

podmene, da so državljani SR Slovenije izrazito politično orientirani, da posamično zanje velja, da ravnaajo kot *homo politicus*, kar kaže tudi udeležba na TKK.<sup>8</sup>

Zato je močno vprašljivo, ali bodo *zbori volilcev* – po udeležbi in, posledično, po stvarnem vplivu na kandidacijske postopke – kaj bistveno boljši od dosedanjih temeljnih kandidacijskih konferenc. Druga, primernejša rešitev – podpora kandidatu s podpisovanjem – pa utegne biti (po napovedih iz »odločilnih« krogov) tako zahtevna, da bo ljudi odvrnila od takšnega ravnanja. Predlagano je namreč podpisovanje podpore kandidaturam na »uradnem« mestu (pri upravnem organu ali sodišču), namesto da bi sankcionirali (tudi kot kaznivo dejanje) ponarejanje podpisov, ki bi jih kandidat zbral na njemu (ali njegovi organizaciji) primeren način, in se s tem izognili možnim zlorabam.

Kandidacijski postopek v volilnem procesu torej še vedno ostaja med *zmotami* in *zagatami* dosedanje in na novo predlagane ureditve.

Politična pripravljenost in strokovna usposobljenost ne obetata (vsaj tako kaže) hitrega izhoda iz tega začaranega (?) kroga. Se motimo?

MARJAN BREZOVŠEK

## Od sistema k zaupanju

(K legitimnosti volitev)

1. Volilni sistem je – kot enotnost volilnih načel, sredstev in postopkov za uresničevanje teh načel, urejenih s pravnimi predpisi, t. j. poseben okvir družbenih interakcij pri oblikovanju političnega ustroja družbe<sup>1</sup> – sestavni del političnega in ustavnega sistema. Z njim so izražena, potrjena, zanikana ali omejena temeljna ustavna načela, pa tudi politična oblika določene družbe. Kot izraz in odraz politične uporabnosti, v razvejanem »tehničnem« ustroju, volilni sistem ne more biti v celoti predmet ustavnih predpisov. Zakon, ki je sestavni del ustavnega sistema, je njegov formalno-pravni izvor.

Vsebinsko volilnega sistema opredeljuje značaj volilnih načel, kot so splošna, enaka in neposredna volilna pravica in tajnost glasovanja, in njihov odnos do konkretne politične prakse, ki jih potrjuje. V tem smislu volilni sistem sestavljajo sredstva za uresničevanje in potrditev bistva politične ureditve in oblike pretvarjanja teh sredstev v element in bistvo političnega sistema. Vsebinsko volilnega sistema je enotnost oziroma protislovnost ustavnih postavk, politične vrednosti in uporabnosti teh postavk. Po teh kriterijih so volilni sistem ne redko tudi *navidezni*. To se dogaja zlasti tedaj, ko obstaja razkorak med »proklamiranimi načeli in politično prakso«, oziroma ko se iz sredstva političnega sistema spreminjajo v prikrito ali

<sup>8</sup> V občini Ljubljana Bežigrad se je TKK, ki so bile sklicane oktobra 1988 (v zvezi z volitvami člana predsedstva SRS in evidentiranjem za člana predsedstva SFRJ in SRS) in marca 1989 (v zvezi z volitvami člana predsedstva SFRJ iz SRS) v krajevnih skupnostih udeležilo približno 1,5% volilcev. V oktobru 1988 je bilo v 28 KS na TKK skupno 676 udeležencev (od najmanj 9 do največ 110 udeležencev, povprečno 24 na KS), marca 1989 pa skupno 645 (od najmanj 7 do 110, povprečno 23). Zadnji uradni podatek (neposredno izjavljanje o možnih kandidatih za člana predsedstva SFRJ iz SRS 2. 4. 1989) navaja za občino Ljubljana Bežigrad 44.275 državljanov, vpisanih v volilni imenik.

<sup>1</sup> Grofman, Bernard, Lijphart (eds), *Electoral Laws and their Political consequences*, New York, 1986, p.6.

odprto sredstvo za vzpostavlanje vladavine manjšine v imenu večine članov družbe.

