kritika nas opozarja, da je volilne sisteme potrebno obravnavati v kontekstu problematike delitve oblasti. Zato bom v drugem delu teksta, ki sledi analizi posameznih predlogov sprememb volilnega sistema, spregovoril še o problematiki ustavnega dualizma.

## Med reprezentativnostjo in učinkovitostjo

Ne glede na zgornjo kritiko, ki opozarja na to, da so razlike med večinskim in proporcionalnim sistemom manj izrazite kot trdijo starejše teorije o volitvah<sup>5</sup>, pa lahko rečemo, da v bistvu le obstaja določen trade-off<sup>6</sup> med dvema elementoma pri različnih volilnih sistemih, t.j. med reprezentativnostjo in učinkovitostjo (Shugart, Carey 1992, 7-17). Pri proporcionalnem sistemu je izpostavljen prvi element, pri večinskem pa drugi.

<sup>3</sup> Med najbolj znane in vplivne spada Lijphartov poskus teoretične utemeljitve prednosti proporcionalnega sistema. Glej A. Lijphart (1984). Glej tudi A. Lijphart, B. Grofman (1984).

<sup>4</sup> Na fuzijo oblasti v angleškem modelu je prvi opozoril W. Bagehot (1961)

<sup>5</sup> Tako je npr. proporcionalni sistem z visokim pragom ter majhnimi in številnimi volilnimi okrožji lahko zelo podoben večinskemu volilnemu sistemu. Meja med sistemoma je lahko veliko bolj porozna, kot nas številni volilni teoretiki učijo.

<sup>6</sup> Trade-off označuje izbiro med dvema alternativnima rešitvama, kjer odločitev za eno rešitev izključuje drugo odločitev.

Prav zaradi tega trade-off(a) je izbira volilnega sistema primarno pogojena s čisto pragmatičnim kalkulusom - elementi, ki so eksterni volilnemu sistemu kot takemu, so bistveni pri presoji, kakšen volilni sistem hočemo. Zato je tu potrebno poudariti, da številne novejšje študije reformnih procesov v državah v tranziciji opozarjajo, da je za potencialni uspeh reform potrebna močna in stabilna vlada, ki ni le opazovalec "samoregulativnega" trga, ampak tudi kreator uspešne ekonomije (Wade 1990, Amsden, Kochanowicz, Taylor 1994). Študije tudi kažejo, da so za uspešne reforme potrebne močne stranke, ki so sposobne organizirati in izvajati reformne programe, in da je eden od ključnih problemov v državah v tranziciji prav relativna šibkost strank.

Tu je potrebno poudariti, da se pri nas takšna moč strank meša s pojmom partitokracije in se zaradi tega moč določene stranke takorekoč avtomatično enači s partitokracijo, ki v bistvu označuje nekaj povsem drugega - gre za oligarhični efekt, ko se pretirana moč strank kaže v tem, da v zamaških, do katerih prihaja v predstavniških organih, stranke kontinuirano, ne glede na voljo volilcev, odločajo o vseh ključnih političnih vprašanjih. Zato je pomembno razlikovati med močnimi strankami kot takimi, ki so, kot sem že omenil, v tem trenutku zelo potrebne, in izkrivljeno močjo strank ali partitokracijo, do katere ponavadi prihaja zaradi slabe in pomanjkljive ustavne strukture oziroma organizacije in delitve oblasti, ki nima vgrajenih mehanizmov za hitro in demokratično reševanje konfliktov.

Kljub potrebi po stabilni in učinkoviti vladi na eni strani in močnim strankam na drugi strani se v obstoječi razpravi o spremembah volilnega sistema kot ključ do boljšega volilnega sistema največkrat omenja "personalizacija" volitev. Teza o personalizaciji kot ključu do boljšega volilnega sistema temelji na "predmodernem" in romantičnem pojmovanju politike, ki ima kaj malo skupnega s stvarnostjo. Po tem razumevanju bi "dobri" posamezniki lahko opravili tisto, česar ne morejo politične stranke. Takšno razumevanje politike povsem zanemarija zgoraj omenjene analize, ki poudarjajo potrebo po močni vladi in močnih političnih strankah. S personalizacijo namreč ne moremo doseči niti stabilne vlade niti močnih strank, kar pomeni, da so obstoječi predlogi o spremembah volilnega sistema v bistvu zgrešeni.

