

**DEMOKRATIČNI RAZVOJ,  
VOLILNI SISTEMI IN VOLITVE<sup>2</sup>**

Spoštovani gospod predsednik Državnega zbora, dragi kolega Niko Toš, gospe in gospodje. Najprej bi se rad prisrčno zahvalil za prijazno povabilo. Ne dogaja se pogosto, da družboslovci dobimo priložnost, da spregovorimo o temi, ki je pomembna v praktični politiki določene države. Vem, da razpravljate o spremembi volilne zakonodaje in zaradi tega sem se v svojem predavanju osredotočil na osnovna vprašanja sodobnih volilnih sistemov.

Svoje predavanje bi želel razčleniti v štiri dele. Najprej bom na kratko govoril o volilni pravici in demokraciji. Začel bom z označevanjem volilne zakonodaje kot osnove demokratičnega procesa odločanja. Pri tem bom pokazal na načela večinskega in proporcionalnega volilnega sistema kot dveh temeljnih alternativ. Nato bi rad opozoril, da se ti dve temeljni alternativni pravzaprav v realnosti v taki čisti obliki ne pojavljata, temveč se danes pretežno poskuša povezati in prepletati elemente večinskega s proporcionalnim sistemom in s tem optimirati prednosti obeh. Med elementi, s katerimi lahko modificiramo volilno zakonodajo, bi rad štiri posebej poudaril. Najprej gre za porazdelitev in razdelitev volilnih okrajev, drugič, za postopke kandidiranja, tretjič, za različne možne postopke glasovanja oz. oddajanja glasov in četrtič, še za različne načine izračunavanja glasov. To bo zvenelo morda nekoliko tehnično in suhoparno, vendar mislim, da ne bi bili pravični do obravnavane teme, če bi ostali le pri obravnavi tega, kar vemo (iz preteklosti) o učinkih "čistih sistemov". Problem moramo nekoliko bolj razčleniti. Rad bi tudi predstavil tipologijo volilnih sistemov in predložil kriterije, na podlagi katerih lahko različne volilne sisteme ocenjujemo in razvrščamo.

Povsem jasno je, da gre pri odločanju glede volilnega sistema neke države za povsem politično odločitev. Poudariti želim, da gre pri izbiri volilnega sistema za normativni problem in zaradi tega tudi nimamo in ne moremo imeti idealnega volilnega sistema. Imamo vedno le kompromise med delno nasprotujočimi si načeli in različnimi volilnimi postopki. Na koncu bi želel pokazati na posledice različnih volilnih sistemov in predstaviti rezultate mednarodnih komparativnih raziskav - in kot je predsednik že napovedal, poročati o izkušnjah z volilnim sistemom v ZR Nemčiji.

<sup>1</sup> Prof. dr. Hans Dieter Klingemann, redni profesor za politične vede na Svobodni univerzi v Berlinu in direktor raziskovalnega oddelka za proučevanje institucij in družbenih sprememb, ki deluje v okviru Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialwissenschaften, ZRN. Je eden najuglednejših delujočih raziskovalcev procesov demokratizacije in razvoja političnih institucij v Zahodni ter Srednji in Vzhodni Evropi.

<sup>2</sup> Predavanje na naslovno temo je bilo 1. junija 1999 v Državnem zboru na povabilo predednika Državnega zbora Janeza Podobnika, dr. med. in predsednika Društva slovensko-nemškega prijateljstva prof. dr. Nika Toša.

Gre za relativno obsežen program in poizkušal se bom držati predvidenega časa, približno eno uro, ki ga imam na voljo, seveda pa se bom na koncu rad opredelil do vprašanj, ki mi jih boste postavili.

Načeloma moramo izhajati iz tega, da demokracije, kakršne danes delujejo, sodijo v tip liberalnih demokracij in sicer liberalnih reprezentativnih demokracij, kar pomeni, da odločitev ne sprejema ljudstvo neposredno, temveč preko svojih izvoljenih predstavnikov. To velja v različnih sistemih z določenimi omejitvami. Kot vsi vemo, imamo poleg predstavniškega še sistem neposredne demokracije, ko državljani neposredno odločajo o stvarnih vprašanjih. Ni pa nobenega dvoma, da prevladujejo načela predstavniške demokracije. Vprašanje o tem, na kakšnih načelih je zgrajena predstavniška demokracija, sodijo med klasična vprašanja političnih znanosti. Nekatera med njimi niso sporna le znotraj političnih znanosti, temveč še posebej v polju politike. Velika razprava o načelih predstavništva se je po eni strani izrazila v zavzemanju za večinski sistem volitev na čelu z Johnom Stuartom Millom, na drugi strani pa v zavzemanju za proporcionalni volilni sistem, kar je utemeljeval predvsem Robert Budget. Obe načeli, namreč načelo večinskega odločanja in proporcionalnih volitev sta določali potek politične debate, saj se je v začetku stoletja sprožil boj okoli političnega zastopstva delavstva ter zastopstva manjšin in manjših strank, kar je stopnjevalo zahtevo po uveljavitvi proporcionalnega volilnega sistema in proti večinskim volitvam. Značilna interesna pozicija pripadnikov manjših strank in skupin je v njihovem zavzemanju za uveljavitev proporcionalnega volilnega sistema.

