

*Dr. Ciril Ribičič**

Primerjava prednosti in slabosti volilnih sistemov

1. Uvod

Ta članek se ne ukvarja z vprašanjem, kateri volilni sistem je najboljši na svetu¹ ali za vse čase, temveč je posvečen primerjavi temeljnih značilnosti treh predlogov sprememb volilnega sistema, ki se že skoraj dvajset let soočajo na Slovenskem.² Primerjam jih med seboj in v razmerju do obstoječega volilnega sistema.³ Gre za modele volilnega sistema, ki se skušajo izogibati skrajnostim, v

* Redni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, član Beneške komisije Sveta Evrope in nekdanji ustavni sodnik; ciril.ribicic@guest.arnes.si.

¹ Tony Crilly, Which Voting System Is Best? URL: <http://plus.maths.org/content/which-voting-system-best>. Avtor na podlagi prikaza analiz različnih volilnih sistemov, utemeljenih na matematičnih izračunih, ugotavlja, da je volilni sistem bolj zapleten, kot se zdi na prvi pogled, in da ima vsak sistem tudi slabosti.

² O teh predlogih je bil izveden referendum leta 1996 in so še vedno aktualni. Nekdanji predsednik vlade Janez Janša je v začetku leta 2013, ko so zahtevali odstop vlade, predlagal, da se pred razpisom predčasnih volitev uvede dvokrožni večinski sistem ali drug sistem, ki bi okrepil stabilnost vlade. Pozitivna Slovenija je 6. februarja 2013 vložila v zakonodajno proceduro predlog sprememb zakona o volitvah v državni zbor, katerega bistvo sta ukinitvev okrajev in uvedba prednostnega glasu. Zveza društev upokojencev Slovenije je zbrala več kot 5.000 podpisov volivcev in v njihovem imenu 28. marca 2013 vložila predlog sprememb istega zakona, ki so ga pripravili dr. Miran Mihelčič, dr. Ivan Kristan in Emil Milan Pintar in pri katerem gre za uvedbo izboljšane nemškega sistema dveh glasov.

³ Pri tem je na mestu opozorilo o pomanjkljivosti shematičnega primerjanja različnih volilnih sistemov, ker imajo modeli, uveljavljeni v različnih državah, posebnosti, ki jih ne gre podcenjevati. Teoretiki obravnavajo od dva ali tri temeljne volilne sisteme pa vse do sedemindvajsetih (Lijphart, *ELECTORAL SYSTEMS AND PARTY SYSTEMS* (1994)). Dr. Slavko Gaber poudarja, da »praktično ne najdemo dveh držav z enakima volilnima sistemoma« (Gaber, Predstavništvo in demokracija, v: *VOLILNI SISTEMI* (1996), str. 30).

primeru večinskega sistema z uvedbo dvokrožnega glasovanja (sistem absolutne večine), v primeru proporcionalnega volilnega sistema s prednostnim glasom, medtem ko je kombinirani sistem dveh glasov (v strokovni literaturi znan kot *mix member proportional*) že po definiciji zanikanje skrajnosti, saj gradi na prednostih preostalih dveh.⁴

Primerjava teoretičnih in praktičnih prednosti in slabosti volilnih sistemov je močno razširjena, vendar prevladujejo enostranski prikazi, namenjeni promociji modela, ki naj bi bil edino zveličaven. Ti prikazi največkrat nastajajo znotraj neke politične stranke, ki meni, da je veljavna ureditev volilnega sistema do nje diskriminatorna oziroma krivična. Zato pogosto tudi merila za vrednotenje volilnega sistema prilagajajo temu, da poudarjajo prednosti in prikrivajo slabosti izbranega modela.⁵ To pa še ne pomeni, da so predlogi sprememb, utemeljeni na takšni podlagi, vedno slabo utemeljeni in neprepričljivi. Eden od njih je še posebej poglobljeno utemeljen: mislim na predlog sprememb, ki ga Liberalni demokrati v Veliki Britaniji po vsakih volitvah dopolnjujejo in pilijo kot alternativo veljavnemu enokrožnemu večinskemu sistemu že kakšnih sto let. Od blizu sem opazoval britanske splošne volitve leta 1997, ko so laburisti pod vodstvom Tonyja Blaira dobili 44,5 odstotka glasov in osvojili 63,4 odstotka poslanskih sedežev. Liberalni demokrati pa so na primer deset let prej z 22,6 odstotka glasov osvojili le 3,4 odstotka poslanskih sedežev.⁶ Prevladujejo prikazi, ki dajejo največjo težo vprašanju, kaj pomeni en ali drug volilni sistem za usodo in razvoj političnih strank,⁷ večjih in manjših, etabliranih in novih, sredinskih in drugih. To je razumljivo zato, ker sprejem sprememb normativne ureditve volilnega sistema zahteva široko politično soglasje. V Sloveniji na primer se spremembe

⁴ Prim. MIXED-MEMBER ELECTORAL SYSTEMS (2001).