Vzemimo za primer najprej predlog za uveljavitev večinskega sistema. Zgrajen je na tezi, da bodo volilci volili osebe, poleg tega pa naj bi tak sistem omogočal tudi učinkovito vlado. Seveda pa je že na zdravorazumski ravni jasno, da bolj kot bi se uveljavil prvi element ("personalizacija"), manj bi bilo možnosti, da bi lahko dosegli drugega - t.j. učinkovito vlado. Večinski sistemi so (npr. angleški) nastali na ideji osebnega (lokalnega) zastopanja<sup>7</sup>, ne bi pa preživel, če bi ta osebni in lokalni vidik ostal ključen, saj bi to onemogočalo kakršnokoli resno

<sup>7</sup> Izvoljeni predstavnik je predstavljal primarno volilni okraj iz katerega je izhajal. "Lokalna" narava izvolitve je imela absolutno prednost pred nacionalnimi interesi.

vladanje.<sup>8</sup> Angleški večinski sistem je preživel ravno zato, ker se je "izrodil". Ključne niso osebe, temveč politične stranke. Prav tako so lokalne probleme (interese volilnih enot) izrinili problemi nacionalne politike.

Tisti, ki mislijo, da bi "dobri" posamezniki lahko opravili to, česar ne morejo politične stranke, zanemarjajo opisano transformacijo večinskih sistemov (Shugart, Carey 1992, 8-12). Ideja o odpoklicu pomeni samo še dodaten korak nazaj k "lokalni" naravi volitev. Zato je moč trditi, da bi uresničitev obeh zahtev, t.j. večje personalizacije in uvedbe inštituta odpoklica, v veliki meri onemogočila možnost učinkovitega vladanja na nacionalni ravni.

Pri francoskem volilnem sistemu je situacija nekoliko drugačna. Osnovna logika delovanja sistema ostaja podobna ostalim večinskim sistemom, razlika naj bi bila le v tem, da je nekoliko manj "nepravičen", ker strankam omogoča predvolilne koalicije in ne zahteva popolnega zlitja strank v širše bloke ali stranke. Poleg tega terjata tudi absolutno večino glasov, kar naj bi še dodatno omililo "nepravičnost" takšnega sistema.

Teza, da francoski dvokrožni sistem nujno vodi v dva politična bloka, ni dokazljiva (Lijphart 1994, 143). Francoska Tretja republika je imela dvokrožni večinski sistem, ki je omogočil nastanek celo večjega števila strank kot to omogočajo proporcionalni volilni sistemi. To je en od dokazov, da je učinek volilnega sistema na število strank, veliko bolj nepredvidljiv, kot je verjel Duverger, ko je v 60-ih letih mislil, da je "odkril" določene sociološke zakonitosti o vplivu volilnih sistemov na število strank v družbi (Duverger 1986, 69-84). Večinski sistemi naj bi vodili v bipolarnost, proporcionalni pa v večje število strank. Kot opozarja Sartori, je pri večinskem volilnem sistemu treba vzeti v zakup sledečo kontingentnost - ali bo "povzročil" dvostrankarski ali večstrankarski parlament, ni odvisno samo od volilnega sistema kot takega, ampak tudi od koncentracije oziroma razporeditve glasov za določene politične usmeritve v državi. Ob zelo neenaki porazdelitvi glasov v državi je verjetnost, da bo večinski sistem pripeljal do polarizacije političnega prostora samo na dve stranki, precej manj verjetna (Sartori 1994, 40-48).

Francoska izkušnja nas uči, da je učinek volilnega sistema lahko bistveno pogojen s strukturo delitve oblasti - bipolarnost je bistveno bolj možna v predsedniškem ali polpredsedniškem sistemu in manj verjetna v parlamentarnem sistemu delitve oblasti (francoska Tretja republika).<sup>9</sup> Glede na to, da ima Slovenija parlamentarno ureditev, je napoved o tem, da bo dvokrožni francoski sistem nujno pripeljal do dveh blokov, nedokazljiva.

Zato kritika navadnega večinskega sistema v precejšnji meri velja tudi za dvokrožni večinski sistem. Ravno tako kot v sistemu relativne večine lahko tudi za dvokrožni sistem absolutne večine ugotovimo, da ne more ubiti dveh muh na

---

<sup>8</sup> Teza, da bi personalizacija pri večinskem sistemu istočasno pripomogla tudi k bolj učinkovitemu vladanju, spregleduje prav vsa spoznanja sodobne organizacijske teorije. V času naraščanja kompleksnosti upravljanja družbe, si enostavno ni moč zamisliti, kako bi se "dobri" posamezniki spopadali s problemi, ki terjajo moč, sposobnost in znanje večjega števila organizacij.