Če poizkušamo obe načeli predstavništva označiti z vidika ciljnih usmerjenosti različnih akterjev oz. z vidika poteka procesov odločanja, lahko rečemo, da je politična ciljna usmerjenost, ki je povezana z večinskim volilnim sistemom, izražena v težnji po izoblikovanju vladne večine. Večinski volilni sistem je torej na načelni ravni povezan s težnjo po oblikovanju vladne večine. Potek odločanja je jasen: večina zmaga, podeljevanje mandatov poteka ob predpostavki, da posamezen kandidat oz. posamezna stranka pridobi pričakovan delež glasov. Politični cilji, ki se izražajo v zavzemanju za proporcionalni volilni sistem, pa so drugačni. Obstaja namreč težnja po preslikavi sestave volilnega telesa, težnja po preslikavi politične moči, kot se izraža v sestavi prebivalstva. Odločilno pravilo pri tem je, da deleža mandatov ne določa večina, temveč delež glasov, ki jih zase pridobijo posamezni kandidati oz. stranke. V strokovni literaturi bomo zlahka našli - in to sodi v politološko folkloro - vrsto predpostavk o načelnih prednostih večinskega in proporcionalnega volilnega sistema. Med predpostavljene prednosti večinskih volitev sodi npr., da ni strankarske razpršenosti. V tem sistemu imajo majhne stranke namreč le omejene možnosti za pridobitev mandatov v parlamentu. Nadaljnja prednost tega sistema je vzpodbujanje koncentracije političnih strank, vzpodbujanje izoblikovanja dvostrankarskega sistema. Nadalje, med prednostmi večinskega sistema navajajo, da pospešuje stabilne vlade z vidno strankarsko večino. Učinke vladnega delovanja je torej mogoče nedvoumno pripisati večinski stranki. Angleži ta pojav označujejo s pojmom *accountability*. Dalje je v zvezi z večinskim sistemom splošno sprejemljiva domneva, da vzpodbuja politično zmernost. Vse politične stranke namreč tekmujejo za sredinske volivce; po volitvah, če so si pridobile

večino, morajo za delovanje vlade sprejeti tudi politično odgovornost. To, kar so stranke volivcem pred volitvami obljubljale, morajo kot vladne stranke realizirati oz. morajo za to politično odgovarjati. In končno, pravijo, da lažje poteka izmenjava vlad v okviru večinskega volilnega sistema. Zamenjave vlad povzročijo že majhne spremembe v razmerju moči med strankami, kar se lahko izrazi v velikem premiku oz. spremembi števila mandatov. Pravijo, da ob večinskih volitvah o vladi odločajo neposredno volivci in ne šele, v drugem koraku, politične stranke z medsebojnimi koalicijskimi pogajanjmi po volitvah. Ob tem, kot govori politološka folklor, nastajajo zaradi poteka volitev tesnejša razmerja med poslanci in volivci.

Pri navajanju predpostavljenih prednosti proporcionalnih volitev na prvo mesto stopa ugotovitev, da tak volilni sistem omogoča proporcionalno preslikavo mnenj in interesov prebivalstva skladno z razmerji njihove moči v volilnem telesu. Načelo predstavništva je v nasprotju z večinskim sistemom tukaj mnogo bolje uresničeno. Drugič, kot prednost proporcionalnega sistema navajajo, da preprečuje oblikovanje umetnih večin, ki ne ustrezajo resničnim večinam med prebivalstvom. Take večine anglosaksonska strokovna literatura označuje kot *manufacturing majorities*, skonstruirane večine, kar se izraža v visoki disproporcionalnosti kot učinku večinskega sistema. Tretjič, strokovna literatura opozarja na to, da nastajajo v razmerah delovanja proporcionalnega sistema ugodni pogoji za oblikovanje konsenza med družbenimi skupinami. To poteka skozi pogajanja in iskanje kompromisov pri oblikovanju koalicijske vlade. Tako se utrjuje konsenz med osnovnimi družbenimi skupinami. Zagovorniki dalje pravijo, da sistem proporcionalnih volitev preprečuje ekstremne politične preobrate, do katerih sicer pogosteje prihaja v okviru večinskih volilnih sistemov. Nove politične sile se v okviru proporcionalnega sistema lažje dokopljejo do lastnega parlamentarnega zastopstva in se s tem vključujejo v procese družbenega spreminjanja. Tak volilni sistem onemogoča etabliranje struktur, katerih položaj temelji zgolj na večinskem volilnem sistemu. Toliko o prednostih in slabostih na osnovi literature.

Ali navedene predpostavke o prednostih ali slabostih obeh volilnih sistemov držijo ali ne, je seveda empirično vprašanje. Na to vprašanje ni mogoče prav enostavno odgovoriti. Večina konkretno obstoječih volilnih sistemov ni namreč enoznačno uvrstljiva v en ali drug tip, namreč v tip večinskega oz. v tip proporcionalnega volilnega sistema. Pokaže se namreč, da zakonodajalec pri odločanju o volilnem sistemu v večini dežel sočasno sledi obema ciljema. Namreč, težnji po reprezentaciji, zastopstvu in težnji po koncentraciji. V primerih konkretnih volilnih zakonov bomo pogosto našli tehnične elemente, ki ustrezajo ciljni predstavi večinskih volitev, se pravi, da sledijo načelu koncentracije političnih sil in sočasno druge elemente, ki ustrezajo ciljem proporcionalnih volitev, ko gre predvsem za ustrezno zastopanost družbenih interesov in skupin.

V nadaljevanju bom govoril o štirih bistvenih tehničnih elementih, ki so pomembni za oblikovanje volilne zakonodaje. Kot sem že na začetku omenil, gre za naslednja vprašanja: porazdelitev volilnih okrajev, potek kandidature pri volitvah, način glasovanja in končno, način izračunavanja glasov. Te vidike bom obravnaval le v obrisih in ne bom upošteval vseh detajlov, ki so ob tem pomembni.

