

drugega sistema, čeprav že dokazuje mnoge kakovosti in pomanjkljivosti parlamentov v večstrankarskih sistemih, uspelo sprejeti volilno zakonodajo, ki bo ustrezno izrazila to hipotetično politično in civilizacijsko »nрав« slovenskega ljudstva, je kajpak za zdaj še povsem odprto vprašanje.

CIRIL RIBIČIČ*

Volilni sistem – med idealnim in realnim

Zelo pomembno je, da se je Slovenija leta 1990 izognila čerem, ki so prizadele veliko škodo mnogim mladim demokracijam v Vzhodni Evropi, ko je uveljavila proporcionalni način volitev v družbenopolitični zbor. Večinski sistem je namreč marsikje, na zelo očiten način na primer v sosednji Hrvaški, prispeval k utrditvi enopartijske vladavine, ki med mandatno dobo ne zagotavlja nobenega resnega vpliva opozicije, učinkovitega nadzora in še manj možnosti spremembe razmerja političnih sil na oblasti. Takšen volilni sistem bi ohranjal in krepil politične polarizacije v Sloveniji in vodil v politične spopade, ki bi bili posebej nevarni med osamosvojitvijo. Prav tako je pomembno, da se je Slovenija izognila uveljavitvi večinskega sistema ob sprejemanju ustave in da se je izognila nevarnosti, da bi ob parlamentarni blokadi ostala brez ustave in roka za izvedbo volitev. Danes pa so odločilne politične sile Slovenije pred tretjo zahtevno nalogo: oblikovati volilni sistem, ki bo upošteval sodobne demokratične evropske normative in bo prilagojen posebnim razmeram v Republiki Sloveniji.

Volitve so oblika demokratičnega postavljanja in zamenjavanja nosilcev javnih funkcij. Takšne demokratične svobodne volitve so mogoče na temelju zelo različnih volilnih sistemov. Vsaka družba si izbira svoj sistem, ki ni in ne sme biti stvar aktualne vladajoče koalicije, ampak terja veliko širši, po navadi ustavno soglasje ljudi in političnih strank. V Republiki Sloveniji spodbuja takšno soglasje ustavna določba, po kateri je za sprejem volilne zakonodaje potrebna zelo zahtevna 2/3 absolutna večina, ki je toliko težja zaradi tridomne skupščine in zaradi tolmačenja, po katerem mora biti navedena večina dosežena v vseh fazah zakonodajnega postopka.

Izredno ostri politični boji okrog volilnega sistema ustvarjajo vtis, kot da si žele nekatere stranke z volilnim sistemom in ne v enakopravnem političnem boju zagotoviti volilno zmago. Namesto da bi energije prihranile za volilne spopade in za prilagajanje svoje volilne strategije in taktike sprejetemu volilnemu sistemu, spreminjajo volilno zakonodajo v predmet političnega spopada, ki naj usodno prejucira volilni rezultat. Takšnim pritiskom večina političnih strank in poslancev ne bi smela popustiti. Volilni sistem mora biti takšen, da je zmaga odvisna od uspešnega nastopa na volitvah, da torej ne prejucira zmagovalca in volitev ne spreminja iz negotovega prihodnjega dejstva v svoje nasprotje.

Demokratični volilni sistemi so lahko zelo različni, vendar pa sedanje razmere v Republiki Sloveniji terjajo specifičen pristop k volilni zakonodaji. Čisti večinski

* Dr. Ciril Ribičič, poslanec Skupščine Republike Slovenije.

sistem bi v Sloveniji na primer spodbujal ravno tisto, česar imamo že tako preveč, to je politično polarizacijo na dva nasprotujoča si bloka, razcep slovenskega političnega prostora, vračanje v preteklost, v kateri je delitev na staro- in mladostvo, na liberalce in klerikalce, na rdeče in črne, prineslo veliko gorja. Večinski sistem bi ta trenutek prinesel v slovenski politični prostor namesto tekmovalne konkurence prepir o preteklosti in namesto spopada med različnimi koncepti prihodnosti diskvalifikacije političnih nasprotnikov.