<sup>9</sup> Predsednik je za stranke tako pomemben "plen", da jih boj za predsedniško oblast sili k povezovanju v močne bloke. Več o tem glej J. Linz, A. Valenzuela (1994).

en mah<sup>10</sup>: bolj ko bi prevladal osebni element, manjše bi bile možnosti za učinkovitost vladanja. Glede na to, da predlagatelj predlaga še uvedbo inštituta odpoklica, je zgornjo trditev moč že vnaprej predvideti. Dodaten problem z vidika učinkovitosti povzroča tudi dejstvo, da v nasprotju s trditvami predlagateljev dvokrožnega večinskega sistema bipolarnost ni nujna posledica takšnega volilnega sistema.

V povezavi z bipolarnostjo je zanimivo tudi vprašanje "polarizacije". Polarizacija naj bi bila samo zrcalna slika bipolarnosti, oziroma njena vsebina. Predstavljala naj bi ostro razklanost političnega prostora na dve diametralno nasprotni politični opciji. To naj bi ogrozilo stabilnost političnega sistema, trdijo kritiki večinskega sistema. Menim, da se ti motijo, in da je celo bolj verjetno, da bi večinski sistem pripeljal prej do gneče na sredini političnega spektra kot pa do izrazite polarizacije. Znano je, da večinski volilni sistem (Francija, Anglija in ZDA) v praksi "normalizira" politični spekter ali z drugimi besedami, kaznuje bolj radikalne stranke s tem, da jih izloča iz volilne igre.<sup>11</sup> Opisani učinek danes velja tako v državah z relativnim večinskim sistemom kot tudi z absolutnim večinskim sistemom.

Zakaj prihaja do tega učinka? Stranka ali koalicija, ki hoče dobiti potrebno večino glasov<sup>12</sup>, mora temu prilagoditi svoj volilni program in kasneje tudi svojo vladno politiko. Cena, ki jo za pridobitev širokega kroga glasov volilcev ponavadi plačajo stranke, je navadno kompromis, izražen v "sredinskosti" njihovega političnega programa. Če se vrnem k položaju držav v tranziciji, ki potrebujejo močno in učinkovito vlado, lahko ugotovim, da je opisani učinek normalizacije političnega prostora za te države problematičen. Opozarja, da je za široko soglasje ponavadi potrebno žrtvovati učinkovitost vladanja. Odločnejši in reformno naravnani predlogi izgubljajo na račun kompromisnih rešitev, ki na žalost niso vedno najboljše. V takšnih razmerah ponavadi zmaga stranke, ki zagovarjajo status quo, izgubljajo pa reformno usmerjene stranke. Povedano nikakor ne pomeni, da so skrajnosti nujno in "logično" izključene iz takšnega sistema. Volilni sistem kot tak tega ne zagotavlja. Poudarek je na širših družbenih okoliščinah, v luči katerih je potrebno presojeti volilne sisteme, in ki trenutno bistveno zmanjšujejo možnosti radikalne polarizacije. Eno od takšnih dejstev je prevlada Washingtonskega konsenza<sup>13</sup>, ki ga sprejemajo takorekoč vse slovenske politične stranke, zaradi česar se lahko upravičeno vprašamo, ali ni glavni problem političnih programov slovenskih strank v tem, da so si preveč podobni in ne v njihovi ekskluzivnosti, kot bi nas radi prepričali tisti, ki "strašijo" s polarizacijo.

<sup>10</sup> Predlagatelji tega sistema obljublajo ravno to.

<sup>11</sup> Več o političnih in socialnih razlogih tega učinka glej D. Reuschmeyer, E. Stephens, J. Stephens (1992).

<sup>12</sup> Ki je, ne pozabimo, pri večinskem sistemu relativno visoka.

<sup>13</sup> Več o tem glej J. Williamson (1993). Washingtonski konsenz je neoliberalni ekonomski in politični program, ki temelji na stabilizaciji, delni liberalizaciji, radikalni privatizaciji in kompenzatorni socialni politiki. Kritiko in (edino resno) alternativo temu neoliberalnemu programu glej v C. Gomes, R. Unger (1996b).