Začenjam z vprašanjem porazdelitve volilnih okrožij. Tu imamo načeloma dve možnosti in sicer lahko oblikujemo volilne okraje z ustreznimi deleži prebivalstva in s po enim izvoljenim predstavnikom in drugič, lahko oblikujemo volilne okraje z več mandati, ko torej izračunavamo, koliko mandatov lahko dobi nek volilni okraj na podlagi števila prebivalstva. Problem razdelitve volilnih okrajev je v tem, da terja oblikovanje enotnega ključa, ki omogoča, da ima vsak oddan glas pri izračunavanju mandatov približno enako vrednost. Izhodišču kritik, ki zadevajo porazdelitev volilnih okrajev, da opozarjajo na aktivno manipulacijo, ki se kaže v takšni porazdelitvi, ki zagotavlja prednost posamezni stranki. Ve se pač, da so npr. v določenih četrtilih nekega mesta skoncentrirani delavci ali pa, da imajo v določenih predelih podeželja izrazite prednosti določene stranke. Kot skrajn velja primer ameriškega senatorja, ki mu je uspelo izoblikovati volilni okraj, ki je izgledal kot močerad. Izoblikoval ga je tako, da je v njem združil tiste skupine volivcev, ki naj bi optimalno zagotavljali zastopanost njegovega interesa v volilnem okraju.

Pri razdelitvi volilnih okrajev je problem v tem, da je potrebno upoštevati demografski razvoj, kar pomeni, da moramo volilne okraje, tako eno kot večmandatne, prilagoditi demografski sestavi in pričakovanim spremembam v razvoju prebivalstva. V različnih državah obstajajo odstopanja od načela, po katerem je en mandat vezan na enako število glasov. Tako uporabljajo, denimo, v Veliki Britaniji na področju Anglije, Škotske in Walesa, različne ključne reprezentiranja in torej različno velike volilne okraje.

Drugi element, ki je pomemben, je velikost volilnega okraja. Z velikostjo nimam v mislih števila prebivalstva ali teritorialne razsežnosti volilnega okraja, temveč število mandatov, ki jih je v nekem volilnem okraju mogoče podeliti. V zvezi s tem razlikujemo dva temeljna tipa. Namreč, volilne okraje z enim mandatom in volilne okraje z več mandati. Pri enomandatnih volilnih okrajih je odločitev mogoča na osnovi večinskega načela, zadošča absolutna večina, v določenih primerih pa tudi že relativna večina. Drugi tip, ki se nanaša na velikost volilnega okraja, so volilni okraji, v katerih se podeljuje več mandatov. V teh primerih se mandati razdeljujejo po proporcionalnem, torej sorazmernostnem pravilu. V ta tip sodijo vsi primeri ureditev, kjer se iz enega volilnega okraja v parlament uvršča več kot en poslanec. Taki volilni okraji se lahko glede na velikost med seboj zelo razlikujejo. In prav to, namreč, velikost volilnega okraja in število mandatov, lahko bistveno vpliva na uveljavitev načela proporcionalnosti oz. disproporcionalnosti v zastopanosti glede na število volivcev. Pri tem velja pravilo: čim manjši je večmandatni volilni okraj, tem manjši je proporcionalni učinek volilnega sistema. To pomeni, da lahko v volilnem okraju s tremi mandati dosežemo glede na proporcionalnost oz. disproporcionalnost enake učinke kot v volilnem okraju z enim mandatom. Večje stranke so v takšnih razmerah na boljšem. V strokovni literaturi uvršča, denimo Nohlen, ta tip volilne ureditve k večinskemu sistemu, pa čeprav se glasovi izračunavajo po proporcionalnem sistemu. To praktično pomeni, da velikost volilnih okrajev v proporcionalnem volilnem sistemu odloča o učinku disproporcionalnosti. Če želite izdvojiti določen element, ki odločilno vpliva na izid, potem je to prav gotovo velikost volilnih okrajev. Čim večji so večmandatni volilni okraji, tem bolj proporcionalen bo izid. V skrajnem primeru, če je cela država en

sam mnogomandatni volilni okraj, bodo končni učinki tega izraženi v popolni proporcionalnosti.

Sedaj prehajam k vprašanju volilne kandidature. Tu moramo načelno razlikovati med posamično kandidaturo in listo kandidatov. V zvezi s tem vprašanjem poteka strokovna in politična razprava o personalizaciji razmerja med volivci in izvoljenimi predstavniki. Če kdo misli, da se pri posamičnih kandidaturah povečuje pomen osebnosti posameznega kandidata, potem je treba reči, da to enostavno ni točno. Kajti, različne oblike list kandidatov in dodeljevanja glasov za njih omogočajo namreč volivcu večji ali manjši vpliv na izbor kandidatov. To poznate tudi na osnovi volilnih izkušenj iz Slovenije. Če želite izdelati tipologijo oblik kandidatnih list, lahko iz strokovne obravnave, iz literature, navedemo: togo listo, ki volivcu ne dopušča nikakršnega vpliva - v tem primeru je vpliv vodstva politične stranke na izbiro kandidatov maksimalen. Poleg tega pa poznamo primere ohlapno vezanih list - tudi to obliko pozna slovenski volilni sistem - kjer je volivcem prepuščeno, da odločijo o tem, kdo naj zastopa v parlamentu določeno stranko. V tem primeru se vpliv stranke na izbor kandidatov omejuje na to, da vnaprej strukturira izbiro kandidatov. In, končno, poznamo še tip popolnoma svobodne ali proste liste - če se ne motim, ste to imeli v Sloveniji ob volitvah leta 1990 - kjer ima volivec možnost, da presega strankarske meje in si lahko izoblikuje svojo lastno listo kandidatov iz list, ki so jih predlagale različne stranke. V tem primeru ima politična stranka le omejene možnosti splošnega predlaganja kandidatov, ne pa tudi vplivanja na njihovo končno uvrstitev. Slednje je pomembno z vidika participacije, torej z vidika uveljavljanja samostojne presoje državljanov glede izbire kandidatov. To je brez dvoma pomemben kriterij za presojo o prednostih in slabostih različnih tipov volilnih sistemov. Ta vidik bom tudi sam upošteval v nadaljnji obravnavi.

