

VLADO BARABAŠ

»Sistem« za enkratno rabo

Novotarija jugoslovanskega političnega sistema, imenovana delegatski sistem (kot celovit in popoln nadomestek volilnega sistema, enega izmed najpomembnejših podsistemov političnega sistema), je po petnajstih letih »uspešnega delovanja« (vegetiranja?) – od sprejetja jugoslovanske ustave leta 1974 – v Sloveniji že preteklost. Na ustavni ravni so zanesljiva znamenja o možnem slovéu od delegatskega sistema prinesli že amandmaji k ustavi SR Slovenije, sprejeti konec lanskega septembra, tako napovedano možno slovo od delegacij in konferenc delegacij – kot temelja skupščinskega sistema – pa je sankcionirala nova volilna zakonodaja, sprejeta v republiški skupščini tik pred novim letom. Na prvi pogled (vendar samo na prvi pogled) smo v sistemu ohranili delegacije in vse, kar sodi zraven, vendar delegacije dejansko nimajo prav nobene funkcije in bodo tam, kjer jih bodo (po nepotrebnem) obdržali, zgolj in samo »okras« in »spomin na preteklost«. V izogib očitkom, da v političnem sistemu ni potrebne kontinuitete, smo v terminologiji ohranili delegate namesto odbornikov in poslancev. Ne glede na to terminološko sramežljivost ostaja v ospredju predvsem vprašanje, ali smo s sprejeto zakonodajo konstituirali nov volilni sistem. Odgovor je najprej pritrdilen, hip pozneje pa nikalen. Zakaj? Novega je res veliko, vendar bi ob skrajni nekritičnosti le stežka vsemu temu novemu priznali, da je sistem.

Nastajanje nove volilne zakonodaje zgovorno priča o klasični lastnosti jugoslovanske in slovenske socialistične države in družbe. To lastnost bi najenostavneje označili z besedami »korak za časom«. Dokler sta se v monistični družbi »nestrankskega tipa« (s »stranko«, ki ni bila na *oblasti*, zadnje čase pa si prizadeva sestopiti z *oblasti*), »korak« in »čas« lepo ujemala, so se vse družbene in politične spremembe dogajale »ob pravem času« (ne prezgodaj ne prepozno) in seveda vselej »v skladu s potrebami in interesi delovnih ljudi in občanov«, ki jih je zanesljivo in prepričljivo spoznavala in uveljavljala »stranka«, ki ni bila na *oblasti*.

Čedalje burnejša in vse bolj razgibana dogajanja na slovenskem političnem prizorišču so vladajočo strukturo potisnila v položaj, v katerem se kar nekaj časa ni znašla. Slovenska skupščina je že po sprejetju amandmajev k ustavi SFRJ proti koncu leta 1988 sklenila, da v svoj program za leto 1989 uvrsti obravnavo in sprejem nove volilne zakonodaje. Potrebna gradiva bi moral pripraviti republiški izvršni svet. Toda stvarne politične spremembe v slovenski družbi so ga prehitvale (bolje rečeno: zaostajal je za temi spremembami). Kot dodatni izgovor je bila dobrodošla zamuda pri sprejemanju amandmajev k slovenski ustavi (namesto pred poletjem šele septembra). Tako izvršni svet ni predložil republiški skupščini ničesar – in skupščina je pod pritiskom razmer ukrepala tako, da so odbori vseh treh zborov za družbenopolitični sistem imenovali delovno skupino, ki naj bi pripravila izhodišča za volilno zakonodajo, pa je bila le-ta spričo časovne stiske in pod silo

razmer prisiljena pripraviti ne samo izhodišča, temveč tudi celotno volilno zakonodajo, torej nov volilni sistem, in to v slabih treh mesecih (sic!).