V drugo skupino predlogov reforme volilnega sistema spadajo predlogi, ki zagovarjajo proporcionalni volilni sistem z zahtevo po določenih popravkih. Eden od teh predlogov temelji na nemškem volilnem sistemu, ki predstavlja poseben primer med volilnimi sistemi. Kontingentnost nemškega volilnega sistema je bistveno večja, kot se v strokovni literaturi ponavadi priznava.<sup>14</sup> Ponavadi je zamolčano dejstvo, da sistem v precejšnji meri temelji na okoliščinah, ki nimajo nič skupnega z volilnim sistemom kot takim. Gre za prepoved dveh velikih političnih strank (komunistov in nacionalsocialistov), ki sta imeli v povojnem času zelo pomembno vlogo in tudi podporo kar širokega kroga nemških volilcev. Nemško ustavno sodišče je namreč v 50-ih letih (l. 1953 in 1956) prepovedalo delovanje obeh strank, ki naj bi bili po oceni sodišča proti-ustavni, kar je bistveno prispevalo k zmanjšanju števila političnih strank v Nemčiji. Učinek, ki je bil s tem dosežen, se v literaturi ponavadi pripisuje visoke-mu volilnemu pragu ("Sperrklausel" - 5%), ki ga zahteva nemška ureditev. Kot opozarja Sartori, do takšne redukcije števila strank sam volilni prag ne bi nikoli pripeljal (Sartori 1994, 106). Spomnimo se, da predlagatelj uvedbe nemškega sistema stavijo prav na stabilnost nemškega sistema, ki naj bi jo poleg visokega volilnega praga omogočala tudi "mešana" narava nemškega sistema, t.j. dejstvo, da volilec svoj glas razdeli na dva dela in voli v prvem delu za konkretne kandidate, v drugem pa za zaprte strankarske liste. Zagovorniki tega sistema se ne motijo samo glede učinka volilnega praga, ampak tudi glede učinka, ki naj bi ga imela "večinska" korekcija proporcionalnega sistema, izražena v prvem delu glasu, ko volilec voli konkretne osebe. Prvič, kljub videzu "mešanosti" je nemški sistem po svoji naravi proporcionalen, saj je pri končnem seštevanju glasov odločil en del glasu.<sup>15</sup> Drugič, personalizacija v tem sistemu nikoli ni imela večjega pomena (Nohlen 1992, 175). Iz povedanega je moč zaključiti, da so učinki in lastnosti nemškega volilnega sistema primarno pogojene s faktorji, ki niso del volilnega sistema kot takega (i.e. prepoved dveh velikih strank) in samo sekundarno in v bistveno manjši meri z drugima dvema elementoma, volilnim pragom in volitvijo posameznih kandidatov. Z drugimi besedami to pomeni, da nemški sistem temelji na prevelikem številu naključij ali kontingentnosti, da bi lahko vnaprej napovedali njegove učinke. Zaradi tega Sartori opozarja, da je nemški sistem težko prenosljiv in tudi odsvetuje njegovo aplikacijo v drugih državah. Poleg vsega pa je nemški sistem tako kot obstoječi slovenski sistem<sup>16</sup> tudi zelo zapleten in volilcu težko razumljiv, kar še dodatno zmanjšuje njegovo zanimivost. Ena od ključnih lastnosti demokratičnega volilnega sistema mora biti prav njegova transparentnost in jasnost, ki volilcu omogoča dejansko kontrolo nad volitvami. Prav zaradi omenjene zapletenosti si stranke lahko privoščijo to, da obljublajo nekaj, česar

<sup>14</sup> Zanimivo, da Nohlen, ki velja v Evropi za enega najboljših poznavalcev volilnih sistemov, tega problema takorekoč ne omenja, oziroma ga ne smatra za relevantnega. Glej D. Nohlen (1992, 160-184).

<sup>15</sup> G. Sartori, 1994:19. "Vidimo, da je nemški volilni sistem napačno razumljen ne samo s strani njegovih tujih oboževalcev, ampak tudi s strani nemških volilcev; raziskave kažejo, da večina volilcev ne razume, da je drugi glas ključen (za razdelitev sedežev) in menijo, da je izraz njihove druge preference." Prav to dejstvo omogoča preživetje liberalnim demokratom (FDP).

<sup>16</sup> Več o slovenskem volilnem sistemu glej F. Grad (1992).

ne morejo izpolniti – prvič, da bo tak sistem omogočil stabilnost vladanja in drugič, da bodo volivci volili tudi osebe in ne samo stranke. Ob odsotnosti zagotovila, da bi tak sistem lahko dejansko radikalno zmanjšal število strank, je povsem jasno, da bi personalizacija (če bi do nje res prišlo) samo še poslabšala možnosti za stabilno vlado.