Tretjič, poznamo tudi različne postopke glasovanja. Postopek glasovanja je seveda tesno povezan z obliko kandidatne liste. Najpreprostejša oblika glasovanja je, da ima vsak volivec en sam glas. Poznamo tudi obliko dodeljevanja preferenčnih glasov. Pri tem lahko volivec izrazi svojo preferenco za določenega kandidata. Poznamo pa tudi možnost dodeljevanja več glasov, to pomeni, da ima vsak volivec več glasov - bodisi toliko glasov, kolikor je treba izvoliti poslancev v posameznem volilnem okraju ali pa manj, ko govorimo o t. i. omejevanju večin glasov. Poznamo pa tudi možnost dodeljevanja alternativnih glasov. To je postopek, ki ga pozna angleški proporcionalni volilni sistem in ga uporabljajo npr. na Irskem in deloma v Avstraliji. V okviru tega postopka glasovanja lahko volivec izrazi tudi svojo drugo, tretjo, četrto preferenco kandidatom na listi. In, končno, poznamo postopek glasovanja, ko lahko posamezen volivec, ki razpolaga z več glasovi, te glasove kumulira na enem kandidatu, torej da več ali vse svoje glasove enemu samemu kandidatu. Dalje, obstaja možnost, da volivec, ki razpolaga z več glasovi, glasove razporeja kandidatom različnih strank - če se ne motim, ste to možnost imeli tudi v volilnem sistemu leta 1990 v Sloveniji itd. Seveda pa obstajajo še druge variante. Npr. med njimi postopek dajanja glasov v okviru nemškega volilnega sistema, kjer ima posamezen volivec dva glasova in enim med več kandidati izbere svojega kandidata, z drugim pa izbere svojo strankarsko listo.

Četrtyč - in to je zadnji element, ki ga želimo na kratko opisati in s katerim se pomembno oblikuje izvajanje volilne pravice, je vprašanje izračunavanja glasov. Po moji oceni je to po velikosti volilnih okrajev drugi najpomembnejši mehanizem, s katerim lahko vplivamo na volilne rezultate. V zvezi s tem moram najprej omeniti t. i. zaporno klavzulo ali volilni prag. Zaporna klavzula določa, da je udeležba pri delitvi mandatov mogoča šele, ko celotno število zbranih glasov neke stranke doseže minimalen prag. Pri tem je pomembno, ali je zaporna klavzula oz. prag, določen na celotno volilno področje neke države, ali na nižje enote, npr. na posamezne dežele, regije, volilne okraje. Pomembno pa je tudi - in tudi to veste iz izkušenj v Sloveniji - na katero stopnjo izračunavanja se nanašajo zaporne klavzule. Ali pridejo do izraza neposredno, ali šele na drugi ali tretji stopnji preračunavanja, kot npr. na Madžarskem. Pravilo odločanja pri večinskem oz. pri proporcionalnem sistemu so sorazmerno razumljiva. Tako se npr. pri večinskem sistemu lahko odločamo med relativno in absolutno večino. Če želimo odločati z absolutno večino glasov, je običajno potreben drugi volilni krog. V kontekstu razprave v Sloveniji je zanimivo vprašanje, kakšno vlogo bi mogle imeti majhne stranke v drugem krogu volitev v zvezi z nujnim oblikovanjem koalicij? Pri tem je pomembno, ali je mogoč konsenz med velikimi in majhnimi strankami, saj jih odločitev o večinskem sistemu interesno močno prizadene tako ene kot druge. Empirično se je potrdilo, in to še posebej velja za manjše levo usmerjene stranke, da se praviloma niso sposobne v drugem krogu dogovoriti o enotnem kandidatu. In če si ogleđamo izkušnje pete francoske republike, še posebej njeno zgodnje obdobje, se pokaže, da pričakovani pozitivni učinki za manjše stranke v drugem krogu ne nastopijo; socialisti in komunisti so se le stežka dogovarjali glede enotnega kandidata, koristi pa so pobrali degolisti.

Pri proporcionalnih volitvah, kakršne imate trenutno tudi v Sloveniji, se mandati razdeljujejo po proporcionalnem načelu, ko se v delitvenem postopku ugotavlja število glasov mandatov posamezne stranke. Vseh teh vidikov na tem mestu ne bom poglobljal. Ne kaže pa zamenjevati dolgočasnih s pomembnimi vidiki volilnih postopkov. Vsekakor je pomembno, kakšen postopek preračunavanja glasov izberemo. To velja še posebej za končni položaj majhnih strank. Poleg postopka delitve, pri katerem se najbolj pogosto uporablja d'Hondtov sistem preračunavanja, ki ga uporabljate tudi v Sloveniji, pa poznamo tudi t. i. kvotni postopek preračunavanja volilnih glasov. Po tem postopku se izračuna volilno število in če neka stranka prejme število glasov, ki je enako volilnemu številu, dobi en mandat. Posamezni stranki pripada toliko mandatov, kolikor takih volilnih števil vsebuje vsota njenih volilnih glasov. Gre za postopek, ki ga je predlagal Anglež Thomas Hare. Različne izpeljave kvotnega postopka, npr. s povečevanjem volilnega števila, vplivajo na delitev presežnih mandatov v drugem koraku. Ob manjšem volilnem številu in večjem divizorju se namreč več mandatov porazdeli v volilnih okrajih, kot v drugem koraku v obliki presežnih mandatov. To je pomembno vprašanje, tak postopek pa uporabljate tudi v Sloveniji. Gre namreč za to, katere stranke so lahko udeležene pri porazdelitvi preostalih mandatov. Na to seveda vpliva tudi vprašanje zapornega praga kot npr. v Sloveniji, kjer je potrebno pridobiti tri mandate v osmih volilnih enotah. Pri tem je sporno, katere glasove vzamemo za

preračunavanje pri porazdelitvi preostalih mandatov. Ali pri tem izhajamo iz vseh dodeljenih glasov, ali le iz vseh preostalih glasov?