Druga posebnost, ki jo je treba upoštevati je, da politična pluralizacija slovenskega prostora še ni sklenjena. V preteklih dveh letih so se pojavljale nove stranke, ki si želijo v enakopravnem spopadu priboriti mesto v državnem zboru. Zato bi bile pretirane omejitve za zunajparlamentarne stranke in nestranske kandidate ter ugodnosti parlamentarnih strank v kandidacijskem postopku, kar je sicer normalna sestavina evropskih demokratičnih volilnih procesov, v Sloveniji preuranjene.

Če zanemarimo nekatera manjša nesoglasja glede sestave in načina volitev članov državnega sveta, potekajo politični boji predvsem okoli volilnega sistema za državni zbor. Za predsednika republike je bilo zelo hitro doseženo politično soglasje, po katerem naj bi se volil na enak način kot na volitvah 1990. leta predsednik predsedstva republike (dvokrožni večinski sistem).

Glede volitev poslancev državnega zbora so bili začetni pristopi zelo različni. Pojavili so se tako zagovorniki čistega večinskega kot tudi čistega proporcionalnega sistema. Poznejše razprave pa so postopno izoblikovale najmanj štiri kompromisna stališča, ki poskušajo na različni način kombinirati elemente proporcionalnega in večinskega sistema. Oglejmo si na kratko, katere so temeljne značilnosti različnih možnih volilnih modelov:

1. *Čisti večinski sistem* bi potekal tako, da bi v 88-ih volilnih enotah kandidirali posamezni kandidati ene ali več političnih strank, izvoljen pa bi bil tisti kandidat, ki bi v drugem krogu (v drugi krog bi se uvrstila kandidata, ki sta dobila največje število glasov v prvem krogu) dobil večino veljavnih oddanih glasovnic. Poleg običajnih slabosti večinskega sistema (glasovi vseh, ki niso glasovali za izvoljenega kandidata, romajo v koš, politične stranke so prisiljene k sklepanju predvolilnih koalicij, možnosti nestranskih neodvisnih kandidatov in kandidatov manjših strank za izvolitev so minimalne itd.), bi imel takšen sistem za Slovenijo še posebej nevarne posledice. Spodbujal bi že omenjene stare polarizacije političnega prostora na dva nasprotujoča si bloka, zaostroval politični spopad med njima in odvrčal predvolilne boje od razvojnih, gospodarskih in socialnih vprašanj. Kljub temu ima takšen sistem v Sloveniji precej zagovornikov. Največkrat ga njegovi pristaši tolmačijo kot sistem, ki naj bi bil edini v skladu z načelom ljudske demokracije, ker naj bi omogočil izvolitev ljudskih poslancev, ki bi bili relativno neodvisni od strank, volivcu pa bi omogočal izbiro med osebnostmi kandidatov ne glede na politično stranko, ki stoji za njimi. Takšna utemeljitev seveda ni prepričljiva, saj dejstvo, da je v vsaki volilni enoti izvoljen samo po en kandidat, ki mora dobiti večino oddanih glasov, vnaprej zahteva povezovanje političnih strank, ki skupaj obvladujejo večino volilnega telesa v posamezni volilni enoti. Pristaši večinskega sistema so hkrati zelo ostri kritiki t. i. partitokracije, razraščanja strank in njihovega velikega vpliva. Komaj dve leti po ponovni uvedbi večstrankarstva v Sloveniji so takšne utemeljitve hudo sporne in neprepričljive.

2. Najbližji večinskemu sistemu je *kombinirani volilni sistem*, po katerem bi 44 poslancev državnega zbora izvolili na podlagi čistega proporcionalnega sistema. Takšen kombinirani volilni sistem predlagajo predstavniki narodnih demokratov.