Drugi od predlogov, ki izhaja iz proporcionalnega sistema, terja le manjše spremembe znotraj obstoječega volilnega sistema. Predlog gre predvsem v smeri večje personalizacije volitev, tokrat ne v obliki "večinske" korekcije (volitev "oseb" namesto list), ampak v obliki dodatnega odpiranja strankarskih list preferencam volilcev. Glede na to, da bi glavni cilj reform volilnega sistema morala biti takšna sprememba volilnega sistema, ki bi omogočala predvsem večjo učinkovitost vladanja, ki terja tudi močne politične stranke, je težko razumljivo, zakaj zadnji predlog vztraja pri personalizaciji (odpiranju list) kot temeljnem elementu reforme volilnega sistema. Takšna rešitev ne bi popravila temeljnega problema, ki ga povzroča obstoječi volilni sistem, t.j. fragmentacije parlamenta. Znano je, da odpiranje list ponavadi slabi moč strank in s tem povečuje možnosti za fragmentacijo. Edina elementa, ki bistveno vplivata na reforme znotraj samega proporcionalnega sistema sta volilni prag in velikost volilnih enot (okrajev).<sup>17</sup> Kot vemo, nobena od strank ne predlaga bistvenih sprememb volilnega praga, npr. občutnega povečanja praga na recimo 6 do 7 odstotkov, kar bi občutno zmanjšalo število strank v parlamentu. Prav tako ni moč zaslediti predloga po zmanjšanju volilnih okrajev, ki podobno kot zvišanje volilnega praga tudi zmanjšuje fragmentacijo parlamenta (Taagepera, Shugart 1989, 112–125). Vse ostale spremembe drugih elementov proporcionalnega volilnega sistema (npr. volilnih količnikov) imajo bistveno manjše učinke na delovanje volilnega sistema.

Zadnja skupina predlogov reform volilnega sistema izhaja iz mešanega volilnega sistema. V nasprotju z nemškim sistemom, ki je po svojem bistvu proporcionalni sistem, gre pri mešanem sistemu za dejansko mešanje oziroma združevanje obeh volilnih sistemov, večinskega in proporcionalnega. Ponavadi se polovica poslancev izvoli po večinskem sistemu, druga polovica pa po proporcionalnem. Praksa kaže, da je takšen sistem izredno nepredvidljiv in da sploh ni nujno, da idealno kombinira prednosti obeh volilnih sistemov. Zgovoren primer je Madžarska, kjer je mešani sistem pripeljal do večje disproporcionalnosti kot bi bila možna v najbolj čistem večinskem sistemu. Na drugo skrajnost pri mešanem sistemu pa opozarja Rusija, kjer takšen sistem omogoča takoimenovane "strele v temo" kot izvolitev nepredvidljivih posameznikov, ki so bolj zavezani svoji lokalni enoti kot pa interesom nacionalne politike, označi Sartori (1994, 74–75)<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Analiza reform proporcionalnih volilnih sistemov prepročljivo dokazuje, da sta volilni prag in velikost volilnih okrajev edina elementa, ki lahko dejansko spremenita proporcionalni sistem. Glej M. Shugart (1992, 207–224).

<sup>18</sup> Mešani sistem imata še Albanija in Japonska; Italija tudi spada v to skupino, čeprav je "mešanost" sistema bistveno manjša, saj je 75% poslancev izvoljenih po večinskem principu, 25% pa po proporcionalnem. Pri vseh ostalih državah je razmerje pol-pol.

Vsi opisani predlogi sprememb volilnega sistema v Sloveniji imajo nekaj skupnega: temeljijo na napačni ideji, da je ključni problem sedanjega političnega stanja v Sloveniji "partitokracija" in zato predpisujejo napačno zdravilo v obliki "personalizacije" volitev. Noben od predlogov se ne ukvarja z resničnimi problemi, kot so premajhna učinkovitost vladanja ter slaba organiziranost in (ne)moč političnih strank.

V drugih točkah, kjer se predlogi med sabo razlikujejo, pa ni moč najti takšnih rešitev, ki bi vsaj poskušale odgovoriti na trade-off med učinkovitostjo in reprezentativnostjo. Nobeden od predlogov ne ponudi kombinacije, ki bi na zadovoljiv in prepričljiv način učinkovitost vladanja povežala z demokratičnostjo volilnega sistema.

Razprava o volilnih reformah je zato prej krinka za odsotnost dejanskih reformnih programov kot pa dejanski poskus uvajanja določenih reform v družbi. Drugače si ni mogoče razložiti prevladujočega utopičnega prepričanja, ki vlada med nekaterimi strankami, da bodo "pošteni posamezniki" rešili probleme, ki jih strankarska mašinerija ni sposobna.

Ključno v volilni razpravi je, da razpravo o volilnih sistemih povežemo s problemom delitve in organizacije oblasti. Edino na ta način lahko presežemo opisani trade-off. Zato bom v nadaljevanju predstavil idejo ustavnega dualizma<sup>29</sup>, ki razmišljanje o problematiki volitev poveže z ustavnim konceptom delitve oblasti.

## Ustavni dualizem

Ideja o ustavnem dualizmu se prvič pojavi v nekaterih ustavah po prvi svetovni vojni (weimarska, avstrijska, poljska in portugalska ustava) in po drugi svetovni vojni nadaljuje z ustavami Francije, Islandije in Portugalske.<sup>30</sup> Ustavni dualizem je v bistvu poskus iskanja takšne ureditve, ki bi združevala stabilnost in demokratičnost vladanja.

