

gu vzrokov in posledic je upad politične legitimnosti zmanjšal performance institucij in povratno legitimnost sistema. To se je odrazilo tudi na velike padce »favoritov« na različnih listah, takoj ko se je uveljavilo pravilo večih kandidatov na volitvah. »Volilno ravnanje volilcev bi lahko imenovali celo demokratični ludizem, ker so spontano glasovali proti starim kandidatom, ki so jih dobro poznali.«⁹ »Nepoznani« kandidati so dobili prednost (zaupanje).

V skladu s to »prvobitno akumulacijo« se je izoblikovalo implicitno soglasje o nujnosti uvedbe neposrednih volitev (z več kandidati) v našo volilno prakso. Neposredne volitve vnašajo v volilno prakso javnost konkurence idej, osebnosti in programov. Onemogočajo kadrovske kombinatoriko in manipulacije ter vzbujajo pozitivno politično klimo, ko volitve niso več plebiscitarna participacija. Vse to bo potrebno dograditi še z ustrezno volilno tehniko in takšnim sistemom kandidiranja, ki bo onemogočal »usmerjanje« in »filtriranje« kandidatur. Volilna reforma je temelj preobrazbe političnega sistema.

FRANC GRAD

Nekatere dileme in zagate novega volilnega sistema

Uvedba neposrednih volitev z ustavnimi amandmaji, še bolj pa uveljavitev ideje političnega pluralizma in z njo povezan nastanek vrste novih oblik interesnega združevanja ljudi sta prinesla v jugoslovanski volilni sistem toliko pomembnih novosti, da ni več mogoče govoriti zgolj o dograjevanju dosedanjega, temveč gre očitno za pretežno nov volilni sistem. Zvezni amandmaji sicer poskušajo to dejstvo prikriti s tem, da – vsaj formalno – ohranjajo tudi temeljne elemente dosedanjega delegatskega sistema, v katerem je bil doslej volilni sistem sicer relativno samostojen, vendar pa bistveno manj pomemben. Oblikovanje in volitve delegacij ostajajo tako na ustavni ravni v bistvu nespremenjene, vendar pa je uvedba neposrednih volitev tako radikalno zmanjšala njihov pomen in smisel, da ostajajo nekakšen ustavni anahronizem, ki je za naprej izgubil vsako možnost za svoje dejansko uresničevanje.

Sedanja ustavna ureditev je torej kompromis, ki ga je dejansko družbeno dogajanje prehitelo, še preden je bil dokončno sprejet, kompromis, ki zelo neposrečno združuje med seboj dva sistema – delegatskega in sistem neposrednih volitev, ki imata zelo različna izhodišča in zato po naravi stvari ne moreta uspešno in enakopravno koeksistirati. Pri tem je bilo seveda že poprej jasno (dejansko družbeno dogajanje pa to že potrjuje), da je sistem neposrednih volitev močnejši, ker se opira neposredno na ljudstvo, kot pa krhka mreža delegatskih odnosov in procesov, ki bi lahko uspešno delovala le v močno drugačnih družbenih razmerah in možnostih, kot so obstajale zlasti v zadnjih letih.

Seveda pa to ni edino, kar je bilo v zvezi z volilnim sistemom v dejanskem življenju že preseženo, še preden so bili sprejeti zvezni amandmaji. Zlasti velja to

⁹ S. Letica, *Intelektualac i kriza*, Zagreb, 1989, str. 103.

za načelo več kandidatov ter za načelo, naj v kandidacijskem postopku sodelujejo tudi delegacije. Ob zasnovi političnega pluralizma se načelo več kandidatov prav gotovo kaže kot nesmiselno in nepotrebno. Tam, kjer se pri volitvah srečujejo in poskušajo uveljaviti različni politični interesi, se pač skorajda ne more zgoditi, da ne bi posamično funkcijo konkuriralo več kandidatov. Zato pluralistični volilni sistemi ne poznajo normativne določitve obveznosti več kandidatov in ne čutijo nikakršne potrebe po njej. Prav tako je tudi ustavna določba, po kateri delegacije sodelujejo pri določanju kandidatov, v očitnem nasprotju s sedanjo vlogo delegacije.