Ne glede na to da takšen sistem uveljavlja elemente proporcionalnega sistema, pa bi njegova uveljavitev imela podobne posledice kot uvedba čistega večinskega volilnega sistema. Toliko bolj, ker naj bi se po večinskem sistemu volili tudi predsednik republike in člani državnega sveta. Slabost takšnega kombiniranega sistema je, da politične stranke postavlja pred dilemo, ali naj ravnajo tako, kot je to običajno v večinskem ali tako, kot je to običajno v proporcionalnem sistemu. Zdi se, da bi prevladala logika večinskega sistema in predvolilno koalicijsko povezovanje med strankami.

3. Nekoliko bolj se odmika od večinskega sistema predlog t. i. *nemškega volilnega sistema*. Ta volilni sistem omogoča izvolitev dela poslancev na podlagi čistega večinskega sistema in drugega dela poslancev na podlagi proporcionalnega sistema. Pri tem je končna razdelitev poslanskih mest takšna, da ustreza deležu glasov, ki so jih dobile stranke na proporcionalnem delu volitev. Tudi v tem sistemu prevladuje logika večinskega sistema, odprta pa so tudi strokovno tehnična vprašanja, npr. tisto, kako zagotoviti proporcionalno zastopstvo strank v parlamentu glede na to, da slovenska ustava predpisuje število poslancev, ki jih ima državni zbor. Upoštevati je treba tudi to, da nemški volilni sistem pozna relativno zahteven 5% spodnji prag za vstop posamezne politične stranke v parlament.

4. Tretja kombinacija večinskega in proporcionalnega sistema je zapisana v *osnutku volilne zakonodaje*, kot so jo sprejeli vsi trije zbori republiške skupščine v juniju 1992. Gre za volilni sistem, v katerem je delitev glasov in sedežev dosledno proporcionalna, iz česar bi bilo mogoče na prvi pogled sklepati, da so v tej kombinaciji elementi večinskega sistema podcenjeni. Toda to ni tako. Predvideni način volitev (vsaka stranka v 88-ih volilnih okrajih nastopa s po enim kandidatom) spodbuja volivce in poprej ob kandidiranju tudi politične stranke, da se ravnajo po logiki večinskega sistema (predvolilne koalicije, posameznim volilnim okrajem prilagojena predvolilna kampanja, spopadanje med posameznimi kandidati itd.). Takšen volilni sistem izpolnjuje temeljna merila demokratičnih evropskih volilnih sistemov in je bil do neke mere uveljavljen celo v nekdanji kraljevini Jugoslaviji, kljub temu pa ima veliko nasprotnikov. To je razumljivo glede na to, da takšen volilni sistem onemogoča enakopraven volilni boj srednjim in manjšim političnim strankam, še posebej tistim, ki dajejo temeljni poudarek svoji programski usmeritvi (npr. Zeleni Slovenije) ali ne razpolagajo z velikim številom kakovostnih in dobro znanih kandidatov, z razvejano strankino mrežo, finančnimi sredstvi in izkušnjami, kako voditi volilni boj in promocijo programa in kandidatov v številnih različnih volilnih okrajih.

5. Četrta kombinacija večinskega in proporcionalnega sistema je volilni sistem, za katerega uveljavitev se je sporazumela *večina političnih strank*, med njimi vse tiste, ki podpirajo vlado dr. Drnovška. Gre za volilni sistem, ki za svoj temelj jemlje proporcionalni sistem, ki ga korigirajo z nekaterimi pomembnimi elementi večinskega sistema (spodnji prag za vstop v državni zbor – 3,41%; regionalna volilna enota kot izvolilna enota; oddajanje glasov za politične stranke z glasovanjem za njihove posamezne kandidate na regionalnih kandidatnih listah). Prednosti te kombinacije so, da omogoča izbiro med posamezniki, ki jih predlagajo stranke, in neodvisnimi kandidati; onemogoča, da bi posamezne stranke dobile večji oziroma manjši delež poslancev od deleža glasov, ki so jih njihovim kandidatom namenili volivci; zagotavlja enakomerno zastopnost pokrajin; ne sili strank v povezovanje v dva nasprotujoča si bloka; preprečuje pretirano razdrobljenost parlamenta; omogoča izvolitev posameznih kandidatov odvisno od volje volivcev in neodvisno od stališča vodstva politične stranke itd.

