

Michelangelo Bovero*

Volitve in demokracija

Kritične pomisli o pravilu večine

V tem članku avtor izpodbija trditev, da je pravilo večine ključno pravilo demokratičnih volitev. Če je nujna in neposredna posledica oblike volilnega sistema parlamentarna večina, ki je vnaprej določena, nepremična in nespremenljiva za čas celotnega mandata, potem je politična igra izkrivljena. Naloga demokratičnih volitev ni v tem, da se neposredno poveri sprejemanje skupnih odločitev neki skupini državljanov, temveč da se opredeli sestava oblastnega telesa, ki bo sprejemalo skupne odločitve na takšen način, da bodo politični pogledi vseh državljanov zastopani sorazmerno in brez izključevanja. To nalogo pa je mogoče doseči z načelom sorazmernosti in ne s pravilom večine. Slednje ima v demokraciji osrednjo vlogo pri odločanju izvoljenih predstavnikov, ne pa pri njihovi izvolitvi. Pravilo večine ustreza formalnemu pogoju učinkovitosti političnega procesa in velja enako za vsak, tudi nedemokratečen kolegijski organ odločanja. Iz tega sledi, da pravilo večine ni nič bolj demokratično, kot je avtokratično. Razprava je bila prvotno objavljena v: Michelangelo Bovero, *Elezioni e democrazia. Note critiche sul principio di maggioranza, Teoria politica* (2012) 2 (Nuova serie. Annali II).

Ključne besede: demokracija, volitve, večina, volilni sistemi, demokratične odločitve

1 SODOBNA DEMOKRACIJA

Kadar govorimo o demokraciji, je prva podoba, ki pride na misel, podoba volilnega dne z dolgo vrsto državljanov, ki čakajo, da v volilno skrinjico odvržejo svojo glasovnico. Se je po padcu diktature s tem vzpostavil demokratični režim? Kaj nam kažejo televizije po vsem svetu? Kažejo volišče in povprečnega državljana ali prvega med njimi, ki izpolnjujeta svojo pravico ali dolžnost, da izbereta tiste, ki ju bodo predstavljali.¹

Tako je leta 1987 pisal Bobbio v razpravi, posvečeni primerjavi antične in sodobne demokracije. Sodobna demokracija je predstavniška demokracija; njen najznačilnejši institut so volitve, na katerih državljanji volijo svoje predstavnike za položaje, kjer se sprejemajo politične odločitve.

* michelangelo.bovero@unito.it | Profesor politične filozofije na Univerzi v Torinu.

1 Bobbio (1999b: 323).

Po Bobbiu je splošna volilna pravica nujen pogoj, da je neki sodobni politični sistem lahko pripoznan kot demokratičen.² A institut volitev s splošno volilno pravico velja za dokaz demokratičnosti sistema le, če politična igra kot celota - začenši s pretežno konfliktno dimenzijo sodobne politične igre, tj. z volilnim bojem - poteka v skladu z določenimi pravili. Ta pravila predstavljajo (v logičnem smislu) pomen in vrednost pogojev demokracije: če so ta pravila kršena ali uporabljena nepravilno, *potem* igre ni mogoče označiti za demokratično. Na kratko: demokracija je enaka njenim pravilom. Je predvsem in v bistvu določen sklop pravil za oblikovanje pravil.

V preteklih letih sem se lotil oblikovanja teorije pogojev demokracije,³ za njeno izgradnjo pa sem kot izhodišče privzel seznam pravil igre, ki jih je v več svojih delih oblikoval (in večkrat preoblikoval) Bobbio. Zato bi jo rad predstavil kot neobobbijevsko teorijo demokracije. Z novo opredelitvijo demokracije kot (tipa) sistema politične enakosti in politične svobode, ki (samo) kot takšen dovoljuje skupinsko samoodločbo, sem identificiral deset pogojev, ki jih mora politični sistem izpolnjevati, da bi bil pripoznan kot demokratičen. Prvih pet pogojev je formalnih in zadevajo vprašanja »kdo« in »kako« - subjekte in načine (postopke) političnega procesa odločanja, začenši z volitvami pa vse do končnih odločitev izvoljenih predstavnikov. Preostalih pet pogojev je vsebinske narave (zadevajo vprašanje »kaj«) in vzpostavljajo omejitve vsebini odločitev - tj. »normativnim aktom« - organov politične oblasti. Nedavno⁴ pa sem svojemu dekalogu pravil dodal še enajsto pravilo - pogoj, ki sem ga poimenoval pogoj predstavništva in ki svoj normativni izraz najde v prepovedi prevlade organov izvršilne oblasti nad zakonodajnimi organi.

Na tem mestu želim ponovno premisliti in preoblikovati formalne pogoje demokracije, s (posrednim ali neposrednim) poudarkom na institutu volitev, pri čemer posebej opozarjam na pravilo večine.