Skupščina SR Slovenije je 27. decembra 1989 sprejela novo volilno zakonodajo* in z njo vzpostavila novi volilni sistem, toda očitno le za enkratno rabo, za letošnje aprilske splošne in druge volitve. Razloge za trditev o »enkratni rabi« lahko razdelimo na tri področja. Prvič, zvezni ustavni diktat ne dopušča odprave »tridomne« skupščinske strukture (zbor krajevnih skupnosti oziroma občin, zbor združenega dela, družbenopolitični zbor), enako ureditev pa brezprizivno terja tudi amandmajsko novelirana republiška ustava. Drugič, časovni pritisk na pripravjalce volilne zakonodaje je bil takšen, da objektivno niso mogli dovolj preučiti številnih pomembnih vprašanj, ki bi terjala temeljito znanstveno in strokovno razčlenjevanje, obdelavo in valorizacijo. In tretjič, spričo časovne stiske in velikega obsega nalog, ki jih je bilo treba opraviti (štirje zakoni), in tudi zavoljo raznolikih in neredko protislovnih pripomb v skupščinski razpravi v posameznih zakonodajnih fazah predložena in sprejeta volilna zakonodaja ni dovolj konsistentna in medsebojno vsebinsko usklajena, kar povzroča številne nejasnosti pri izvajanju.

Kritično vrednotenje rezultatov dela je nehvaležno opravilo, če je avtor kritike hkrati sooblikovalec teh rezultatov in zato zanje soodgovoren in tudi sokriv. Navzlic tem zadržkom poskusimo osvetliti nekatere pomanjkljivosti novega volilnega sistema.

O razmerju moči na političnem prizorišču

Politična pluralizacija slovenske družbe se je stopnjevala ves čas pripravljanja nove volilne zakonodaje, in to v takšnih razsežnostih, da je bila delovna skupina naravnost prisiljena pripraviti tudi zakon o političnem združevanju, čeprav sprva ni kazalo, da bo tudi ta zakon prišel v skupščinske klopi (v volilnem zakonu so bile namreč že predvidene prehodne rešitve in tudi predstavniki politične alternative in opozicije v delovni skupini in na javnem prizorišču so skeptično gledali na možnost, da bi politični pluralizem oziroma večstrankarski sistem zakonsko uredili že pred volitvami). Iskanje in oblikovanje konsistentnih volilnih rešitev je bilo v takšnih okoliščinah precej oteženo, saj so se politični pogledi posameznih udeležencev spreminjali skoraj od sestanka do sestanka, kakor se je pač spreminjalo slovensko politično prizorišče. Nove politične zveze so iskale skupne točke za čimbolj enoten (in učinkovit) nastop, etablirane politične zveze (tj. družbenopolitične organizacije, predvsem ZK, SZDL in sindikati) so iskale svoje (čimbolj zanesljivo) mesto v novih razmerah, ZSMS – kot, pogojno, zasnutek tretjega, vmesnega bloka, – pa ni ravno najbolj aktivno posegala v pripravljanje volilne zakonodaje.

Splošno o sprejetem volilnem sistemu

Gotovo drži ocena, da je nova volilna zakonodaja uveljavila rešitve, ki vsaj v osnovi omogočajo demokratične, neposredne, tajne in poštene volitve. Z vidika pasivnega volilca bodo spomladanske volitve prav gotovo takšne, saj bo po dolgih

* Zakon o volitvah v skupščine, zakon o volitvah in odklopicu predsednika in članov predsedstva SR Slovenije, zakon o določitvi volilnih enot za volitve delegatov v zbornice skupščine SR Slovenije in zvezni zbor skupščine SFRJ, zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o evidenci volilne pravice, zakon o političnem združevanju (*Uradni list SRS*, št. 42, 29. 12. 1989).