6. Čisti *proporcionalni sistem* bi pomenil, da bi posamezne politične stranke nastopale s svojimi kandidatnimi listami na nacionalni ravni in da bi volivci lahko izbirali le med temi kandidatnimi listami brez možnosti dajanja prednostnih glasov posameznim kandidatom. Za takšen čisti proporcionalni sistem se ta trenutek ne zavzema nobena politična stranka.

Ocena realnega razmerja političnih sil v Sloveniji kaže, da bo mogoče doseči z ustavo predpisano večino glasov ali za tretjo (opisana pod 4) ali za četrto (opisana pod 5) kombinacijo proporcionalnega in večinskega sistema. K tretji kombinaciji se nagibajo praviloma večje stranke oziroma stranke v opoziciji, ki podpirajo vlado dr. Drnovška. Kot kaže, ima sistem z 88 okraji, v katerih bi stranke nastopale s po enim kandidatom, za nekaj glasov večjo podporo v republiški skupščini kot sistem, po katerem bi stranke nastopale s svojimi kandidatnimi listami v volilnih enotah in volilnih okrajih. Ugotovimo pa lahko, da bi slednji volilni sistem bolje izrazil obstoječe razmerje političnih sil in podporo, ki jo imajo posamezne politične stranke med volivci. Nasprotno pa bi prvi sistem bolj vplival na preoblikovanje slovenskega političnega prostora, s tem da bi spodbujal povezovanje sorodno usmerjenih političnih strank v koalicijske in druge povezave, s katerimi bi si zagotovile uspešen nastop v volilnem sistemu, ki je prezahteven za srednje velike in manjše stranke.

Normalna sestavina vsakega demokratičnega volilnega sistema je njegova negotovost. Z vidika političnih strank pa je negotovost pri volilnem sistemu z 88 okraji nenormalno velika. Gre za to, da bi bila izvolitev posameznega kandidata odvisna predvsem od tega, v katerem volilnem okraju bi kandidiral oziroma kakšno podporo ima posamezna politična stranka v tem volilnem okraju. Lahko se torej zgodi, da je v državni zbor izvoljen kandidat, ki ima sicer v republiki in v regiji, v kateri kandidira, manjšo podporo od drugih kandidatov, ker je kandidiral v volilnem okraju, v katerem ima stranka največjo podporo volivcev. Glede na to je razumljivo, da se med političnimi strankami krepi prizadevanje za to, da bi lahko s posebno nacionalno listo vplivali na vrstni red izvolitve tistih kandidatov, ki bodo izvoljeni na podlagi ostanka glasov oziroma v drugi delitvi glasov. Vložitev takšne nacionalne liste na državni ravni je lahko močno sporna, če se z njo uveljavi volja strankinega vodstva v nasprotju z voljo volivcev. Upoštevati je treba tudi, da je priljubljenost posameznih kandidatov lahko bistveno različna v vodstvu, med člani neke politične stranke in med vsemi volivci te stranke. Zato bi morala biti vložitev nacionalne liste, kolikor bi jo volilna zakonodaja sploh dopustila, pogojena z demokratičnim postopkom njenega oblikovanja. Ta postopek bi se lahko ravnal po načelih t. i. predhodnih volitev (*primeries*), kot jih poznajo nekateri volilni sistemi. S takšnim glasovanjem bi lahko stranke realneje presodile tudi svoje možnosti za uspešen nastop na volitvah, kar bi ustvarilo zanesljivejšo podlago za sklepanje predvolilnih koalicij in drugih povezav strank.