Sedanja ustavna ureditev volilnega sistema je torej nerodna in neusklajena zmes starega in novega, pri čemer ostanki delegatskega sistema samo otežujejo doslednejšo uveljavitev sistema neposrednih volitev, novi sistem pa dejansko jemlje vsako resnično vsebino staremu. Mnogo čistejša bi bila ustavna ureditev, ki bi ohranila nekatere prednosti delegatskega sistema, obenem pa omogočila dosledno uveljavitev sistema neposrednih volitev. V ta namen bi bilo treba jasno ločiti konkretnije od splošnih političnih interesov, ki bi se izrazili tudi v različnih zborih. Pri tem bi bile seveda neposredne volitve po svoji notranji logiki način oblikovanja splošnih političnih zborov, drugi zbori pa bi lahko izražali konkretnije družbene interese s takšno ali drugačno varianto delegatskega sistema. Vendar je to v sedanji ustavni ureditvi neuresničljivo, ne samo zaradi ustavne ureditve volilnega sistema, temveč tudi zato, ker je ohranjena dosedanja struktura skupščin, ki izhaja iz zamisli o prenašanju in uveljavljanju konkretnih družbenih interesov v skupščinah, ki naj se odslikavajo tudi v strukturi skupščin. Zato sedanja struktura skupščin ne daje možnosti proporcionalnega zastopanja splošnih družbenih interesov. Še najbližje temu je sicer po svojih pristojnostih družbenopolitični zbor, vendar pa po načinu svojega oblikovanja (medsebojni dogovor družbenopolitičnih organizacij o razdelitvi delegatskih mest) tudi on ne more opravljati funkcije splošnega političnega zbora, kot jo opravlja klasično predstavniško telo.

Vsekakor je treba volilni sistem graditi na podlagi veljavne ustavne ureditve. Kot smo ugotovili, pa je ustavna ureditev volitev notranje protislovna in problematična, kar bistveno otežuje oblikovanje jasnega in usklajenega volilnega sistema. Še mnogo težje pa je v okviru veljavne ustavne ureditve razviti tak volilni sistem, ki bi omogočal ustrezno uveljavitev sedanjih družbenih procesov na volilnem področju. To se kaže skoraj pri vseh elementih volilnega sistema.

Volilni sistem je sicer v demokratičnih družbenih ureditvah eden najpomembnejših podsistemov političnega sistema, ker je družbena funkcija volitev vzpostavljanje in obnavljanje personalne zasedbe najpomembnejših oblastnih funkcij. V sodobni družbi je volilni sistem najtesneje povezan z različnimi oblikami politične organiziranosti, zlasti pa s političnimi strankami, ki so tudi nastale predvsem zaradi volitev. Politične stranke so tako ključni dejavnik, »motor« volilnega sistema, pa naj gre pri tem za večstrankarski ali enostrankarski sistem. Z vidika klasične zamisli volitev, po katerih si ljudstvo kot suveren voli svoje predstavnike, ki nato odločajo v njegovem imenu o najpomembnejših družbenih vprašanjih, so ravno politične stranke paradoksalen družbeni dejavnik, ki na eni strani omogoča delovanje volilnega sistema, na drugi strani pa se vriva kot nekakšen posrednik med volilno telo in predstavniško telo in bistveno spreminja naravo njunega medsebojnega razmerja. To je ravno najbolj problematično pri delovanju političnih strank. Vendar pa take negativne učinke političnih strank na vlogo ljudstva kot suverena v zadnjem času vse bolj blaži delovanje novih izvenparlamentarnih družbenih gibanj in pa vnovično vse večje uveljavljanje različnih oblik neposredne