letih – najprej vnaprej znanih izvoljencev (izvoljenih), nato pa neznanih delegacij – imel pravico izbirati in voliti svoje predstavnike. Aktivni del volilnega telesa je v drugačnem položaju. Tega zanimajo vsi volilni postopki in vse podrobnosti v njih. In ker gre za novo ureditev, je nujno potrebno imeti dovolj časa ne samo za površno seznanitev z novostmi, temveč predvsem za poglobljeno preučitev vseh možnih posledic teh novosti. Prav časovni dejavnik (tako kot že pri sami pripravi volilne zakonodaje) je tisti, ki v izhodišču narekuje dvome, ali bodo velika pričakovanja uresničena. Politične organizacije – vsaka zase ali več skupaj – pričakujejo volilni uspeh in v zakonodaji iščejo vse možnosti, ki bi jih zagotovile ali vsaj omogočile uspešen nastop na volitvah. Volilci pričakujejo (zaman!) preprosta volilna opravila in (utemeljeno!) volilno izbiro med najprimernejšimi in najboljšimi kandidati. Žal zakonodaja ni tista, ki bi lahko postavila objektivna ali vsaj objektivizirana merila za »najprimernejše« in »najboljše«. Rezultati dosedanjega dela le redkim dajejo zanesljivo izkaznico za uspešen nastop na volitvah. Zato se v glavnem vse vrtilo okrog obljub. Toda teh nam že doslej ni manjkalo. Kljub že dolgo uzakonjenim štiriletnim mandatim izpolnitev predvolilnih obljub ni bila temeljni kriterij za ponovno izvolitev. Torej bo treba počakati še štiri leta, da bo ta kriterij lahko dejansko uveljavljen.

O glavnih pomanjkljivostih

Vse rešitve v volilni zakonodaji zaslužijo kritično vrednotenje in prizadevanja za izboljšave, kjer se izkaže, da so le-te nujne ali potrebne. V osnovi pa največ nejasnosti, zmede in težav povzročajo tiste rešitve, ki so v novi volilni sistem vpeljane na starih osnovah. Te stare osnove določajo ustavne določbe, ki zahtevajo tri skupščinske zборе in ki jim neposredno ali posredno dajejo praktično enake ali skoraj enake pristojnosti.

Na republiški ravni sta zbor občin in družbenopolitični zbor popolnoma izenačena v pristojnostih, le nekaj manj pa jih ima še vedno ohranjeni zbor združenega dela. Podobno se razmnejitev pristojnosti ureja tudi v občinah. Zbori so torej enako pristojni, razlike so le v načinu volitev, pri zborih združenega dela pa tudi pri volilnem telesu. Takšna ustavna zasnova skupščinskega sistema je po eni strani zavorna za uveljavljanje vseh elementov parlamentarne demokracije, po drugi strani pa povzroča še hujšo zapletenost in obsežnost volilnega sistema.

Žal nimamo na voljo popolne primerjalne analize volilnih sistemov po svetu. (Takšna analiza bi morala biti nujna strokovna osnova za oblikovanje sedanjega volilnega sistema!) Vendar je že na osnovi dostopnih podatkov mogoče z gotovostjo zapisati, da smo v Jugoslaviji – tudi ko gre za delovni princip kot izhodišče za volitve in oblikovanje posebnega skupščinskega zbora oziroma za posebno volilno pravico na podlagi zaposlitve – izjema. Opraviti imamo še z enim ostankom delavsko-razrednega pristopa k oblikovanju družbene in državne ureditve. Njegovi zagovorniki so namesto državljana postavili (na papirju) v središče sistema delavce, delovne ljudi in občane in za delavce in delovne ljudi določili še posebne skupščinske zборе – zборе združenega dela.

O volilni pravici

Dokler bodo v skupščinskem sistemu obstajali zbori združenega dela, se bo zastavljalo resno vprašanje enakosti državljanov, ko gre za splošno volilno pravi-

co. Zaposleni državljani (in tudi tisti, ki se ukvarjajo z različnimi vrstami samostojnega osebnega dela – od kmetijstva in obrti do samostojnih poklicev) imajo namreč dejansko dve volilni pravici, ko gre za volitve v skupščine, in so torej v njih zastopani *dvakrat* – v splošnih zborih (tako kot vsi državljani), torej v zborih krajevnih skupnosti oziroma občin in v družbenopolitičnih zborih, posebej pa še v zborih združenega dela.

Dodatno vprašanje v zvezi z naravo zborov združenega dela (če pustimo ob strani poimenovanje teh zborov, ki nikakor ne ustreza več značaju gospodarskega sistema) se navezuje na zakonsko vpeljano razširitev volilne pravice za volitve v te zборе. Pasivno volilno pravico so z novim zakonom dobili tudi poslovodni delavci in tudi tisti, ki odpravljajo dela s posebnimi pooblastili in odgovornostmi. Ker se je hkrati sindikalna organizacija otresla svojih neposrednih nalog pri volitvah (doslej je bila neposredni nosilec volilnih opravil v (združenem delu)), se objektivno poraja možnost, da bodo v te zборе pretežno izvoljeni poslovodni delavci (saj imajo ob umiku politike iz podjetij dejansko še večji politični vpliv in moč ne glede na svojo siceršnjo politično oziroma strankarsko opredelitev), zbori pa se bodo spremenili v prizorišče spopadov različnih gospodarskih lobijev, panožno določenih interesnih skupin in skupin za pritisk.

O volilnih enotah

Zaradi razvejenosti skupščinskega sistema je razumljivo in nujno oblikovanje volilnih enot, ki pomenijo teritorialni okvir za izvedbo volilnih opravil. Za zборе krajevnih skupnosti oziroma občin je zakon določil razmeroma sprejemljive primerne rešitve, drugače pa je pri družbenopolitičnih zborih in še zlasti pri zborih združenega dela.

Ker je za ugotavljanje izidov volitev v družbenopolitične zборе uzakonjen proporcionalni sistem, bi bilo najbolj pravilno (in tudi pošteno, če že govorimo tudi o »poštenih volitvah«), da se v vsaki volilni enoti voli enako število delegatov, saj je le v tem primeru zagotovljena teoretično enaka dostopnost vseh delegatskih mest vsem političnim strankam, ki se potegujejo za ta mesta. Žal pa so v skupščinski razpravi in pri odločanju prevladali teritorialni (regionalni) interesi, ki za republiški družbenopolitični zbor kot zbor republiških političnih organizacij (in ne zbor njihovih občinskih ali regionalnih predstavnikov) niso in ne bi smeli biti relevantni. Tako se bo v posameznih volilnih enotah za ta zbor volilo od 3 do 7 delegatov, kar pomeni, da bo v prvem primeru potrebno za osvojitve enega mandata več kot 33,3% oddanih glasov v volilni enoti, v drugem primeru pa le dobrih 14,2%.

Pri oblikovanju volilnih enot za družbenopolitične zборе je bilo upoštevano izhodišče približno enakega števila *prebivalcev* (le zakaj ne samo *volilcev*) za izvolitev posameznega delegata, torej v osnovi znano načelo »en človek en glas«, pri zborih združenega dela pa je precej drugače – delavci v nekaterih dejavnostih so »več vredni« kot v drugih. V družbenih dejavnostih bodo v republiški zbor združenega dela volili enega delegata na približno 6500 zaposlenih, v gospodarskih dejavnostih pa na približno 15 000 zaposlenih, in sicer na podlagi »pomena, ki ga imajo posamezna področja za družbeni razvoj«.

Kritično presojo zasluži tudi oblikovanje republiškega zbora občin. Čeravno je po pristojnostih preoblikovan v splošni zbor, je ne samo po imenu, temveč tudi po sestavi ohranil značilnosti predstavnštva teritorialnih enot namesto predstavnštva državljanov. Vsaka občina (ne glede na število volilcev) je v zboru zastopana

z najmanj enim delegatom, čeprav je brez dvoma bliže naravi splošnega zbora načelo, da je določeno število volilcev zastopano z enim delegatom. V posebnem (privilegiranem) položaju so prebivalci petih ljubljanskih in treh obalnih občin, ker se le-te povezujejo v posebni družbenopolitični skupnosti (mesto Ljubljana in skupnost obalnih občin) ki sta še posebej (s po enim delegatom) zastopani v zboru. Torej imajo volilci v omenjenih osmih občinah – za razliko od preostalih – dvojno volilno pravico, najprej kot volilci v občini, nato pa še enkrat kot volilci v posebni družbenopolitični skupnosti.