Posebej sporno je tudi vprašanje, kako preprečiti t. i. volilno geometrijo, torej vplivanje na volilne rezultate z oblikovanjem volilnih enot in okrajev. Gre za to, da bi bili volilni okraji in volilne enote po velikosti oz. po številu volivcev vsaj približno enake. Po drugi strani bi umetno oblikovanje volilnih enot in volilnih okrajev lahko povzročilo pasivizacijo delov posameznih krajevnih skupnosti, občin in regij, ki bi se čutile umetno priključene k teritorialnim enotam, v katerih ne bi imele pravega interesa za sodelovanje pri volitvah niti pravih možnosti vplivati na izbiro kandidatov.

Vse več je pristašev rešitve, ki jo omenja tudi ustavni zakon za izvedbo ustave, po kateri bi volitve potekale na podlagi volilne zakonodaje iz leta 1990, če ne bi

bilo doseženo z ustavo opredeljeno soglasje o novi volilni zakonodaji. Takšen predlog je samo na prvi pogled privlačen in enostaven. Po eni strani je treba ugotoviti, da je volilna zakonodaja iz leta 1990 poznala tri različne volilne sisteme za tri zборе republiške skupščine (proporcionalni sistem z elementi večinskega sistema za družbenopolitični zbor; enokrožni sistem relativne večine za zbor združenega dela in dvokrožni sistem absolutne večine za zbor občin). Po drugi strani bi bilo težko doseči soglasje o nujnih spremembah te volilne zakonodaje, ki izvirajo iz nove ustavne ureditve. Tako ne preostane nič drugega, kot doseči kompromis o takšnem volilnem sistemu, za katerega bomo lahko trdili, da je korak naprej od volilnega sistema, sprejetega še pred prvimi svobodnimi volitvami leta 1990.

FRANCE VREG*

Agresivna volilna kampanja

Pluralizacija političnega prostora, ukinjanje monopolov monističnih sistemov in porazdelitev moči v državah postsocializma – in tudi v Sloveniji – so sicer ustvarili razmere za politični in komunikacijski pluralizem, vendar niso uresničili nove paradigme. Nasprotno, večstrankarstvo je sprožilo surove spopade med političnimi subjekti, politična scena je postala močno ideologizirana. Nastala je nova elita, ki se je polastila vzvodov vidne in nevidne moči. Javnost je vedno bolj reducirana na množico pasivnih konsumentov produktov medijske deregulacije in tržne ekonomije. Opozicija in civilna družba sta – čeprav formalno legitimna – potiskana na obrobje in v »spiralo molka«. Javnomnenjski prostor obvladuje »popačena« propaganda – obremenjena z antikomunizmom in strahom, da bi nova elita izgubila oblast.

V predvolilni kampanji v Sloveniji leta 1990 je bila bolj ali manj ohranjena raven politične kulture, ki se je rojevala konec osemdesetih let. Volilni zakon, interni pravilniki in etični kodeks medijskih institucij so zagotavljali enake možnosti kandidatov za volilni boj, enakopravno predstavitev kandidatov ter ustrezno predstavitev osebnosti, ki so bile vredne zaupanja javnosti. Uveljavljene so bile evropske norme predvolilne propagande. Slovenski mediji so sprejeli načelo, da so med predvolilno kampanjo dolžni poročati o vseh pomembnih političnih, gospodarskih, kulturnih, športnih in drugih dogodkih doma in v svetu, medtem ko je pokrivanje predvolilne kampanje le del tega poročanja. Ob volilni kampanji so se slovenski mediji zavzemali za to, da objektivno, uravnoteženo selekcionirajo in objavljajo vesti, poročila in kritične komentarje. Poročanje o kampanjah strank je bilo v skladu z njihovo pomembnostjo v političnem življenju. Poročanje je bilo »produkt« novinarjeve presoje, ne pa »rezultat« pritiska delnih interesov strank ali osebnih ambicij kandidatov. Medijske hiše so imele vso pravico, da omejujejo politično agresivnost strank, zlasti pa manj pomembnih stranic.

V predvolilni kampanji so novinarji ohranjali načelo profesionalne predstavitve volilne kompeticije. Mediji so zavračali izkrivljanje političnih programov,

* Dr. France Vreg, zaslužni profesor ljubljanske univerze.