Če želimo obstoječe volilne sisteme glede na dano tipologijo uvrstiti z vidika njihove razširjenosti, potem na prvo mesto izstopajo proporcionalni volilni sistemi z več mandati v volilnem okraju, personalizirani volilni sistemi z zaporno klavzulo in čisto proporcionalni sistemi, medtem ko se kot večinski volilni sistemi najpogosteje pojavljajo večinski volilni sistemi na osnovi relativne večine v vseh volilnih okrajih, dalje, sistemi z absolutno večino v vsakem volilnem okraju, večinske volitve v majhnih volilnih okrajih in večinske volitve s proporcionalnimi dodatnimi listami.

V izpeljavah volilnih sistemov pa pogosto najdemo tudi kombinacijo obeh sistemov, pri čemer gre za vprašanje, kako je določena meja med njima, t. i. "jarek". V teh sistemih je torej del mandatov podeljen na osnovi večinskih volitev, drugi del mandatov pa na osnovi proporcionalnih volitev. Pri tem pa ne izvajajo preračunavanja učinkov večinskega dela volitev na proporcionalni del volitev. Tak sistem npr. uporabljajo danes v Rusiji in v nekaterih drugih vzhodno-evropskih državah.

*Slika 1: Uvrstitev držav glede na tip volilnega sistema<sup>3</sup>*

Tip volilnega sistema	Število vseh držav <sup>4</sup>	Število demokratičnih držav <sup>5</sup>
Relativne večinske volitve	59	26
Absolutne večinske volitve	25	6
Proporcionalne volitve	56	34
Mešani sistemi	25	10
Ostali	1	1
Skupaj	166	77

Sedaj pa prehajam k prikazovanju učinkov volilnih sistemov. Na začetku sem povedal, kaj prikazuje strokovna literatura kot prednosti in kaj kot slabosti določenih volilnih sistemov. Pri tem sem tudi opozoril, kaj lahko storimo v prid institucionalnega usmerjanja prevajanja volilnih glasov v mandate. Povedal sem tudi že, da čistih volilnih sistemov v realnosti ne bomo našli. Načeloma moramo pri tem upoštevati, da so volilni sistemi del večjega političnega sistema in da jih pomembno določa kultura in socialna struktura neke nacionalne družbe. Samo mehansko opazovanje volilnih sistemov zunaj njihovega kulturnega in družbenega konteksta ne vodi nikamor. Generalizacija učinkov volilnih sistemov je torej zelo težavna. Kajti pri ocenjevanju volilnih sistemov moramo vedno upoštevati tudi kontekst. Volilna zakonodaja določa pravila igre demokratičnega procesa volitev. Da bi učinkovali na ravnanje, moramo razpolagati z izkušnjami. Torej, čista teorija o učinkih volilnih sistemov strankarskih voditeljev ne bo zavezovala k temu,

<sup>3</sup> Vir: Andre Blaise, Luis Massicotte, *Electoral Formulas: A Macroscopic perspective*, *European Journal of Political Research* 32: 107-129, 1977.

<sup>4</sup> Države, ki so koncem 1995 imele neposredno izvoljene parlamente.

<sup>5</sup> Države zbrane po kriteriju Freedom House 1994 scores.

da bi določeno interesno strukturo trajno vezali na določene volilne sisteme. Dostikrat vsega tega v resničnosti sploh ne moremo realizirati. Pri tem pa ne smemo tudi pozabiti, da morajo biti pravila volilne igre za vse, tako za prebivalce, kot za vodstva političnih strank, jasna in razumljiva. Vsi ti jih morajo smatrati tudi za pravična. Tu je po mojem mnenju šibkost slovenskega sistema, kakršen je sedaj. Sistem, kakršnega imate, naravnost izziva k ugovoru. Če pustite volivcem, da volijo vsak v svojem volilnem okraju, potem pa zmagovalcev v volilnih okrajih ne obravnavate kot zmagovalcev in po postopku, ki ljudem ni razumljiv v parlament postavljate druge ljudi - to je zanesljivo postopek, ki je težko pregleden in prav gotovo ga volivci ne sprejemajo kot primernegea.

Če naj bi ocenjevali realno obstoječe volilne sisteme, potem potrebujemo kriterije za to. In ti kriteriji so normativni, to pomeni, da jim načeloma lahko oporekamo. Eni bolj poudarjajo en princip, drugi pa drugega. To končno pomeni, da je odločitev o volilni zakonodaji vselej politična odločitev. Kljub vsemu pa obstajajo določeni kriteriji, ki si jih lahko ogledamo zato, da bi na tej podlagi, bolje informirani, sprejeli odločitev. Teh kriterijev je več, sam jih bom navedel pet: reprezentativnost, koncentracija, participacija, preprostost in legitimnost. Oglejmo si posamezne od njih.

Kaj pomeni reprezentativnost oz. kriterij predstavljanja v tem okviru? Tu gre za uresničitev načela proporcionalnosti, kar pomeni zagotavljanje zrcalne podobe družbenih interesov v sestavi parlamenta in hkrati zagotavljanje zastopanosti manjšin, kar ustreza predstavi o poštenem volilnem sistemu. Slovenska volilna zakonodaja brez dvoma ustreza tej zahtevi.

Kaj pa je funkcijska zahteva kriterija koncentracije in učinkovitosti? Tu gre v prvi vrsti za agregacijo družbenih interesov v postopku oblikovanja političnih odločitev. Ni dovolj, da dobijo interesi v skupnosti svoj zrcalni odraz v sestavi parlamenta, temveč mora biti parlament sposoben za odločanje. Za presojo načela koncentracije oz. učinkovitosti si lahko izberemo različne kazalce, kot npr. število političnih strank, ki so zastopane v parlamentu in število njihovih mandatov, stabilnost razmerij v vladi itd.

Tretji kriterij, kriterij participacije, se izraža v možnosti državljana, da izraža svojo diferencirano politično voljo. To pa pomeni, da ne izbira le med strankami ali togimi strankarskimi listami, temveč da lahko izbira tudi med osebnostmi različnih kandidatov.