Dualizem vpeljuje dva demokratično izvoljena organa oblasti (izvršilnega in zakonodajnega), kar naj bi istočasno omogočalo povečanje učinkovitosti in inkluzivnosti (demokratičnosti) takšne ustavne strukture. Ob demokratično izvoljenem parlamentu obstaja demokratično izvoljen izvršilni organ. Demokratična legitimacija izvršilnega organa bi slednjemu dajala večji manevrski prostor za samostojno akcijo, kar bi omogočalo učinkovitejše vladanje. Tako dosežena stabilnost izvršilne oblasti bi dovoljevala (ker je za učinkovitost poskrbljeno že pri njeni strukturi) pluralno izvoljen parlament, kar bi povečevalo reprezentativnost oblasti.

<sup>29</sup> Širšo ustavno-pravno in politološko razlago ustavnega dualizma je utemeljil B. Ackerman (1991, 3-33).

<sup>30</sup> Več o nastanku in pomenu ustavnega dualizma glej R. Unger. (1987, 444-448); M. Shugart, J. Carey (1992: 49-54); J. Blondel (1992, 162-172).



Prednosti dualizma se da najlažje razumeti s primerjavo z drugimi ustavnimi modeli. Ustavni dualizem nikakor ni identičen s predsedniškim ustavnim modelom. Prav nasprotno, izhaja iz ugotovitve o pretirani rigidnosti predsedniškega sistema.<sup>21</sup> Rigidnost predsedniškega sistema izhaja iz dveh dejstev: iz trajnosti (fiksности) mandatov izvršilne (predsednika države) in zakonodajne veje oblasti, in odsotnosti mehanizmov, ki bi v primeru sporov med obema vejama oblasti omogočali hitro in učinkovito razrešitev takšnih sporov.<sup>22</sup> Tako Sundquist že dalj časa opozarja, da ameriški ustavni sistem lahko učinkovito deluje le takrat, ko ima ista stranka v rokah tako izvršilno kot tudi zakonodajno oblast. V primeru "deljene" oblasti, ki je v zadnjih 20-ih letih v ZDA pravilo<sup>23</sup>, pa je učinkovitost tega modela bistveno zmanjšana (Sundquist 1986, 75-84). Poudariti je treba, da "deljena" oblast sama po sebi ni ključni razlog za to slabost. Ključna je opisana sistemska slabost sistema, ki ob trajnosti mandatov ne predvideva nobenih mehanizmov za razreševanje sporov med obema vejama oblasti.

Ker sem probleme parlamentarnih ureditev, tako večinskih kot proporcionalnih, podrobneje opisal že pri analizi posameznih volilnih sistemov, naj tu samo ponovim, da niti večinski niti proporcionalni parlamentarni sistem ne omogoča istočasnega zasledovanja učinkovitosti in reprezentativnosti.

Francoski pol-predsedniški sistem je eden od prvih povojnih primerov ustavnega dualizma. Za razliko od predsedniškega sistema je francoski sistem bistveno bolj fleksibilen, saj izvršilno oblast deli med direktno izvoljenim predsednikom države in vlado, ki je odgovorna parlamentu. Vlada je na ta način deloma odgovorna predsedniku in deloma parlamentu. Takšna struktura omogoča učinkovitost (odgovornost in vezanost vlade na šefa države, direktno izvoljenega na neposrednih volitvah) in istočasno tudi demokratičnost vladanja, saj je vlada odgovorna tudi predstavniskemu organu, ki ji lahko izglasuje nezaupnico. Kljub opisanim prednostim pa francoski sistem vsebuje dve pomanjkljivosti: prva pride do izraza v obdobju kohabitacije, ko predsedniški mandat pripada eni stranki, v parlamentu pa ima večino druga stranka. V takšni situaciji sistem ne deluje tako, kot bi moral, saj predsednik nima več odločilnega vpliva na delo vlade. Nekateri teoretiki pravijo, da se v obdobju kohabitacije francoski sistem spremeni v navaden parlamentarni sistem (Suleiman 1994, 137-162). Drugi problem je v tem, da ima le predsednik pravico do razpustitve parlamenta, parlament pa nima nobenega političnega sredstva (razen izglasovanja nezaupnice vladi), s katerim bi lahko neposredno vplival na predsednika države. Takšna asimetrična razdelitev

<sup>21</sup> Ključni kritik rigidnosti predsedniškega sistema je Linz. Glej J. Linz (1990, 84-91).