Pri oblikovanju in delovanju volilnega sistema imajo pomembno vlogo številni faktorji, med njimi tudi politična struktura in razmerje sil v družbi, tradicija, dosežena stopnja demokratičnega razvoja, raven materialne in duhovne kulture, vladajoči vrednostni sistem v družbi in dr. Pomemben element pa je tudi – *zaupanje*,<sup>2</sup> vgrajeno v sam temelj demokracije (z ustreznimi postopki, svobodo volilcev in kompetitivnostjo kandidatov v volilnih procesih). Mirna in legitimna zamenjava političnih upravljalcev, legitimacijska funkcija volitev, vpliv in kontrola nad političnim vodstvom, so pogoj in sestavina zaupanja. S poudarjanjem pomena zaupanja aktualiziramo pri nas zanemarjeno vprašanje »personalnega činitelja« v politiki. »Personalno upoštevanje osebnosti ali vsaj nekaj od njega, je nujno, da bi človeški razum neko vladavino lahko smatral za legitimno.«<sup>3</sup>

Funkcija volitev – kot to realistično ugotavlja Sartori – »ni v tem, da demokracija še bolj demokratizira, temveč da jo sploh omogoči. V istem trenutku, ko sprejememo potrebo po volitvah, mi minimiziramo demokracijo, ker se zavemo, da sistem ne more delovati sam od sebe. Jasno je torej, da je smisel volitev v selekcioniranju vodstva in ne v maksimalizaciji demokracije.«<sup>4</sup> Volilna odločitev je kolektivna, možnost selekcije pa svojevrstna pravica veta volilnega telesa. Volitve kot način signaliziranja preferenc so nujne za sodelovanje ljudi v kolektivnem odločanju, zakoni splošne volilne pravice pa najpomembnejši element v ustavi demokratičnih ureditev. Ker se z volitvami v demokratičnih sistemih določa sestava predstavniških teles, je volilni zakon pomembnejših od ostalih, ker se z njim določajo tisti, ki bodo sprejemali druge zakone.

2. Okoliščina, da je pri nas volilni sistem v daljšem časovnem razdobju onemogočal izbiro ljudi, ki bi uživali zaupanje državljanov – ker so se na strateških mestih političnega sistema volitve zreducirale praktično na samoimenovanje oziroma birokratsko investituro,<sup>5</sup> je seveda bistveno otežila reševanje nakopičenih problemov (krize). Nezaupanje zmanjšuje akcijsko sposobnost, podjetnost vodilnega sloja, zahteve po spremembah odzvanjajo v prazno, vse ostaja v družbi po starem. Odsotnost zaupanja se mora nadomestiti s prisilo ali pa je njena posledica zmanjšana učinkovitost in celo anomija celotnega sistema. *Nekompetitivni* volilni sistem, kjer volilni postopek ne vodi k možni spremembi političnega vodstva, zanemarja subjektivne motive (ali motive nekaterih družbenih skupin) volilcev. V ospredju volitev so *funkcije za politični sistem*.<sup>6</sup> Rezultat je tradicionalna, inertna družba, nesposobna za spremembe in adaptacijo. Ritualizacija volitev je v osnovi partijske države. Alternativa so svobodne (demokratične) volitve.

Svobodne (demokratične) volitve so nujne ne smo zato, da bi se odpravil monopol vladajoče partije in da bi se izoblikoval politični pluralizem, ampak tudi, da bi reforma dobila legitimnost. Šele s svobodnimi (demokratičnimi) volitvami oblast dobi pooblastila za izvajanje daljnosežnih reform, pa celo tudi samo za nujno stabilizacijsko odrekanje. Če izigra zaupanje, zlorabi politično moč, kar je sicer – zgodovinsko gledano – prej pravilo kot izjema, je volilci ne izvolijo ponovno in dajo zaupanje drugim ljudem. Periodične volitve so izraz sistematičnega neza-

<sup>2</sup> »Zaupanje ... daje pooblastila oblasti za delovanje, sposobnost iniciative...«. S. Kota, *Elementi jedne fenomenologije legitimiteta*, Gledišta, 5–6/84, str. 34.

<sup>3</sup> W. Hennis, *Legitimitet*, Gledišta, 7–10/84, str. 61.

<sup>4</sup> G. Sartori, *Democratic Theory*, New York, 1965, p. 108.

<sup>5</sup> V. Gligorov, 1984: *Vrednosni rizici*, Književne novine, 15. 12. 1987, str. 5.

<sup>6</sup> I. Grdešič, *Funkcionalna analiza izbornih procesa*, Naše teme, 6–7/87, str. 661.

upanja do oblastnikov. To je končna odprava *linearnosti* iz politike, čeprav povratek krožnega ponavljanja vzbuja vtis o odstopanju od herojskih teženj.