demokracije. Vsekakor je dejstvo, da imajo v sodobnih političnih sistemih določanje kandidatov na volitvah večinoma v domeni politične stranke, tako da neodvisni kandidati nimajo prave možnosti v volilnem boju. To je značilno za večstrankarske politične sisteme, pa tudi za enostrankarske. Zaradi tega volilci nimajo prave možnosti odločati o tem, kdo bo kandidat oziroma kdo bo uvrščen na kandidatno listo, temveč praviloma lahko izbirajo le med različnimi kandidatnimi listami, ki so jih določile politične stranke, ne pa med samimi kandidati. To pomanjkljivost skušajo ponekod odpraviti s tako imenovanimi preliminarnimi volitvami že v fazi kandidiranja, drugod pa z različnimi možnostmi vpliva volilcev na izbiro med kandidati na samem glasovanju.

Zamisel kandidiranja v jugoslovanski ustavni ureditvi se skuša pastem strankarskega postavljanja kandidatov izogniti s tem, da prepušča kandidiranje celotnemu volilnemu telesu. Taka določba je na prvi pogled bolj demokratična, vendar ima nekaj hudih teoretičnih in praktičnih pomanjkljivosti, ki jo v praksi pogosto spreminjajo v njeno lastno nasprotje. Kadar so volitve neposredne, se načelno isto volilno telo pojavlja v dveh vlogah: kot predlagatelj kandidatov in kot arbiter med njimi. Isto telo torej kandidira in voli, kar pomeni, da se dvakrat odloča o skoraj isti zadevi. Praviloma pa se prva in druga odločitev zato ne bi smeli bistveno razlikovati, kar nujno sili v razmišljanje o smotrnosti take ureditve. Toda še bolj pride pomanjkljivost te zamisli do izraza, kadar so volitve posredne. Takrat volilno telo postavi kandidate, drugo telo (npr. skupščina) pa dokončno sklepa o njih. To pa pomeni, da je skupščina postavljena v nemogoč položaj. Če izpolnjuje ljudsko voljo, se jasno pokaže, da je njena volilna funkcija zgolj formalna in zato nepotrebna. Če odloči drugače, se je neposredno postavila proti ljudski volji, zaradi česar ne more več imeti mandata ljudstva in bi se morala razpustiti. Prav gotovo je bila zamisel o neposrednem kandidiranju logična v delegatskem sistemu, kakršnega smo imeli pred ustavnimi spremembami (zlasti v sistemu zamenljivih delegatov), toda z uvedbo neposrednih volitev sta se njen smisel in pomen močno spremenila.

Res je sicer, da neposredno kandidiranje omogoča uveljavitev nosilcev različnih političnih pogledov, okoli katerih se lahko oblikujejo različne skupine, ki ga podpirajo. Tako stanje v marsičem spominja na prvo obdobje volitev v buržoazni demokraciji, ko še niso bile izoblikovane politične stranke, temveč so se ob posameznih kandidatih oblikovale ad hoc skupine, ki so jim pomagale k volilni kampanji in ki so se kasneje oblikovale kot politične stranke. Na drugi strani pa tak način postavljanja kandidatov po svoji notranji logiki ne dopušča samostojnega postavljanja kandidatov mimo neposrednega vpliva delovnih ljudi. Tak sistem postavlja določene ovire zahtevam po političnem pluralizmu v volitvah. Na drugi strani pa ni demokratično, da politične organizacije prevzamejo kandidiranje docela v svoje roke. Najbrž bi bila najbolj optimalna rešitev, ki bi omogočala tako uveljavitev kandidiranja političnih združenj, kot tudi neposrednega kandidiranja. Taka razmišljanja sicer odločno presegajo okvire, ki jih postavlja sedanja zvezna ureditev, vendar jih bo najbrž treba resno upoštevati pri pripravi nove ustave.