Četrti kriterij je preprostost. Ta kriterij se pojasnjuje sam po sebi. Volivec, državljan mora razumeti, kaj se bo zgodilo z njegovim glasom in mora vedeti, kako pravzaprav deluje volilni sistem, v katerem nastopa kot volivec. Ta zajema pravzaprav vse te kriterije skupaj. In to nas vodi že k petemu kriteriju, k legitimnosti. Soglasje s pravili igre demokratičnega sistema oblasti bo tem višje, če državljan presoja, da so postopki kot taki smiselni, pošteni. In pod temi pogoji bo tudi sprejel izide volitev. In tudi, če bo izgubil na volitvah, bo izide volitev vendarle priznal.

Če s temi kriteriji preizkusite različne tipe volilnih sistemov, sam sem jih predložil pet, potem vidite, da pri volilnih sistemih na osnovi relativne ali absolutne večine izstopata in sta torej izpolnjena kriterija koncentracije in participacije, medtem ko kriterij reprezentativnosti pri teh dveh volilnih sistemih ni izpolnjen.



Pri proporcionalnih volitvah z večmandatnimi volilnimi okraji je v zadostni meri podan kriterij koncentracije, medtem ko je pri čistem proporcionalnem sistemu podan kriterij reprezentiranosti. Le pri personaliziranem proporcionalnem sistemu so sočasno izpolnjeni vsi trije kriteriji - namreč kriterij koncentracije, participacije in reprezentativnosti. Morda je v tem moja ujetost kot Nemca, vendar menim, da so v primeru personaliziranega proporcionalnega sistema, kakršnega so si zamislili avtorji nemške ustave, najboljše zastopana vsa tri načela. Tako načelo reprezentiranja, koncentracije in participacije. K temu se bom kasneje še vrnil.

Če se ob tem povprašamo, kako so volilni sistemi v različnih sodobnih državah oblikovani, lahko ugotovimo, da v 59 državah velja večinski volilni sistem z relativno večino, v 56 državah proporcionalni volilni sistem, absolutni večinski sistem uporabljajo v 25 državah in prav tako v 25 državah mešane volilne sisteme. Če si ogledamo geografsko uvrstitev različnih tipov volilnih sistemov, zlahka razpoznamo dva kontinenta, na katerih prevladujejo proporcionalne volitve. Namreč, Evropa in Južna Amerika. Večinski volilni sistemi pa prevladujejo v Severni Ameriki, Afriki in Aziji. To je prav gotovo povezano z britansko kolonialno zgodovino. Če si ogledamo volilne sisteme, kot se uveljavljajo po letu 1989 v Srednji in Vzhodni Evropi, potem velja ugotoviti, glede na število volitev, ki so v okviru teh sistemov potekale, da je bil v desetih primerih uporabljen večinski volilni sistem (npr. Albanija 1991, Belorusija 1991, Hrvaška in Makedonija 1990, Makedonija 1994, Črna Gora 1990, Poljska 1989, Srbija 1990, Ukrajina 1994 in ZR Jugoslavija 1992), dalje, v teh deželah je v tem času bilo izvedenih 35 volitev na osnovi proporcionalnega volilnega sistema. Primeri so navedeni v tabeli. V dvajsetih primerih pa so volitve v teh deželah potekale ob uporabi mešanega volilnega sistema.

Slika 2: Uvrstitev držav Srednje in Vzhodne Evrope glede na tip uporabljenega volilnega sistema v obdobju od 1989 dalje

Večinski sistem	Mešani sistem	Proporcionalni sistem
Albanija, 1991	Albanija, 1992	BiH, 1990
Belorusija, 1995	Albanija, 1996	BiH, 1996
Hrvaška, 1990	Albanija, 1997	BiH, 1998
Makedonija, 1990	Armenija, 1995	Bolgarija, 1991
Makedonija, 1994	Azerbajdžan, 1995	Bolgarija, 1994
Črna Gora, 1990	Bolgarija, 1990	Bolgarija, 1997
Poljska, 1989	Hrvaška, 1992	Češkoslovaška, 1990
Srbija, 1990	Hrvaška, 1995	Češka, 1992
Ukrajina, 1994	Gruzija, 1992	Češka, 1996
Jugoslavija, 1992	Gruzija, 1995	Češka, 1998
Madžarska, 1990	Estonija, 1992	
	Madžarska, 1994	Estonija, 1995
	Madžarska, 1998	NDR, 1990
	Litva, 1992	Latvija, 1993
	Litva, 1996	Latvija, 1995
	Makedonija, 1998	Latvija, 1998
	Rusija, 1993	Moldavija, 1994
	Rusija, 1995	Moldavija, 1998
	Ukrajina, 1998	Črna Gora, 1992
	Jugoslavija, 1996	Črna Gora, 1996
		Črna Gora, 1998
		Poljska, 1991
		Poljska, 1993
		Poljska, 1997
		Romunija, 1990
		Romunija, 1992
		Romunija, 1996
		Srbija, 1993
		Srbija, 1997
		Slovaška, 1992
		Slovaška, 1994
		Slovaška, 1998
		Slovenija, 1990
		Slovenija, 1992
		Slovenija, 1996
(10 volitev)	(20 volitev)	(35 volitev)

Na osnovi študije o volilnih sistemih Srednje in Vzhodne Evrope, ki sta jo opravila Nohlen in Kasapovičeva in ob uporabi kriterijev reprezentativnosti, koncentracije in participacije, lahko različne volilne sisteme v tem prostoru realno oce-

nimo takole: v desetih deželah, kjer so uporabili večinski volilni sistem, je v petih primerih izpolnjen kriterij koncentracije, v vseh desetih primerih pa je izpolnjen kriterij participacije, saj so volilni sistemi volivcem omogočali, da so diferencirano izražali svoje volilne odločitve. V primerih volilnih sistemov, ki so uporabljali načelo "jarka" - torej v primerih sočasne delne uporabe večinskega in proporcionalnega sistema - in takih primerov je bilo sedem - so po presoji Nohlen/Kasapović v največji meri izpolnjeni vsi trije kriteriji. Od enajstih dežel, v katerih je bil uporabljen proporcionalni volilni sistem, jih deset izpolnjuje kriterije reprezentacije, vendar le v štirih primerih kriterij koncentracije in v šestih kriterij participacije.