2 SPLOŠNA VOLILNA PRAVICA, ENAKOVREDNOST GLASU, SVOBODNA IZBIRA

Ali lahko *volilno* igro štejemo za demokratično, je odvisno predvsem od tega, ali je zadoščeno *formalnim* pogojem, ki jih postavlja prvih pet pravil: tistih, ki določajo, *kdo* je udeležen v igri in *kako* naj igra poteka.

2 Glej Bobbio (1999a: 390): »To, kar italijansko republiko dela, vsaj v temelju, demokratično, je 48. člen Ustave, po kateri so 'volivci vsi državljani, moški in ženske, ki so dosegli polnoletnost'.«

3 Bovero (2008a: 309-336); Bovero (2008b: 217-226).

4 Bovero (2009); Bovero (2010: 11-30).

Volilna pravica mora biti, prvič, *splošna*. Takšna je le, če množico volivcev - to, čemur navadno pravimo »volilno telo« - sestavljajo vsi naslovniki odločitev, ki jih sprejemajo tisti, ki so za to izvoljeni (oziroma bodo izvoljeni). Poleg tega mora množica volivcev sovpadati z množico izvoljivih. Pri tem gre za pogoj inkluzivnosti, ki se je v zahodnih političnih sistemih postopoma uveljavil z razširjanjem volilne pravice, začeni z velikimi sodobnimi revolucijami (angleško, ameriško, francosko); gre za dolg proces, ki se ne imenuje zaman »proces demokratizacije«. Danes pa smo v mnogih državah z odrekanjem volilne pravice vedno večjemu številu stalnih prebivalcev - imigrantom, resničnim »sodobnim metoikom« - priča dejanskemu nazadovanju od splošne k omejeni volilni pravici, tj. procesu »dedemokratizacije«.

Volilna igra mora biti, drugič, *poštena* (angl. *fair*). Takšna je lahko le, če ima vsak volivec en glas - en in en sam -, tako kot vsi drugi, in če pri oblikovanju sestave zbora izvoljenih predstavnikov vsak glas šteje oziroma »tehta« toliko kolikor vsak drug. Gre za pogoj enakovrednosti (ekvipolence), ki mu je zadoščeno, ko ugotavljanje volilnega izida (določenega, seveda, na podlagi pravnega preštetja veljavnih glasovnic, brez prevar), upošteva način oblikovanja predstavniških teles, temelji na načelu sorazmernosti med odstotnimi deleži glasov, ki so jih pridobile različne skupine (liste) kandidatov, in številom njim dodeljenih mandator. Danes se večina veljavnih »volilnih sistemov« - množice pravil za preoblikovanje volilnih glasov v predstavniške mandate - v večjem delu držav s predstavniškim sistemom od tega načela oddaljuje, kar volilno igro dela nepošteno.

Tretjič, volilna igra mora biti *svobodna*, predvsem v smislu, da mora volilna odločitev - »politična izbira« - vsakega volivca dozoreti brez izkrivljajočih zunanjih vplivov oziroma v razmerah, ki omogočajo uravnoteženo primerjavo stališč, predlogov in programov (različnih skupin) kandidatov. Gre za načelo subjektivne svobode volivca, ki ga ni mogoče šteti za uresničeno, če nista zagotovljena vsaj množina virov političnih informacij (in njihova pluralnost) pa tudi prost dostop do njih. Danes so, v razmerah monopola ali oligopola ter siceršnje neuravnoteženosti pri nadzoru sredstev komuniciranja, politične izbire volivcev v veliki meri (nekje bolj, drugje manj) manipulirane in vodene od zunaj.

Igra mora biti, četrtič, *svobodna* tudi v tem smislu, da mora biti volivcu omogočeno izvršiti izbiro na podlagi resničnih alternativ, v okviru dovolj velikega razpona možnosti, ki vsakomur omogočajo poistovetenje s točno določeno politično usmeritvijo. Gre za pogoj objektivne svobode, ki ga ni mogoče šteti za izpolnjenega tam, kjer mnogoterost političnih strank in gibanj ni pravno zaščitena in tudi dejansko delujoča. Na splošno je mogoče reči, da je izbira volivcev toliko manj svobodna, kolikor manj je alternativ; konkretno, tam, kjer je število alternativ majhno, mora volivec pogosto izbrati med tem glasovanjem za politično opcijo, ki se ne sklada z njegovimi preferencami, in vzdržanjem. Če

dobro pomislimo, je situacija podobna tisti, ki se je v zgodovini večkrat ponovila v enostrankarskih sistemih, v katerih je nesmiselno govoriti o »svobodnih volitvah«. Danes stremljenje k »poenostavljanju« političnih sistemov - pogosto skrčenih na dvopolno, dvostrankarsko, dejansko tudi dvovoditeljsko obliko -, ki ga v nekaterih primerih podpirajo tudi takšni posegi v volilno zakonodajo, ki stranke in gibanja silijo k združevanju v raznorodne koalicije ali celo v umetne skupke, tako izkrivlja in krči to objektivno razsežnost volilne svobode, da jo skoraj izničuje. Od tod tudi porast volilne vzdržnosti in nezanimanja za delovanje institucij in politike na splošno.

3 VOLITVE IN PRAVILO VEČINE

Mnogo bolj problematično je peto pravilo igre, ki ga imajo mnogi za »kronsko pravilo« demokracije (ponekod tako tudi Bobbio). Pogosto se trdi, da se mora demokratična igra razrešiti - tj. ugotoviti, »kdo je zmagal« in »kdo izgubil« - z uporabo pravila večine. A je treba dobro razumeti pomen, domet in meje tega pravila v *specifičnem* okviru *volilne* igre. Pogoste zmešnjave in napake izhajajo iz posplošenega in popreproščenega enačenja (bistva) demokratičnega sistema z »močjo večine«: gre za enačenje, ki je pogosto izrecno poudarjeno ali vsaj tiho sprejeto kot nekakšen aksiom, pri čemer pa ni premisleka o tem, ali je večina, o kateri je govor, večina volivcev ali večina izvoljenih predstavnikov, oziroma obvelja predpostavka, da obstaja oziroma bi nujno moralo obstajati naravno in samodejno ujemanje med njima. Soočeni smo torej s spletom večumnosti.

Ker se zavedam, da sem tu trčil ob razširjena in globoko zakoreninjena prepričanja, ki jih sam štejem za predsodke, bom najprej oblikoval splošno tezo ter predstavil uvodno in posplošeno ilustracijo: »kracija« večine *ni*, kot taka, »demo«-»kracija«. Zamislimo si politični sistem, v katerem volitve članov parlamenta potekajo v skladu s splošno volilno pravico, vendar pa volilna zakonodaja določa, da se *vs*i mandati dodelijo skupini kandidatov - stranki ali koaliciji -, ki pridobi *večino* glasov. Verjamem, da bi bili le redki brez zadržkov pripravljeni priznati demokratičnost takega sistema. Tam, kjer bi bila vrhovna moč (čeprav seveda ne absolutna) sprejemanja skupnih odločitev - zakonodajna oblast, ki pripada parlamentu - dodeljena *enemu delu demosa* (njihovim predstavnikom) oziroma celote prebivalcev, pa čeprav njegovi *večini*, in bi bil drug, *manjšinski* del izločen iz oblikovanja »obče volje«, ker bi ostal brez predstavnikov v organu, v katerem se oblikujejo in sprejemajo odločitve, ki so zavezujoče za vse, tam bi ostal proces odločanja, ki sledi volitvam, brez dialektičnega demokratičnega soočanja različnih stališč. Če bi želeli primerno poimenovati naravo tega hipotetičnega sistema, bi predlagal, da ga označimo za neke vrste (posebno predrzno) *pleonokracijo*: s tem izrazom, ki sem ga sko-

val sam,⁵ želim označiti neke vrste *večinsko oligarhijo* (ne oligarhijo »maloštevilnih«, temveč oligarhijo »mnogoštevilnih«⁶), torej vrsto politike, ki spada v okvir avtokracije in ne demokracije.

Povedano ni zgolj neka abstraktna teoretična vaja, ki je namenjena sama sebi. Obstajajo resnični politični sistemi, v katerih volilna zakonodaja nagraduje zmagovalca tako, da omogoča preoblikovanje relativne večine glasov v absolutno večino mandатов, kar velja za veljavno italijansko zakonodajo,⁷ oziroma (ali tudi) vzpostavlja vstopne ovire, ki pomembnim političnim skupinam preprečujejo prisotnost v predstavniških telesih. Ti (in drugi) so torej sistemi, v katerih so pravila in pogoji demokracije načeti z večjo ali manjšo mero pleonokracije. V demokraciji pravimo, da igro z zmago dobi večina. - A kaj dobi? In koliko dobi?

V volilni igri, ki je demokratična oziroma spoštuje politično enakost (enako dostojanstvo političnih stališč) vseh državljanov, pravilo večine ni namenjeno dodeljevanju (celotne) moči večini, temveč opravlja le funkcijo splošnega kriterija, na podlagi katerega - rečeno z Bobbijeve besedami - »se za izvoljenega šteje kandidat ... ki prejme večje število glasov.«⁸ Oziroma: v splošnem je mogoče reči, da so v demokratičnem sistemu v parlament izvoljeni tisti kandidati, ki so prejeli večje število glasov kot njihovi protikandidati.

Vendar pa je ta kriterij težko prevesti v strogo pravilo. Naj takoj poudarim, da je takšno pravilo vendarle strogo spoštovano tam, kjer je uveljavljen večinski volilni sistem z enočlanskimi volilnimi okraji - v enokrožnih ali v dvokrožnih sistemih: v prvem primeru lahko prevlada že relativna večina, oziroma »večja manjšina« glasov, v drugem pa »večina druge izbire« -, vendar se to dogaja le v *vsakem* posameznem volilnem okraju; medtem pa dobro znani učinek izkrivljanja tega (tipa) volilnega sistema pogosto vodi do neuravnotežene sestave predstavniškega telesa (tj. parlamenta), tako da podeljuje večino mandатов stranki ali koaliciji, ki *ni* dobila večine vseh oddanih glasov.⁹ Zgodovina parlamentarnih volitev v Veliki Britaniji ponuja obilo takšnih primerov.

5 Grški srednji spol *tò pléon* (ali *pleion*) ustreza latinskemu *plus*; *oi pléones* (ali *pleiones*), v lat. *plures*, pomeni »tisti več«, številčno večji del.

6 Če so »tisti mnogi« in »tisti več« (*pleones*), ki imajo svoje predstavnike v parlamentu, manj številni od »vseh«, so z demokratičnega vidika »maloštevilni« (*oligoi*).

7 Tako imenovani goljufivi zakon iz leta 1953 je vseboval nagrado za preoblikovanje ozke, a vseeno absolutne večine glasov v precej večjo večino predstavniških mandатов. Če je bil ta zakon goljufiv, ne vem, kako bi potem poimenoval zakon, ki je trenutno v veljavi in ki ne predvideva niti, da bi morala »večja manjšina« preseči določen prag glasov, da bi se lahko pretvorila v večino mandатов.

8 Bobbio (1999a: 381).

9 Hkrati pa v tem sistemu ni zagotovljeno niti to, da bo večina pripadla tisti politični skupini, ki je pridobila relativno večino, tj. »večjo manjšino« vseh volilnih glasov.

Predvsem torej ne smemo pomešati pravila večine z večinskim volilnim sistemom, saj prav njegovi rezultati pogosto kršijo to pravilo. Opominjam, da bi morali tudi tisti, ki želijo (po mojem mnenju zmotno) demokracijo skrčiti na *pravilo večine*, biti nezaupljivi do večinskega sistema.

Krajša poglobitev. Apologetska teza, po kateri je ta volilni sistem (ta tip volilnega sistema) edini zmožen zagotoviti pravilen odraz »volje ljudstva«, ker daje oblast tistemu, ki je prejel večino glasov, je trikrat napačna: prvič, ker jo matematika in empirični dokazi (ali drugače: razum in izkušnje) postavljajo na laž; drugič, ker je volja ljudstva v najboljšem primeru *pravna fikcija* (lat. *fictio iuris*), saj volivci niso nekakšen makros subjekt z enotno voljo, temveč so volilni rezultati plod preprostega seštevanja različnih individualnih izbir; tretjič, ne le, da volja večine ni volja ljudstva (ki niti ne obstaja) - to je tautološka resnica -, temveč je v nekaterih primerih istovetnost večine razumno nedoločljiva, tj. v nekaterih primerih je na podlagi volilnih rezultatov nemogoče določiti, kolikšna je tista večina glasov (»najvišji seštevek«), ki ji mora ustrezati parlamentarna večina.

Vzemimo za primer britanske parlamentarne volitve iz leta 2010, na katerih nobena od treh (osrednjih) strank ni sama pridobila večine mandатов, potrebnih za oblikovanje vlade.¹⁰ Spodnji dom parlamenta sestavlja 650 članov, pri čemer je torej za sprejem katere koli odločitve potrebna večina 326 glasov izvoljenih poslancev. Na podlagi zadnjih volitev je v Spodnjem domu zastopanih deset strank. Konzervativci so prejeli 306 mandатов; laburisti 258 mandатов; liberalni demokrati 57 mandатов; druge manjše stranke pa 29 mandатов. Izkrivljajoča narava britanskega volilnega sistema je znova očitna: konzervativci so s 36,1 % prejetih glasov poskočili na 47,1 % vseh mandатов v Spodnjem domu; laburisti so si z 29 % glasov prislužili 39,7 % mandатов; liberalni demokrati so bili s 23 % glasov najbolj kaznovani - kot se vedno zgodi »tretjim silam« v Veliki Britaniji - s tem, ko so prejeli zgolj 8,8 % mandатов; končno so manjše liste z 11,3 % glasov prejele 4,7 % mandатов. Vendar pa tokrat tega izkrivljenega rezultata ni spremljalo tisto, čemur apologeti pravijo temeljna »vrlina« britanskega sistema: tj. možnost takojšnje prepoznave »zmagovalcev«, torej vlade in njene parlamentarne večine. Na tej točki se vprašajmo: zakaj naj bi vsota *prejetih glasov* konzervativcev in liberalnih demokratov ($36,1 + 23 = 59,1$ %) *a priori* bolje predstavljala voljo »večine ljudstva« kot pa vsota prejetih *glasov* liberalnih demokratov in laburistov ($23 + 29 = 52$ %), glede na to, da tudi slednja predstavlja *eno od* absolutnih večin glasov? Ne le to. Zakaj naj bi seštevek *mandatov* konzervativcev in liberalnih demokratov predstavljal »večino«, ne pa namesto tega morebiten seštevek mandатов liberalnih demokratov in laburistov skupaj z mandati nekaterih poslancev, ki pripadajo manjšinskim skupinam (za oblikova-

10 Podatki izhajajo s spletne strani Britanske volilne komisije in so dostopni na: <<http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/2010-uk-general-election-results>>.

nje »minimalne« večine 326 poslancev bi zadostovalo že 11 od 29 mandatov)? Morda zato, ker je v obeh primerih prva vsota *večja*? Temu lahko ugovarjamo, da je še večja vsota (glasov in/ali mandatov) konzervativcev in laburistov, ki bi lahko, kot se je že dogajalo v Nemčiji, sestavili »veliko koalicijo«. Dejansko je večina, ki je posledica koalicije konzervativcev in liberalnih demokratov, in se vsiljuje kot edina prava večina (tj. *parlamentarna* večina, ki ustreza *eni od* možnih *volilnih* večin, ki so rezultat seštevka dveh volilnih manjšin), posledica oportunističnih razlogov in politične naklonjenosti ter je popolnoma tuja matematičnim razlogom, ki so povezani s pravilom večine.

Po drugi plati pa niti volilni sistem (tip volilnega sistema), ki je nasproten večinskemu, tj. sistem sorazmernega predstavnštva - ali bolje: vrsta volilnih sistemov, ki se navdihujejo po načelu sorazmernosti med številom prejetih glasov in dodeljenih mandatov - ne zagotavlja, da je *vsak* od v parlament izvoljenih kandidatov prejel večje število glasov od *vsakega* od tistih, ki niso bili izvoljeni. To pa predvsem zato, ker je težko, če že ne nemogoče, prepoznati glasove, ki so namenjeni konkretnemu kandidatu, če ti niso oddani v enočlanskih volilnih enotah, tj. povsod tam, kjer se glasuje za liste in ne za posameznike. A ne zgolj zato. Vzemimo (poenostavljen) primer sistema, ki predvideva glasovanje po listah, a dovoljuje možnost, da volivec izrazi svojo preferenco za posamezne kandidate (enega ali več). Torej: povsem mogoče je, da je poslanec, ki je bil v določenem okraju izvoljen na podlagi sorazmernega izračuna, prejel manjše število preferenčnih glasov kot pa kandidat, ki je bil v nekem drugem ali celo v istem okraju izločen.

Nasprotno pa volilni sistem sorazmernega predstavnštva (tip takega sistema) zagotavlja - po svoji naravi, po definiciji in v mejah izvedljivega -, da določenemu *večjemu* deležu volilnih glasov določene skupine kandidatov nasproti drugi skupini ustreza *večji* delež mandatov v parlamentu. Vendar pa takšnega rezultata ne zagotavlja prenos pravila večine na volilno igro - skladno z Bobbijevo formulo: »za izvoljenega se šteje kandidat, ki prejme večje število glasov« -, temveč upoštevanje načela sorazmernosti.

4 PRAVILO VEČINE V DEMOKRATIČNI IGRI

Pravilo večine torej *ni* »kronsko pravilo« demokratičnih *volitev*. To velja za dobršen del realnih demokratičnih sistemov; zagotoviti neizkrivljeno skladnost med večino glasov in večino mandatov mu ne uspeva niti (celo toliko manj) tam, kjer je v veljavi večinski sistem z enočlanskimi okraji. Vendar je bistvo v tem, da mu tega, zato da bi zagotovilo demokratično naravo volitev, *ni treba* storiti; vsaj ne na način in v obsegu, ki ga opredeljujejo nekateri njegovi goreči zagovorniki. Tam, kjer želijo, da pravilo večine resnično postane vrhovno pravilo in ga skušajo uveljaviti prek sistemov, ki jih navdihuje ideologija »večin-

ske demokracije«, tj. sistemov, ki težijo k takšnemu oblikovanju pravil volilne igre, da bi bila njihova nujna in takojšnja posledica oblikovanje politične večine izvoljenih v parlament - t. i. »vladne večine« -, ki bi bila vnaprej določena, nepremična in nespremenljiva za čas celotnega mandata, tam je politična igra izkrivljena. Povedano v mojem jeziku: volitve niso več demokratične, temveč pleonokratične in vzpostavljajo neke vrste izvoljeno tiranijo večine. »Vso moč *enemu delu* ljudstva« ni demokratično načelo. V demokraciji - po mojem pojmovanju - funkcija volitev ni v tem, da se moč sprejemanja skupnih odločitev podeli neposredno *enemu delu* prebivalstva (oziroma njihovim predstavnikom), kar trdijo zagovorniki t. i. »neposredne demokracije« (kar demokracija ni), temveč je funkcija volitev ta, da opredelijo sestavo oblastnega telesa, ki bo sprejemalo skupne odločitve na takšen način, da bodo politični pogledi *vseh* državljanov zastopani sorazmerno in brez izključevanja.¹¹ To nalogo pa je mogoče doseči z načelom sorazmernosti in ne s pravilom večine.

To seveda ne pomeni, da se nima smisla vprašati, kot to vsi običajno počnemo, »kdo je zmagal« in »kdo je izgubil« na volitvah, ter iskati odgovor v preračunavanju glasov, da bi ugotovili, ali je ta ali ona stranka ali koalicija prejela večje ali manjše število glasov kot na prejšnjih volitvah, predvsem pa, katera stranka ali koalicija je dosegla absolutno ali relativno večino glasov in ali ji to na podlagi veljavne volilne zakonodaje omogoča, da doseže večino mandatov v parlamentu (kar ji v parlamentarnem sistemu daje tudi pravico in moč sestaviti vlado). Toda vprašajmo se ponovno: *kaj* pridobi stranka ali koalicija, ki je zmagala na volitvah? V demokraciji - v sistemu, ki zadosti vsem (po moji teoriji enajstim) pogojem demokracije - stranka ali koalicija (oziroma zveza, ki je prejela večino volilnih glasov ali vsaj delež, ki je skladno z veljavnim volilnim sistemom nujen in zadosten za zagotovitev večine mandatov) »pridobi« politično moč oziroma številčno moč, da določi smer zakonodaje. To pa ne pomeni, da je bila tej stranki ali koaliciji *podeljena* moč političnega odločanja in da gre to moč razumeti kot neizpodbitno, nedotakljivo in nepreklicljivo za čas celotnega mandata, zgolj zato, ker je (v takem obsegu) »zmagala na volitvah«, tj. prejela večino volilnih glasov. To dokazuje tudi dejstvo, da *parlamentarna* večina (glasov, ki *odločajo*), ki je potrebna za potrditev ali zavrnitev predlaganega zakona, ni nujno enaka tisti večini, ki ji navadno pravimo »vladna« večina in ki izvira iz volišč oziroma alkimije volilnih sistemov: na primer, kadar parlamentarno glasovanje zavrne predlog »vladne večine« (kot se reče: ko vladni predlog »pade«) ali ko je potrjen opozicijski predlog, se takšno glasovanje gotovo ne šteje za neveljavno, ker je glas *parlamenta* potisnil *volilno* večino (ali kot pravijo demagogi: »voljo volivcev«) v manjšino. To se lahko zgodi zaradi več naključnih razlogov, pa tudi zaradi temeljnega pravila predstavniških demokracij, ki prepoveduje vezani

11 Parlament je telo demokratičnega predstavništva, če in v tistem obsegu, v katerem predstavlja neizkrivljen odraz raznovrstne politične identitete celotne družbe.

mandat. Zanihanje, da se to sme zgoditi, ali vzpostavitev posebnih pravil, s katerimi se takšna možnost prepreči - oziroma ob njeni ponovitvi povzroči ne le vladna kriza (v parlamentarnem sistemu), ampak celo avtomatična razpustitev parlamenta in prekinitev zakonodajnih dejavnosti -, pomeni spremembo pravil igre, izkrivljanje demokratične igre in vzpostavitev neke druge igre. Pomeni spremembo demokracije v pleonokracijo. To pa je vrsta izvoljene avtokracije.

5 ODLOČITI Z VEČINO, NE IZVOLITI Z VEČINO

Pravilo večine ne igra ključne vloge pri volitvah v predstavniška telesa, temveč pri odločitvah izvoljenih predstavnikov: gre za postopkovno pravilo, ki ga parlament kot kolegijski organ privzame zato, da bi izvršil svojo pravo funkcijo, tj. sprejemati skupne odločitve: predvsem zakone, a tudi imenovanja nosilcev monokratičnih funkcij (kot na primer v italijanskem sistemu funkcijo predsednika države), imenovanja posameznih članov drugih kolegijskih organov (kot na primer ustavnega sodišča), izrekanje zaupnice ali nezaupnice delu vlade. Vprašajmo se: ali je to pravilo *samo po sebi* demokratično? So politične odločitve demokratične *zato*, ker jih sprejme večina? Bojim se, da gre tudi tu za razširjen predsodek, ki odraža bolj splošno napačno enačenje demokracije z močjo večine oziroma izhaja iz njega. Oziroma, v mojem jeziku: gre za mešanje demokracije in pleonokracije. Na tak način pleonokratična ideologija, ki smo jo vrgli čez prag volitev, spet vstopi skozi okno odločanja.

Da bi razumeli, da gre dejansko za predsodek, velja znova omeniti nekatere Bobbijeve ugovore zoper »splošno stališče, da je v razmerju do avtokratičnih sistemov demokratični sistem opredeljen s pravilom večine, kot da gre pri demokraciji in pravilu večine za dva pojma z istim izvorom«, medtem ko obstajajo »nedemokratični politični sistemi, ki ... za sprejemanje najpomembnejših skupnih odločitev uporabljajo pravilo večine«. ¹² Bobbio podaja zgodovinsko relevantne primere, »kot so rimski senat, veliki zbor Beneške republike ali konklave za izvolitev papeža« - vsi so aristokratski, nedemokratični organi, v katerih se je (ali se še vedno, kot na primer v katoliški cerkvi) odločalo z večino. In poudarja: »Mussolini je padel zaradi nezaupnice, izrečene s strani večine Velikega fašističnega sveta, ki ni bil organ demokratičnega sistema, temveč temeljni ustavni organ sistema, ki je boj proti demokraciji označil za enega glavnih razlogov svojega obstoja in uspeha.« ¹³ Stara, ponavljajoča se razprava o pravilu večine ne zadeva - kot nas spominja Bobbio - problema oblik sistemov, kot da bi lahko to pravilo veljalo kot kriterij razlikovanja med demokracijo in nedemokracijo; zadeva pa (kot vedno) vprašanja »narave, funkcije in načina

¹² Bobbio (1999a: 383).

¹³ Bobbio (1999a: 384-385).

delovanja kolegijskih teles, katerih obstoj ni niti najmanj povezan z obliko političnega sistema in so popolnoma skladni tudi z nedemokracijskimi sistemi.¹⁴ Vrlina tega pravila ni v tem, da bi neko odločitev napravilo demokratično, temveč v tem, da »omogoča sprejem neke skupne odločitve med osebami, ki imajo različna mnenja«; je torej »koristen, celo nujen tehnični pripomoček«, ki ga je treba privzeti za odpravo problemov pri doseganju soglasja mnenj. Zaradi tega sem v nekaterih svojih preteklih delih pravilo večine preprosto enačil s formalnim pogojem učinkovitosti demokracije. Zdaj dodajam, da ta pogoj učinkovitosti velja enako za kateri koli kolegijski organ odločanja, torej tudi za vse nedemokracijske sisteme, v katerih sprejemajo skupne odločitve. Kot kaže Bobbijeve primer, to velja celo za fašizem.

Pravilo večine ni torej nič bolj demokratično, kot je avtokratično. Tistemu, ki bi želel ugovarjati - ker ostaja zasidran v prvotnem predsodku, da pravilo *postane* demokratično, če je večina, na katero se nanaša, večina prebivalstva, *demos*, ali (bolje) njegovih predstavnikov, izvoljenih na podlagi splošne volilne pravice, ki so pooblaščen za sprejemanje skupnih odločitev (ali vsaj njihovega večjega dela) -, odgovorjam na kratko takole: a) večina ni ljudstvo, volja večine ni volja ljudstva, tako kot en del ni celota; b) kadar ljudstvo (njihovo predstavnostvo) ni soglasno, je koristno šteti voljo večine kot »občo voljo«; c) to pa ne zanika, temveč potrjuje, da je pravilo večine tehnični pripomoček za preseganje nesoglasij in s tem za izogibanje paralizi odločanja, ki je posledica iskanja soglasja.

Kot tehnični pripomoček pravilo večine ni že kar demokratično (v nekem skrivnostnem pomenu, ki enači *demos* s *pleones*), temveč je preprosto racionalno glede na zasledovani cilj, ki je ključnega pomena za vsak kolektiv, tj. da lahko sprejema skupne odločitve. Tudi zato, ker bi bilo - kot dokaz *a contrario* - nerazumno in v celoti absurdno neko nasprotno hipotetično pravilo: tj. »pravilo manjšine«. Nobenega smisla ne bi imela ugotovitev, da je odločitev sprejeta, ko prejme manjšino glasov. To bi bilo tako kot trditi, da prevlada mnenje, ki ni prevladujoče; da je več vredna vsota (glasov), ki je (v matematičnem smislu) vredna manj. Vendar v vsakem primeru tisto, kar neko odločitev napravi demokratično, ni dejstvo, da je prejela soglasje večine, temveč to, da so v postopku odločanja, neposredno ali prek predstavnikov, sodelovali vsi člani *demos*.¹⁵

Se je pa zato mogoče vprašati, katero pravilo večine je združljivo s pogoji (v logičnem smislu) demokracije oziroma z njenimi zahtevami. Odgovor ni težak. Upoštevajoč, da je večinska odločitev nujna, in ker je, da bi ugotovili, ali neki predlog podpira večina, treba zgolj sešteti glasove, je edina večina, ki je skladna z načelom demokratične enakosti - enakega dostojanstva vsakega političnega

¹⁴ Bobbio (1999a: 386).

¹⁵ Glej Bobbio (1999a: 390): »Demokracijskega političnega sistema ne zaznamuje pravilo večine, temveč splošna volilna pravica.«

stališča, ki implicira enako težo glasu vsakega posameznika - *navadna* večina, enaka polovici vseh glasov, povečani za en glas. Kot je pokazal Kelsen,¹⁶ bi vsako drugačno pravilo odločanja, ki bi zahtevalo bolj kvalificirano večino (morda celo večina polovice vseh glasov, povečane za dva glasova) za sprejetje neke odločitve, povzročilo neenako vrednost posameznih glasov in sčasoma vzpostavilo neko nerazumno »manjšinsko načelo«. Seveda obstajajo številne vsebine, za sprejem katerih se zahtevajo kvalificirane večine, ki so večje od navadne, a so oblikovane kot izjeme od splošnega pravila in kot take zahtevajo posebno utemeljitev.

Tu se nisem niti dotaknil labirinta dobro znanih ugank in paradoksov, ki vedno spremljajo razprave o pravilu večine. Vseeno pa sem se poglobil v pravilo samo, z namenom zbuditi nekatere dvome o najbolj razširjenem pogledu, ki demokracijo pogojuje z močjo večine - volivcev, izvoljenih ali obojih.

*Iz italijanskega izvirnika prevedel
Matija Žgur.*

Seznam navedenk

- Norberto BOBBIO, 1999a: La regola di maggioranza: limite e aporie (1981). *Teoria generale della politica*. Ed. Michelangelo Bovero. Torino: Einaudi
- , 1999b: La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri) (1987). *Teoria generale della politica*. Ed. Michelangelo Bovero. Torino: Einaudi.
- Michelangelo BOVERO, 2008a: Isto é democracia? *Fronteiras do pensamento. Retratos de um mundo complexo*. Eds. Fernando Luis Schüler, Gunter Axt, Juremir Machado de Silva. São Leopoldo: Editora Unisinos.
- , 2008b: Qué no es decidible. Cinco razones del coto vedado. *Doxa* (2008) 31.
- , 2009: *La democrazia e le sue condizioni*. Modena: Notizie editrice.
- , 2010: La democracia y sus condiciones. *Revista de la Facultad de Derecho de México LX* (2010) 253.
- THE ELECTORAL COMMISSION: 2010 UK general election results. URL: <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/2010-uk-general-election-results>.
- Hans KELSEN, 1966: *Teoria generale del diritto e dello stato* (1945). Italian transl. by Sergio Cotta & Giuseppino Treves. Milano: Etas Kompass.

16 Glej Kelsen (1966: 291-292).

*Synopsis***Michelangelo Bovero****Volitve in demokracija****Kritične pomisli o pravilu večine**

SLOV. | V tem članku avtor izpodbija trditev, da je pravilo večine ključno pravilo demokratičnih volitev. Če je nujna in neposredna posledica oblike volilnega sistema parlamentarna večina, ki je vnaprej določena, nepremična in nespremenljiva za čas celotnega mandata, potem je politična igra izkrivljena. Naloga demokratičnih volitev ni v tem, da se neposredno poveri sprejemanje skupnih odločitev neki skupini državljanov, temveč da se opredeli sestava oblastnega telesa, ki bo sprejemalo skupne odločitve na takšen način, da bodo politični pogledi vseh državljanov zastopani sorazmerno in brez izključevanja. To nalogo pa je mogoče doseči z načelom sorazmernosti in ne s pravilom večine. Slednje ima v demokraciji osrednjo vlogo pri odločanju izvoljenih predstavnikov, ne pa pri njihovi izvolitvi. Pravilo večine ustreza formalnemu pogoju učinkovitosti političnega procesa in velja enako za vsak, tudi nedemokratičen kolegijski organ odločanja. Iz tega sledi, da pravilo večine kot tako ni nič bolj demokratično, kot je avtokratično. | Razprava je bila prvotno objavljena kot: Michelangelo Bovero, Elezioni e democrazia. Note critiche sul principio di maggioranza, *Teoria politica* (2012) 2 (Nuova serie. Annali II).

Ključne besede: demokracija, volitve, večina, volilni sistemi, demokratične odločitve

ENG. | *Elections and Democracy. Critical Remarks on the Majority Rule.* The author argues against the claim that the majority rule is the key rule of democratic elections. If the electoral system is designed so that it necessarily results in a pre-established, immovable and unchangeable parliamentary majority, then the political game is distorted. The function of elections in democracy is not to attribute the power of collective decision-making directly to a group of citizens, but to determine the composition of the body authorized to take such decisions so that political views of all citizens are represented, proportionally and without exclusions. This function can be fulfilled by adopting the proportionality criterion, and not the majority rule. The latter is essential in the decision-making of elected representatives. It corresponds to a formal condition of the efficiency of the political process, and applies equally to any collegial decision-making, even non-democratic. It follows that the majority rule is not, as such, more democratic than autocratic. | The Italian original of this text was first published in: Michelangelo Bovero, Elezioni e democrazia. Note critiche sul principio di maggioranza, *Teoria politica* (2012) 2 (Nuova serie. Annali II).

Keywords: democracy, elections, majority, electoral systems, democratic decisions

Summary: 1. Modern Democracy. — 2. Universal Suffrage, Equal Vote, Free Choice. — 3. Elections and the Principle of Majority. — 4. The Majoritarian Rule in the Democratic Game. — 5. Decided, not Elected, by the Majority.

Michelangelo Bovero is a Professor of political philosophy at the University of Turin. | Address: Dipartimento di Studi Politici, Via Giolitti 33, 10123 Torino, Italy. E-mail: michelangelo.bovero@unito.it