<sup>22</sup> Predsednik ne more razpustiti Kongresa in obratno. Nobena veja oblasti nima političnega sredstva, s katerim bi lahko prispevala k razrešitvi "deadlock-a" med obema vejama oblasti. Impeachment ne spremeni ničesar, ker ni politično ampak izredno sredstvo (veleizdaja, kazenska odgovornost) ugotavljanja odgovornosti predsednika.

<sup>23</sup> Z "deljeno" oblastjo Američani označujejo situacijo, ko ima ena stranka v rokah izvršilno oblast, druga pa zakonodajno. Kar še dodatno zmanjšuje moč predsednika je izjemen vpliv ameriškega sodstva. Dodati je treba, da evropska ustavna sodišča ne zaostajajo kaj dosti za ameriškim sodstvom in imajo prav tako velik politični vpliv v družbi.

pravice od razpustitve daje predsedniku možnost "zlorabe" tega inštituta (Suleiman 1994, 145).

Zaradi opisanih slabosti francoskega sistema bi bilo dualistično ustavno ureditev potrebno še dodatno spremeniti.<sup>24</sup> Bistvena novost, potrebna za bolj učinkovito delovanje dualistične ureditve, bi bila simetričnost pristojnosti obeh vej oblasti pri razpuščanju druge veje oblasti oziroma razpisu novih volitev. Če bi bil razpis volitev oziroma razpustitev istočasna za obe veji oblasti, bi to onemogočalo zlorabo tega mehanizma in bi sililo obe veji oblasti k sodelovanju. S tem bi se izognili tako rigidnosti predsedniškega sistema kot tudi pomanjkljivosti francoskega sistema, ki pravico razpustitve daje le predsedniku države.

Dualizem bi temeljil na treh ustavnih načelih: prvič, reformni programi bi imeli prednost pred "navadno" zakonodajo. Obe veji oblasti bi se morali o njih hitro izjasniti: bodisi sporazumeti se, bodisi se o njih pogajati ali jih zavrniti. Drugič, v primerih nestrinjanja med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti glede reformnih programov bi na referendumu odločali volilci. Tretjič, če med obema vejama oblasti ne bi bilo potrebnega soglasja za razpis referendumu ali če bi bil rezultat referendumu nejasen, bi za obe veji oblasti razpisali simultane volitve.<sup>25</sup>

Ključna novost, ki jo v ustavno strukturo uvaja ustavni dualizem, je torej hitra razrešitev nesporazuma oziroma blokade v delovanju oblasti, ki je trenutno ne predvideva noben od obstoječih ustavnih sistemov. Druga novost je, da o tem vprašanju odločajo (preko referendumu oziroma volitev) vsi volilci. Ideja, ki stoji za drugo novostjo, je v razširitvi demokratičnega principa iz same izvolitve organov oblasti tudi na razreševanje njihovih medsebojnih konfliktov. Tako kot pri samem konstituiranju (izvolitvi) državnih organov bi vključitev splošnega volilnega telesa tudi pri razreševanju njihovih medsebojnih konfliktov zagotavljala zmanjševanje oligarhičnega efekta (Unger 1987, 446-448). V tem oziru je npr. sistem konstruktivne nezaupnice bistveno manj demokratičen od ustavnega dualizma, saj demokratičnost odločanja o obstoju vlade (ki je pridržana samim strankam) žrtvuje na račun večje stabilnosti vlade.<sup>26</sup>

Prednosti tako zasnovane dualistične ureditve so v tem, da ob stabilni izvršilni oblasti omogoča tudi pluralistično (proporcionalno) izvoljen parlament. Ker države v tranziciji potrebujejo močne stranke, bi prednost dali zaprtim listam, ki so najmočnejše sredstvo povečevanja moči političnih strank. Notranjo demokratizacijo strank pa bi namesto z "odpiranjem" strankarskih list volilcem zagotovili bodisi s strankarskimi predhodnimi volitvami ali z javnim financiranjem in nadzorom volilnih kampanj, ter nenazadnje tudi z aktiviranjem zaenkrat še speče civilne družbe.

<sup>24</sup> Primer ustavnega dualizma je tudi izraelski sistem neposrednih volitev premiera, ki bo prvič uporabljen na naslednjih izraelskih volitvah. Glej V. Bogdanor (1993, 66-78).

<sup>25</sup> Več o ideji reformiranega ustavnega dualizma glej R. Unger (1996c).

<sup>26</sup> To je glede na okoliščine, v katerih je do "izuma" konstruktivne nezaupnice prišlo, tudi razumljivo. Carl Friedrich je konstruktivno nezaupnico izumil v času po drugi svetovni vojni, ko so snovalci nove nemške ustave ureditve še vedno imeli pred očmi predvsem nevarnosti populizma (fašizma) in od tu izhajajočo potrebo po stabilni vladi.