Na osnovi obilja empiričnih podatkov, ki so prikazani v tabelah, je mogoče napraviti neke posplošujoče sklepe. In očitno je, da predstavlja zaporni prag skupaj z velikostjo volilnih okrajev tista dva elementa, ki sta najlažje vodljiva.

Dovolite mi, da ob koncu na kratko predstavim še nemški volilni sistem. Če ocenjujemo načelno, lahko rečemo, da imamo v Nemčiji čiste proporcionalne volitve. Pri tem pa so mandati preračunani na celotno nemško zvezno področje. Imamo zaporni prag, ki preprečuje vstop najmanjših strank v Bundestag na ravni 5%, zaporna klavzula se nanaša na celotno zvezno volilno področje. Ta zaporna klavzula pa ni preprečila, da bi na primer Zeleni kot manjša stranka, ne mogli v priti v Bundestag. Poleg tega pa obstaja še druga možnost za pridobitev mandata za majhne regionalno močnejše stranke, da vstopijo v Bundestag: pridobiti si morajo tri direktne mandate in če to dosežejo, so udeleženi pri delitvi mandatov. Torej za vstop v Bundestag je potrebnih več kot 5% vseh glasov ali pa trije neposredni mandati.

Posebnost nemškega sistema pa ni v dejstvu, da gre za proporcionalni sistem z določenim zapornim pragom, temveč da vsebuje izrazito komponento personalizacije, saj je polovica mandatov v volilnih okrajih razdeljena po načelih relativnega večinskega sistema. Vsak, ki si v volilnem okraju izbiri mandat na osnovi relativne večine, gre v Bundestag. Tu gre za uporabo relativnega večinskega pristopa. Ideja, ki je vodila k taki ureditvi, je bila okrepiti vpliv lokalnih napram deželnim in zveznim strankarskim vodstvom. Za določanje kandidatov na ravni volilnih okrajev so namreč pristojna lokalna strankarska vodstva. Lokalna strankarska vodstva ljubosumno varujejo svoje pristojnosti pred deželnimi in zveznimi vodstvi. Druga osnovna ideja v zvezi z uveljavitvijo neposrednih volitev je, da se okrepijo povezave med kandidati in volilnim telesom. Raziskovali smo, ali je temu res tako, in ugotovili, da se to potrjuje. Če kot indikator uporabimo delež volivcev, ki v nekem volilnem okraju lahko navede ime svojega poslanca, potem lahko ugotovimo, da je v Nemčiji 24% takih, v ZDA, kjer uporabljajo čisti relativni večinski sistem, doseže seznanjenost prav tako le 24% vseh. Le v Veliki Britaniji je seznanjenih okoli 32%. To pa pomeni, da je komponenta personalizacije empirično potrjena.

V Nemčiji poteka razdeljevanje mandatov po deželah in sicer tako, da najprej ugotovimo in določimo število mandatov, ki jih je v prvem koraku (z večinskimi volitvami) pridobila posamezna stranka. Nato preide izračunavanje in ugotavljanje deleža mandatov na osnovi deželne strankarske liste. Ta strankarska lista je rezultat odločitev na ravni deželnih strankarskih vodstev. Posebnost pri tem je, da je število direktno pridobljenih mandatov odšteto od števila vseh mandatov, ki posa-

mezni stranki pripadajo na osnovi deleža oz. izkupička glasov za strankarsko listo. In le preostanek mandatov se deli na osnovi strankarske liste. Vzemimo primer: Neki stranki pripada 50 mandatov; na osnovi oddanih prvih glasov je pridobila 30 direktnih mandatov; preostalih 20 mandatov pridobi na osnovi strankarske liste. Lahko pa se zgodi, da pridobi neka stranka več direktnih mandatov, kot bi bil njen pripadajoči proporcionalni delež na osnovi oddanih glasov za strankarsko listo. To se praktično dogaja in stranka, ki na ta način pridobi mandate, jih tudi obdrži. V Nemčiji tako pridobljene mandate označujejo kot presežne mandate.

Če uporabimo prej navedene kriterije, namreč, reprezentacijo, koncentracijo in participacijo, potem je seveda jasno, da 5% zaporna klavzula oz. zaporni prag povzroča disproporcionalnost med glasovi in mandati. Govorimo o blagi disproporcionalnosti. To pa ima seveda tudi zaželen učinek. Namreč, blago koncentracijo deležev glasov oz. mandatov v prid parlamentarnim strankam. Zaradi tega oblikovanje vlad v Nemčiji do danes praktično ne predstavlja nobenih težav. In, končno, kar zadeva participacije, torej glede udeležbe državljanov pri odločanju o konkretnih izvoljenih poslancih (personalizacija), na osnovi oddanih prvih glasov v volilnih okrajih, je to načelo v veliki meri uresničeno.

Nemški volilni sistem je postal izvozna uspešnica. Novozelandci so bili zadnji, ki so svoj veljavni večinski sistem odpravili in uvedli nemški model personaliziranih proporcionalnih volitev.

Prehajam k zaključku. Pomembno je, da je izbira volilnega sistema zavestna politična odločitev. Pri tem moramo vedeti, kateri kriterij je najpomembnejši in v kakšnem razmerju lahko različne ciljne postavke optimiramo. Seveda gre pri tem za razmerja med reprezentacijo, koncentracijo in učinkovitostjo ter participacijo. Idealnega volilnega sistema pa ni. Obstaja pa možnost, da izberemo take sistemske elemente, ki ustrezajo pogojem in razmeram v določeni deželi in ki določajo razmerja med temi tremi osnovnimi kriteriji. In končno, volilni sistemi imajo zagotovo določene posledice in vplive, vendar ti niso mehanski. Vselej so odvisni od kulture in družbe, odvisni so od tega, ali so elita in državljani sposobni učiti se. Naj dodam, da so v Bolgariji leta 1990 imeli volilni sistem, kjer 25% prebivalstva ni bilo zastopane v parlamentu s strankami, ki so jih volili. Pri nespremenjenem volilnem sistemu je dve leti pozneje ta delež padel na 15%, medtem ko je pri tretjih volitvah, ob isti volilni zakonodaji, bil še znatno nižji, saj je pristal pri vsega 7%. To pomeni, da moramo pravila tudi razumeti in z njimi uskladiti svoj taktiko in strategijo. Tudi na Poljskem so se tega morali še naučiti. Pa tudi v Zahodni Evropi so se tega volivci morali naučiti. In še vedno po petdesetih letih Zvezne republike Nemčije razpravljamo o tem, ali imamo, za božjo voljo, pravi volilni model, ali pa bi se morali odločiti za model, ki bi dopuščal izboljšave volilnega sistema. Praktično to pomeni, da je debata o volilnem sistemu vedno odprta in da vedno znova debatiramo o kriterijih. Vendar pa poudarjam, da volilni sistemi dejansko funkcionirajo le, če jih prebivalci sprejmejo kot primerne ter če menijo, da so pravični in legitimni.

*In še moj zaključni komentar k situaciji v Sloveniji<sup>6</sup>*

Če želimo spremeniti volilni zakon, se moramo vedno vprašati, zakaj pravzaprav želimo to storiti. Če kriterije, ki sem jih v predavanju želel razsvetliti, apliciramo na slovensko volilno zakonodajo in izide volitev, potem vidimo, da nekako v devetdesetih odstotkih strankarska sestava parlamenta odslkava strankarske opredelitve volivcev. V mednarodni primerjavi se pokaže, da je slovenski volilni sistem razmeroma proporcionalen in v smislu kriterijev ustrezno reprezentativen. Drugi kriterij, ki je v slovenskih razmerah morda še v večji meri uveljavljen kot v Nemčiji, je kriterij participacije. Državljan ima na volitvah dovolj možnosti, da sodeluje pri kadrovski izbiri. V Sloveniji pa nimate dveh stvari - in tega se je potrebno lotiti, če želite stvari spremeniti. Obstoječi sistem ne nudi najmočnejšim strankam nobene prednosti. Učinka koncentracije, ki je normalen v parlamentarnih sistemih, v Sloveniji ni. Najmočnejše stranke nimajo nikakršne prednosti, to pa lahko povzroča težave pri oblikovanju vlade oz. pri sporazumevanju glede koalicije. In to v Sloveniji prav dobro veste. Če sem bolj neposreden in če se ne omejujem v razmišljanju zgolj na nemški model in presojam z vidika razvoja volilnega sistema v Sloveniji, potem lahko kritično izpostavim vprašanje zaporne klavzule oz. zapornega praga. Trije mandati, ki jih mora neka stranka doseči, da se lahko vključi v parlament, to je smešno nizek prag. Če bi imeli 5-odstotni prag, lahko kot raziskovalec zastavim svoj klobuk, bi dosegli večjo koncentracijo in pozitivne učinke, ki so z njo povezani. Druga stvar, o kateri bi, glede na slovenski volilni sistem sam razpravljajal, seveda, če bi bil slovenski državljani, so - kako naj se izrazim, da ne bi bil nevljuden - pravila, ki dopuščajo, da zmagovalci iz volilnih okrajev, ki v času volitev delujejo kot neke vrste tekmovalne arene, na koncu ne vstopajo v parlament. Osebnostno vidim veliko prednost v možnosti, da bi vsak od enajstih volilnih okrajev v okviru volilne enote dejansko deloval kot tekmovalna arena. Tako bi bilo za državljane jasno in razvidno, kdo je zmagal in kdo izgubil. Lahko pa bi prešli tudi na koncept ene velike volilne enote, v kateri bi potekalo tekmovanje za vseh 88 volilnih mandatov. Sodim, da je s sedanjo ureditvijo bistveno prizadeto načelo enostavnosti in razumljivosti, s tem pa tudi legitimnost volilnega sistema med prebivalstvom. Na to še posebej opozarja potek delitve glasov v drugem koraku, pa tudi način, kako posamezne stranke sestavljajo svoje liste, kar nikakor ne more biti sprejeto kot posebej primerno in pošteno. Moj predlog bi torej bil vzpodbuditi koncentracijski učinek volitev s pomočjo zaporne klavzule. Poleg tega pa bi bilo potrebno poskrbeti za to, da bi postopek razdeljevanja mandatov bil bolj smiseln in enostavnejši. Ker ima človek vselej v glavi predvsem model, ki ga pozna iz svoje lastne dežele, se mi zdi povsem smiselno in sprejemljivo, da bi tudi v Sloveniji uvedli proporcionalni volilni sistem po nemškem vzoru. Prav gotovo obstajajo možnosti za to, da bi se nekako znebili presežnih mandatov iz nemškega sistema. Ne bi želel preiti k tehničnim podrobnostim, vendar sem prepričan, da bi tak postopek lahko iznašli.

<sup>6</sup> Zaradi omejenega prostora smo v objavo vključili le odgovore na postavljena vprašanja. Vprašanja so po zaporedju postavili: prof. dr. Ivan Kristan, mag. Matevž Krivic in drugi.

Po mojem občutku, glede na seznanjenost s slovenskim sistemom in razmerami, je pomembno, da vzamete za izhodišče razmišljanja o spremembah konsenz glede volilnega sistema, ki ga je politična elita in prebivalstvo izoblikovalo na začetku, po prehodu v demokratični sistem. Torej vzemite za izhodišče sistem, ki ga imate in potem ga izboljšajte. In po mojem mnenju je vreden izboljšav na obeh točkah, ki sem jih omenjal. Hvala!

*Po zapisu simultanege prevoda priredil N. T.*