Pomemben element volilnega sistema je tudi način prenašanja volilnih rezultatov v predstavniško telo. Ideja o političnem pluralizmu naj bi se po svoji notranji logiki izražala tudi v sestavi skupščin. To vprašanje rešujejo različni sistemi razdelitve mandatov v parlamentu. Osnovna sistema razdelitve mandatov sta večinski sistem in proporcionalni sistem. Za prvega je značilno, da favorizira predvsem večino, drugi pa v večji ali manjši meri omogoča tudi sorazmerno zastopstvo manjšin v parlamentu. Noben izmed njiju v naših razmerah ni neposredno uporab-

ljiv, vendar pa je videti, da je tehnika volitev, ki jo uporablja večinski sistem, bližja našim sedanjim družbenim zahtevam. V tem sistemu se največkrat oblikujejo manjše volilne enote, v katerih se voli en sam predstavnik (uninominalni sistem). Večinski sistem je tudi v teoriji znan po tem, da omogoča večji vpliv volilcev na personalno izbiro predstavnikov, in manj odločilen vpliv političnih strank. Nasprotno pa proporcionalni sistem terja večje volilne enote z volitvami več predstavnikov v eni volilni enoti na podlagi več kandidatnih list, pri čemer je tudi vpliv strank na volitve pomembnejši. Vsebinsko in tehnično gledano bi torej volitvam v zbor občin oziroma krajevnih skupnosti kot tudi v zbor združenega dela (ob sedanji ustavni zasnovi teh zborov) najbrž bolj ustrezal uninominalni sistem z manjšimi volilnimi enotami. Toda to zamisel bi bilo precej težko uresničiti pri zboru združenega dela, ki je dejansko sestavljen iz več zborov za posamična področja družbenega dela, za katera se posebej oblikujejo različno veliki volilni okoliši, na nekaterih področjih tudi zelo veliki. Pač pa sedanji način oblikovanja družbenopolitičnega zbora očitno ne dopušča večinskega sistema, zlasti ne njegove uninominalne variante, saj izhaja ravno iz ideje o medsebojni razdelitvi delegatskih mest v zboru.

Pravzaprav je najbolj problematičen glede volitev ravno družbenopolitični zbor, ki je po svoji zamisli na eni strani sicer najbližji, na drugi pa najbolj oddaljen od klasičnega predstavniškega telesa. Delegatska mesta v njem so razdeljena med politične organizacije, vendar ne na podlagi volilnih rezultatov, temveč na podlagi njihovega medsebojnega dogovora. Plod dogovora med njimi je že kandidatna lista, ki jo določijo družbenopolitične organizacije v okviru SZDL. Čeprav v ustavi ni posebej določeno, je iz ustavne zasnove tega zbora razvidno, da so tudi delegatska mesta v zboru razdeljena na podlagi dogovora med družbenopolitičnimi organizacijami in da se volilci lahko izjavljajo le o njihovi izbiri (in še to le negativno – s črtanjem posamičnih kandidatov), ne pa o tem, katere družbenopolitične organizacije in koliko delegatskih mest bodo imele v družbenopolitičnem zboru. Zato pri teh volitvah sploh ne gre za prave volitve, temveč zgolj za prebiscitarno potrjevanje dogovora med družbenopolitičnimi organizacijami. S tega vidika so lahko dvomljivi predlogi, po katerih dogovor med družbenopolitičnimi organizacijami ne bi bil več merilo za razdelitev delegatskih mest v družbenopolitičnem zboru, temveč bi bila ta odvisna od podpore, ki bi jo kandidati dobili v kandidacijskem postopku. Pri takem načinu volitev bi se lahko zgodilo, da posamične družbenopolitične organizacije ne bi dobile nobenega delegatskega mesta v družbenopolitičnem zboru, kar bi nedvomno zastavilo vprašanje, ali bi bil tak zbor sploh še v skladu z ustavno zasnovo družbenopolitičnega zbora.