## LITERATURA

- Ackerman, Bruce. 1991. *WE THE PEOPLE*, Foundations. Cambridge. Harvard University Press.
- Amsden, Alice, Kochanowicz Jacek, Taylor Lance. 1994. *THE MARKET MEETS ITS MATCH*, Restructuring the Economies of Eastern Europe. Cambridge. Harvard University Press.
- Bagehot, Walter. 1961. *THE ENGLISH CONSTITUTION*. London. Oxford University Press.
- Blondel, Jean. 1992. *Dual Leadership in the Contemporary World*, v: Lijphart Arend ed., *PARLIAMENTARY VERSUS PRESIDENTIAL GOVERNMENT*. Oxford. Oxford University Press.
- Bogdanor, Vernon. 1993. *Israel Debates Reform*, *Journal of Democracy*, Vol.4, No.1.
- Duverger, Maurice. 1986. *Duverger's Law: Forty Years Later*, v Grofman Bernard, Lijphart Arend eds., *ELECTORAL LAWS AND THEIR POLITICAL CONSEQUENCES*. New York. Agathon Press.
- Grad, Franc. 1992. *NOVI VOLILNI SISTEM*. Ljubljana. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
- Lijphart, Arend. 1984. *DEMOCRACIES*, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven. Yale University Press.
- Lijphart, Arend, Grofman Bernard eds. 1984. *CHOOSING AN ELECTORAL SYSTEM*, Issues and Alternatives. New York. Praeger.
- Lijphart, Arend. 1994. *ELECTORAL SYSTEMS AND PARTY SYSTEMS*, A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990. Oxford. Oxford University Press.
- Linz, Juan. 1990. *The Virtues of Parliamentarism*, *Journal of Democracy*, Vol.1, No.4.
- Linz, Juan, Valenzuela Arturo eds. 1994. *THE FAILURE OF PRESIDENTIAL DEMOCRACY*, Comparative Perspectives. Baltimore. The John Hopkins University Press.
- Nohlen, Dieter. 1992. *IZBORNO PRAVO I STRANAČKI SUSTAV*. Zagreb. Školska knjiga.
- Piore, Michael, Sabel Charles. 1984. *THE SECOND INDUSTRIAL DIVIDE*, Possibilities for Prosperity. New York. Basic Books.
- Przeworski, Adam et al. 1995. *SUSTAINABLE DEMOCRACY*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Rorty, Richard. 1989. *CONTINGENCY, IRONY, AND SOLIDARITY*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Rueschemeyer, Dietrich, Stephens Evelyne Huber, Stephens John. 1992. *CAPITALIST DEVELOPMENT & DEMOCRACY*. Chicago. The University of Chicago Press.
- Sartori, Giovanni. 1994. *COMPARATIVE CONSTITUTIONAL ENGINEERING*, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. New York. New York University Press.
- Shugart, Matthew, Carey John. 1992. *PRESIDENTS AND ASSEMBLIES*, Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge. Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew. 1992. *Electoral Reform in Systems of Proportional Representation*. *European Journal of Political Research* 21.
- Sundquist, James. 1986. *CONSTITUTIONAL REFORM AND EFFECTIVE GOVERNMENT*. Washington. The Brookings Institution.
- Suleiman, Ezra. 1994. *Presidentialism and Political Stability in France*, v: Linz Juan, Valenzuela Arturo eds., *THE FAILURE OF PRESIDENTIAL DEMOCRACY*, Comparative Perspectives. Baltimore: The John Hopkins University.
- Taagepera, Rein, Shugart Matthew. 1989. *SEATS AND VOTES*, The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven, London. Yale University Press.
- Unger, Roberto. 1987. *FALSE NECESSITY*, Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy. Cambridge. Cambridge University Press.

- Unger, Roberto. 1996a. WHAT SHOULD LEGAL ANALYSIS BECOME. London. Verso.
- Unger, Roberto, Gomes Ciro. 1996b. The Next Step, A Practical Alternative to neoliberalism. Angleški prevod knjige O PROXIMO PASSO, Uma alternativa pratica ao neoliberalismo, 1996, pripravljen za okroglo mizo: An Alternative to the Neo-Liberal Model of Development, University of Wisconsin, Madison, March 22, 1996).
- Unger, Roberto. 1996c. Democratic Experimentalism, rokopis.
- Wade, Robert. 1990. GOVERNING THE MARKET, Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. Princeton, New Jersey. Princeton University Press.
- Williamson, John. 1993. The Emergent Policy Consensus. A paper presented to a Conference on "Sustainable Development with Equity in the 1990s: Policies and Alternatives" at the University of Wisconsin, Madison, 13-16 May 1993).