O kandidiranju

Najpomembnejše pozitivne premike je nova zakonodaja uveljavila na področju kandidiranja. Posebej pomembna je odprava kandidacijskih konferenc na vseh ravneh, saj so se te konference izkazale predvsem kot zanesljiv filter, na katerem so ostali »neprimerni« knadidati, ki niso bili po volji oblastnim strukturam. Po novem lahko kandidata za vsako delegatsko in državno funkcijo predlaga praktično vsak državljan. Za določitev kandidatov so pristojni zbori volilcev. Na njih morajo predlagani kandidati zbrati razmeroma majhno podporo za uvrstitev na volitve (30 glasov za občinske zборе oziroma 100 glasov za republiške zборе, le pri družbenopolitičnih zborih je število glasov nekoliko višje). Praksa bo pokazala, ali je tako nizko postavljena meja primerna, kajti zgoditi se zna, da bo na posamezni glasovnici vpisana kar zavidljiva množica kandidatov.

Posebej je uzakonjena koristna in potrebna novost, tj. določanje kandidatov s podpisovanjem (pri čemer se zahteva enaka podpora kot pri določanju na zborih volilcev). Tudi o koristnosti te novosti bo mogoče zanesljivo presojati šele na podlagi praktičnih izkušenj, kajti postopek je za volilca, ki želi podpreti določene kandidata s podpisom, precej zapleten in zahteven. Očitno volilcem še ne zaupamo, saj bodo morali svoje podpise overiti pri upravnem organu, ki vodi evidenco volilne pravice, to pa je organ za notranje zadeve.

Pomemben korak naprej pri določanju kandidatov je tudi pravica političnih organizacij, da same in samostojno določajo svoje liste kandidatov za družbenopolitične zборе.

Ne glede na možno poznejše kritično ocenjevanje zakonskih določb o kandidacijskem postopku že zdaj kaže zapisati, da so prav te določbe tiste, ki največ prispevajo k demokratičnosti volitev.

O glasovanju na volitvah

Številne volitve, ki jih bo treba opraviti na isti dan (8. aprila volitve 1. predsednika predsedstva SRS, 2. članov predsedstva SRS, 3. delegatov v zboru občin skupščine SRS in 4. delegatov v družbenopolitičnem zboru; 12. aprila volitve delegatov v 1. republiški zbor združenega dela in 2. v občinski zbor združenega dela; ter 22. aprila volitve delegatov v 1. zvezni zbor skupščine SFRJ, 2. občinski zbor krajevnih skupnosti in 3. občinski družbenopolitični zbor – posebnosti za kmečke volitve, volitve pripadnikov narodnosti in volitve v Ljubljani in na obali ne navajamo), vzbujajo utemeljeno bojazen, da bo zaradi obsežnosti in različnih tehnik glasovanja precej neveljavnih glasovnic, prav tako pa se utegne zgoditi, da volilec ne bo hotel ali zmogetl opraviti vseh zahtevanih glasovanj in bo preprosto zapustil volišče.

Volilna praksa bo torej pokazala, ali je bila – kljub nasprotnim opozorilom – utemeljena odločitev, da se vse volitve razpišejo praktično za dva dneva. Prav tako bo praksa pokazala, kako bo uresničeno jasno zakonsko določilo o tajnosti volitev.

Namesto zaključka

Nova volilna zakonodaja je prav gotovo pomemben in velik korak naprej, če jo ocenjujemo z vidika demokratizacije in pluralizacije družbenega in političnega prostora ter državljanskih pravic in svoboščin. Prav tako gotovo pa je, da se bo spričo že ugotovljenih pomanjkljivosti in tudi vseh tistih, ki jih bo pokazala praktična uporaba zakonskih rešitev, ter zaradi nove politične strukturiranosti slovenske družbe treba takoj po volitvah preiščeno in še bolj strokovno lotiti oblikovanja novega volilnega sistema v širših in novih ustavnih okvirih celotnega političnega sistema.