Do enakega rezultata bi lahko pripeljala tudi uporaba odprte enotne kandidatne liste pri volitvah v družbenopolitični zbor. Ta je po ustavi zamišljen kot zbor, v katerem družbenopolitične organizacije na podlagi medsebojnega dogovora in usklajevanja prevzemajo odgovornost za temeljne politične odločitve v skupščini. Zato bi najbrž morale biti vse navzoče v njem. V nasprotnem primeru bi se zbor spremenil v klasično splošno predstavniško telo, ki se voli ob prosti konkurenci različnih političnih subjektov (strank), kar pa očitno nasprotuje njegovi ustavni zasnovi. V takem primeru bi seveda postale popolnoma nesmiselne ustavne določbe o dogovornem oblikovanju (ene same) liste kandidatov za družbenopolitični zbor, temveč bi bilo najbolj smotrno, da bi na volitvah nastopile družbenopolitične organizacije ločeno, vsaka s svojo kandidatno listo.

Ohranjanje nekaterih (zgolj formalno razumljenih) elementov veljavne ustavne ureditve ob hkratnem drugačnem razumevanju položaja in funkcije družbeno-

političnega zbora očitno povzroča težave tako glede njegovega ustavnega položaja, kot tudi glede praktičnih vprašanj volilnega sistema, kot so zlasti način kandidiranja, oblikovanje volilnih okolišev, način glasovanja ter ugotavljanje izida glasovanja.

Ljubljana, september 1989

TOMO GRGIČ

O nekaterih vprašanjih volilnega sistema

Preglednost volitev

V dolgotrajni, v času pisanja tega sestavka še ne zaključeni razpravi o ustavnih amandmajih VIII a – LXVIII k Ustavi SR Slovenije, se je pokazalo vsaj to, da obstoječa ureditev v Ustavi SFRJ ter v ustavnih amandmajih IX–XLVIII k njej preprečujeta na splošno zaželeno radikalnejše spremembe v volilnem sistemu. V 144. členu Ustave SFRJ je namreč določeno, da se v skupščini (občinski in republiški) oblikujejo zbor združenega dela kot zbor delegatov delovnih ljudi v organizacijah združenega dela in drugih samoupravnih organizacijah in skupnostih dela, zbor krajevnih skupnosti kot zbor delegatov delovnih ljudi in občanov v krajevnih skupnostih oziroma zbor občin kot zbor delegatov delovnih ljudi in občanov v občinah in družbenopolitični zbor kot zbor delegatov delovnih ljudi in občanov, organiziranih v družbenopolitične organizacije. V 145. členu Ustave SFRJ je na splošno opredeljena njihova pristojnost, iz katere pa je dovolj jasno razvidno, da ni mogoče nobenega od omenjenih treh zborov razglasiti za splošno pristojnega, da bi tako druga dva postala bolj okrasek kot pa soodločujoča zbora.

Do nove ustave, do katere pa najbrž ne bo prišlo tako kmalu, saj obstajajo v Jugoslaviji zelo različna gledanja na temelje, na katerih naj bi slonela, pa naj gre za pristojnosti federacije, politični pluralizem in s tem povezano odpravo monopola Zveze komunistov oziroma SZDL itd. – je torej treba računati, da bodo v skupščinah občine in republike po trije zbori, kar med drugim niti malo ne bo prispevalo k preglednosti volilnega sistema. Dodatne komplikacije bi prispevali različni volilni sistemi (na primer za zbor krajevnih skupnosti oziroma zbor občin ter za zbor združenega dela večinski, za družbenopolitični zbor pa proporcionalni volilni sistem), docela pa ni mogoče izključiti tudi možnosti volitev delegacij. Neposredno izvoljeno delegacijo namreč lahko nadomesti le delavski svet, ki je tudi sam neposredno izvoljen, vprašljivo pa je, če jo bo lahko nadomestil svet ali drug organ krajevnih skupnosti, ki ne bi bil neposredno izvoljen (6. odstavek 1. točke XXVI amandmaja k Ustavi SFRJ). Pomembna razbremenitev volilnega sistema pa bo skoraj gotovo nastala z ukinitvijo samoupravnih interesnih skupnosti, s katerimi so bile sedaj povezane razmeroma komplicirane volitve delegacij.

Volitve v družbenopolitični zbor

Po določbi 1. odstavka 5. točke XXVI. amandmaja k Ustavi SFRJ je za te volitve pomembno: