

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:

– v kandidacijskem postopku sodelujejo člani v temeljnih organizacijskih oblikah delovanja družbenopolitičnih organizacij,

– lista se določi z dogovorom v okviru SZDL,

– listo določijo družbenopolitične organizacije.

Da bi omogočili, da v družbenopolitičnem zboru sodelujejo tudi predstavniki novonastalih zvez in gibanj, bi bilo treba najbrž poprej sprejeti zakon o političnem združevanju, v katerem bi bilo določeno, katere zveze in gibanja so lahko »družbenopolitične organizacije«. Zgoraj omenjena zvezna ustavna ureditev predstavlja razmeroma ozek okvir, saj ne dopušča direktnega spopadanja družbenopolitičnih organizacij (torej tudi ne zvez in gibanj, ki bodo to po zakonu o političnem združevanju) za mesta v družbenopolitičnem zboru, marveč zahteva njihov poprejšnji dogovor o (enotni) listi in to v okviru SZDL. Da bi tudi taka lista čimbolj ustrezala razpoloženju volilcev (paradoks: kandidati so iz vrst družbenopolitičnih organizacij, pri njihovem določanju sodelujejo člani družbenopolitičnih organizacij, volijo pa jih vsi volilci, torej tudi tisti, ki niso člani družbenopolitičnih organizacij), naj bi bila podlaga za tak dogovor nekakšna »okrogla miza« vseh družbenopolitičnih organizacij, ki delujejo v okviru SZDL, vključno z novonastalimi zvezami in gibanji, na kateri bi si razdelili kandidatna mesta. Da pa pri tem ne bi šlo za v javnosti kritizirano dogovarjanje med vrhovi družbenopolitičnih organizacij oziroma novonastalih zvez in gibanj – brez konzultacije članstva – naj bi bil tak dogovor zasnovan na podatkih, pridobljenih s sondiranjem javnega mnenja, pri čemer bi bilo mogoče uporabiti tudi že doslej opravljene sondeže. Končno pa pride v poštev celo predhodno izjavljanje volilcev v kandidacijskem postopku, v katerem bi se ugotovilo, kakšen odstotek volilcev stoji za posamezno družbenopolitično organizacijo (zvezo, gibanjem), ki bi nato na tej podlagi dobila tudi ustrezno število kandidacijskih mest v okviru SZDL z dogovorom določene (enotne) liste za družbenopolitični zbor. To bi zahtevalo nekakšne dvokrožne volitve. V vsakem primeru pa bo morala biti ta lista odprta (2. odstavek 2. točke XXVI. amandmaja k Ustavi SFRJ) in to po delih, saj bi se le tako zagotovilo z dogovorom določeno razmerje med posameznimi družbenopolitičnimi organizacijami.

Zastopstvo narodnosti

Pri dosedanjem delegatskem (posredniškem) sistemu, ko so se delegati za večino zborov občinske in republiške skupščine delegirali iz vrst delegacij, je glede narodnostne strukturiziranosti zadoščala določba v 3. odstavku 157. člena Ustave SR Slovenije, po kateri morata biti na območjih, kjer živijo poleg pripadnikov slovenskega naroda tudi pripadniki italijanske oziroma madžarske narodnosti, v delegacijah ustrezno zastopani ti narodnosti. Kandidatne liste za delegacije so bile namreč večinoma zaprte in je bilo zato mogoče že v kandidacijskem postopku razmeroma enostavno ugoditi tej ustavni zahtevi. Drugače pa bo poslej, ko bodo delegati v vse skupščinske zборе občin in republike voljeni neposredno, pri čemer bo obvezno tudi večje število kandidatov od delegatov, kot jih bodo volili. Kaj lahko bi se zgodilo, da bi kandidati italijanske ali madžarske narodnosti na območjih, kjer sta ti narodnosti, v konkurenci s kandidati večinskega slovenskega naroda ne bili izvoljeni. Da bi se pravice teh dveh avtohtonih narodnosti čimbolj zavarovale, je treba z ustavno normo zagotoviti njuno ustrezno zastopanost tako v občinskih skupščinah na narodnostno mešanem območju kot tudi v republiški skupščini. V občinah bo to zastopstvo najbrže potrebno podrobneje urediti z občinskimi

statuti, za republiško skupščino pa je bilo v delovnem besedilu predloga 2. odstavka 6. točke XXXIII. amandmaja k Ustavi SR Slovenije predlagano, da imata italijanska oziroma madžarska narodnost vsaka vsaj po enega delegata v vsakem zboru Skupščine SR Slovenije (taka ureditev je upravičena tudi zato, ker noben od skupščinskih zborov ni splošen, marveč so na nek način to vsi trije). S tem je namreč določeno minimalno število pripadnikov narodnosti v zbora skupščine, s čemer bi se tudi izognili problemu, ki bi nastal, če bi ob ustavni normi, ki bi samo na splošno določala, da morata biti v republiški skupščini ti narodnosti ustrezno zastopani, ne bil v zboru Skupščine SR Slovenije izvoljen noben predstavnik narodnosti. V slednjem primeru bi namreč bilo vprašljivo, ali je taka skupščina sploh legalno sestavljena in ali ni celo treba ponoviti volitev v celoti?

V izpeljavi omenjenega načela o obvezni zastopanosti pripadnikov narodnosti v zbora občinske in republiške skupščine so mogoče različne rešitve. Po eni bi volilci iz vrst narodnosti (ki bi se kot taki sami deklarirali na podlagi splošnega volilnega imenika, saj njihovo vnaprejšnje preštevanje ni dovoljeno) volili predstavnike narodnosti posebej, po drugi pa namesto drugih kandidatov iz vrst večinskega naroda oziroma drugih jugoslovanskih narodov in narodnosti. »Privilegij« dvojne volilne pravice je v prvem primeru primeren zaradi čim doslednejšega varstva pravic narodnosti.

Glasovanje

V zvezi s glasovanjem naj omenimo le dve stvari. Ponovno je treba vzpostaviti funkcijo predstavnika kandidata. Kandidat za delegata (za družbeno-politični zbor bi bil predstavnik lahko za del kandidatne liste, za kandidate neke zveze oziroma gibanja) oziroma delegat, o čigar odpoklicu se glasuje, naj bi imel pravico, da najpozneje 3 dni pred dnem volitev oziroma pred dnevom glasovanja prijavi temeljni oziroma občinski volilni komisiji po enega svojega predstavnika in njegovega namestnika za vsako volišče ter za vsako volilno enoto in za volilno komisijo. Predstavniki kandidata oziroma delegata, o čigar odpoklicu se glasuje, naj bi imeli pravico sodelovati pri delu volilnih organov, ne bi pa imeli pravice odločati (primerjaj 33. člen Zakona o volitvah poslancev Skupščine SR Slovenije, Uradni list SRS, št. 5/69). Omenjeno institucijo je treba ponovno vzpostaviti, saj se z njo zagotavlja pravičen potek glasovanja v prihodnji, politično bolj pluralistični ureditvi.

Morda še bolj pomembno pa je zagotoviti popolno tajnost glasovanja. Tu na zakonodajni ravni najbrž ni problemov, le praksa je bolj šepasta. Prišlo pa bi morda v poštev, da bi republiška volilna komisija ne le opozarjala na to, marveč tudi predpisala volilni standard glede zagotavljanja tajnosti glasovanja (volilne pregrade, volilne kabine itd.), od katerega ne bi bilo mogoče odstopiti, ne da bi se izpostavljali nevarnosti razveljavitve glasovanja zaradi kršitve ustavne in zakonske norme o tajnosti glasovanja.

Zvezni zbor

Po 41. členu osnutka zakona o volitvah in odpoklicu delegatov za Zvezni zbor Skupščine SFRJ iz maja 1989 (z morebitnimi kasnejšimi besedili ne razpolagamo) je predvideno, da mora biti število kandidatov za delegate, določenih na listi

kandidatov, najmanj dvakrat večje od števila delegatov, ki se volijo v tej volilni enoti. Ne glede na to, da taka določba niti ni v skladu z 2. odstavkom 2. točke XXVI amandmaja k Ustavi SFRJ, po kateri mora biti na listi kandidatov število določenih kandidatov za delegate (samo) večje od števila delegatov, ki se voli, pa dosedanja praksa kaže, da se z vnaprej določeno strukturo (sedaj celo v ustavi v 2. odstavku 1. točke XL amandmaja k Ustavi SFRJ, kjer je določeno, da več kot polovico delegatov v zveznem zboru sestavljajo delegati iz združenega dela) povsod v Jugoslaviji ne misli enako resno. Že v sedaj veljavnem 40. členu zakona o volitvah in odpoklicu delegatov na Zvezni zbor Skupščine SFRJ (prečiščeno besedilo, Uradni list SFRJ, št. 5/78) je namreč določeno, da mora biti na listi kandidatov, ki jo določi (republiška) kandidacijska konferenca, najmanj polovica kandidatov za zvezni zbor iz sestave delegacij temeljnih organizacij združenega dela. Te določbe zakona se je republiška volilna komisija SR Slovenije dosledno držala, kar izhaja iz potrjenih list kandidatov za zvezni zbor z navedbo delegatske baze (Uradni list SRS, št. 15/74, 7/78, 11/82 in 14/86). Tako je bilo iz SR Slovenije v vsem obdobju po letu 1974, od kar je taka sestava predpisana, v 30-članski delegaciji SR Slovenije v zveznem zboru najmanj po 15 delegatov iz združenega dea. Prejšnji predsednik Skupščine SFRJ Dušan Popovski pa je v svojem uvodnem ekspezeju o predlogu amandmajev k Ustavi SFRJ na seji zveznega zbora dne 21. 10. 1988 med drugim povedal (Delo, 22. 10. 1988, stran 3), da je bilo v sestavi celotnega zveznega zbora iz združenega dela:

- v obdobju 1974–1978 36% delegatov
- v obdobju 1978–1982 41% delegatov
- v obdobju 1982–1986 38% delegatov
- v sedanji sestavi pa 36,7% delegatov

Glede na omenjeno jasno določbo 40. člena Zakona o volitvah in odpoklicu delegatov za zvezni zbor se po omenjenem ekspezeju Dušana Popovskega postavlja vprašanje, ali je bil zvezni zbor v vsem času po letu 1974 sploh zakonito sestavljen? Obenem pa to daje tudi slutiti, kako bo v prihodnje, ko je predpisana struktura zveznega zbora dvignjena celo na ustavno raven, pa tudi, kako bi v praksi izgledala sestava zbora združenega dela v Skupščini SFRJ, za katerega se v nekaterih okoljih v Jugoslaviji tako goreče zavzemajo.

Volitve sodnikov

Zaradi omejitev v zvezni ustavi (4. odstavek II amandmaja) ustavni amandmaji k republiški ustavi še ne bodo mogli uvesti stalnega mandata sodnikov. Velik korak k takemu mandatu pa pomeni predlagana določba 12. člena osnutka zveznega zakona o rednih sodiščih iz junija 1989, po kateri se sodnik, ki mu je pretekel čas, za katerega je bil izvoljen, predlaga za ponovno izvolitev, razen če pisмено izjavi, da ne želi biti ponovno izvoljen, ali če obstaja kakšen razlog za razrešitev. Če k temu prištejemo še dejstva, da bodo v SR Sloveniji vsi sodniki voljeni v republiški skupščini, s čemer bo odklonjen vsak morebitni lokalni vpliv na njih, da je bilo že pred časom preneseno tudi financiranje temeljnih sodišč na republiko, da se za poklicne sodnike rednih sodišč že po zveznih ustavnih amandmajih ne zahteva več »moralnopolitična« primernost in da se po osnutku ustavnega zakona za izvedbo amandmajev VIII a – LXIII k Ustavi SRS določba o več kandidatih za sodnike rednih sodišč ne uporablja, potem smemo zaključiti, da so bili oziroma še bodo v zvezi z zagotavljanjem neodvisnosti sodnikov, napravljeni pomembni koraki.

V Ljubljani, 18. 9. 1989