Pogoj za to je (politična) *toleranca*,<sup>7</sup> kot z najvišjega etičnega stališča – pot do same objektivnosti. Pomeni spoštovanje pravic drugih posameznikov in skupin, da obstajajo kot življenje drugačno od našega. Načelo tolerance ne pomeni, da moramo priznati prepričanja in vrednote drugih, niti nam ne preprečuje, da kritiziramo njihova stališča in vplivamo na njihovo spreminjanje. Zato obstajajo trije dobri razlogi. Prvi je epistemološki in se pripisuje začetniku teorije liberalizma Millu.

S kritiko metodičnega solipsizma pridemo do negativnega dokaza za toleranco. Če si netoleranten do drugih, predpostavljaš posest absolutne resnice. Monopol na resnico blokira pot raziskovanja, brez česar družba stagnira na nerešenih problemih.

Drugi argument je psihološki: prepričanja, ki so nesprejemljiva, degenerirajo v dogmo. Toleranca do nasprotnih prepričanj omogoča preverjanje lastnega stališča, kot tudi njegovo modifikacijo, če je napačno. Tretji razlog za toleranco je politični. Nobena skupina ali razred nista vsevedna; če je moč resnice priznana samo enemu mišljenju, je zabrisana razlika med lastnim interesom in splošnim dobrom. »Ekskomunicirani« so na izgubi v vsakem primeru, interesi in splošno dobro pa so samo interpretacije veljavne verzije, ki izhaja iz vladajoče skupine.

Tem, lahko bi rekli prepričljivim razlogom, se ugovarja predvsem s pozicij *decizionizma*.<sup>8</sup> Humanizmu tolerantnih se podtika, da je nemočen. Decizionistično tolmačenje zožuje prisotnost politične kulture, poudarja dominacijo rutine nad kreacijo in administriranje nad politiko. Ali je toleranca res samo »ideologija«, ki pozablja, da vsi zanjo niso zreli ali sposobni? Negovanje kulture dialoga in razprave, moč javne besede in argumentov, so predpostavka oblikovanja širših soglasij.

3. Delegatski sistem, ki naj bi omogočil preseganje odtujenosti in posredništva, slabo deluje, hkrati pa je uničil prednosti izbiranja med več kandidati in političnimi programi. Poskus, da se pluralizem interesov mehanično izpelje iz povsem konkretnih interesov, je pripeljal do tega, da za splošne interese skrbi nekdo izven takšnega sistema. Kompleksna mreža institucij zahteva tudi ustrezne točke integracije, ki jih v načrtu sistema ni. Polje politike je prepuščeno arbitrarnemu spreminjanju pravil, voluntarizmu v oceni, kaj so »pravila politične igre«. Volitve ne dajejo legitimnosti izvoljenim, ker prava izbira oponaša kadrovske križanke, idejno delo se podreja operativnim akcijam, selekcija kadrov poteka po kriterijih poslušnosti.

Negativna kadrovska sekcija, obremenjenost odločanja z vplivnimi neformalnimi skupinami, neodgovornost izbranih, prepletenost partije z državo, nepregledne mreže institucij, stalne kampanje reorganizacij – potekajo vzporedno z zmanjševanjem možnosti racionalne razprave o alternativah. Ambiciozno zamišljen delegatski mandat, zapleten postopek kandidiranja in pravila volitev, struktura in delovanje skupščine – vse to je zmanjšalo stvarno in formalno (ritualno) sodelovanje ljudi pri sprejemanju političnih odločitev. Sporen položaj DPZ, v praksi realiziran drugače kot v ideološkem projektu, ni dosegel učinka demokratičnega sodelovanja ZK v političnem sistemu. Izoblikovana je mreža neformalnih koordinacijskih mehanizmov, stvarne politične odločitve se sprejemajo izven delegatskega in skupščinskega sistema.

Najtežja posledica je zmanjšanje legitimnosti politične oblasti. V zaprtem kro-

<sup>7</sup> Voltaire, Razprava o toleranciji, Zagreb, 1988.

<sup>8</sup> M. Podunavac, Politički legitimitet, Beograd, 1988, str. 274.

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

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

FRANC GRAD

## Nekatere dileme in zagate novega volilnega sistema

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

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

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

<sup>9</sup> S. Letica, *Intelektualac i kriza*, Zagreb, 1989, str. 103.