⁵ Budge, Farlie, VOTING AND PARTY COMPETITION (1977); Tufte, The Relationship between Seats and Votes in Two-Party-Systems, v: American Political Science Review, 67 (1973) 2, str. 540; Nohlen, IZBORNO PRAVO I STRANAČKI SUSTAV (1992); Kasapović v Predgovoru k Nohlenovi knjigi kritično analizira zakonitosti glede političnih učinkov volilnih sistemov, kot so jih utemeljevali Maurice Duverger, Giovanni Sartori in Arend Lijphart.

⁶ Obljube, ki jih dajejo politiki dveh največjih strank o podpori reformi volilnega sistema, so po volitvah vedno znova pozabljene. To velja tako za predloge laburistične Jenkinsove komisije iz leta 1998, ki je ob podpori Liberalnih demokratov predlagala kombinirani volilni sistem, kot za vladajočo konservativno stranko, ki je v koaliciji z Liberalnimi demokrati, vendar sprašuje javnost, ali si želi, da bi vedno imeli parlament, v katerem nobena stranka ne bi imela potrebne absolutne večine za oblikovanje vlade (t. i. *hung parliament*, ki na otoku pomeni škodljivo odstopanje od zamisli o učinkoviti enostrankarski vladi).

⁷ Prim. Lundell, Electoral Reform and Party System Change, v: Scandinavian Political Studies, 31 (2008) 4, str. 363. Avtor poudarja, da je volilni sistem temeljna podlaga predstavniške demokracije, hkrati pa najbolj manipulativni element demokratične politike.

volilne zakonodaje sprejemajo z ustavno večino, temeljni okvir volilnega sistema pa je od leta 2000 določen z Ustavo (80. člen).⁸

Bolj celoviti so praviloma pristopi in utemeljitve sprememb volilnega sistema, kadar jih sproži civilna družba, nezadovoljna z odtujeno politično elito, in/ali se o njih odloča na referendumu in je volivcem treba na razumljiv način razložiti, v čem so prednosti in slabosti volilnih modelov, ki se soočajo. Tovrstne primerjave se ne morejo ukvarjati samo z vprašanjem, kaj pomenijo predlagane rešitve za politične stranke, temveč skušajo odgovoriti na vprašanja, kaj pomenijo za poslance, ki nameravajo ponovno kandidirati, za druge kandidate, tudi nestran-karske, predvsem pa za volivce, za vezi med njimi in poslanci, za kakovost sestave parlamenta in njegovo legitimnost, za sodelovanje, soočanje in polariziranje nosilcev nasprotnih političnih programov in njihovih privržencev, za položaj podzastopanih manjšinskih družbenih skupin, za zastopanost lokalnih interesov, za stabilnost in učinkovitost delovanja izvršilne oblasti, v zadnjem času pa tudi za zmanjševanje korupcijskih tveganj. To je mogoče ilustrirati s podatkom, da na novo uvedeni kombinirani volilni sistem dveh glasov, ki velja za precej zapletenega, volivci v Novi Zelandiji relativno dobro poznajo in razumejo, medtem ko imajo volivci v Nemčiji z njegovim poznavanjem in razumevanjem velike težave še dolga desetletja po uvedbi.⁹ Posebnost slovenskega referenduma o spremembah volilnega sistema v letu 1996 je bila v tem, da so se na njem za podporo volivcev potegovali volilni modeli iz vseh treh volilnih »svetov«: večinskega, proporcionalnega in kombiniranega.¹⁰ Poskus, da se z referendumskim glasovanjem obide blokada pri dogovarjanju parlamentarnih političnih strank in uvede volilni model, ki ga večina političnih strank in poslancev ni podpirala, dobil pa je prepričljivo relativno večino tistih, ki so se udeležili referenduma, se ni posrečil. Prav tako ne poskus, da se na podlagi odločbe Ustavnega sodišča od Državnega zbora izsili uvedba večinskega sistema, ker da je zmagal na referendumu.¹¹ Beneška komisija in Ustavno sodišče sta zavzela prepričljivo stališče, da

⁸ O genezi spremembe ustave iz leta 2000 glej: Ribičič, *From the electoral system referendum to constitutional changes in Slovenia (1996–2000)*, v: *EUROPEAN STANDARDS OF ELECTORAL LAW IN CONTEMPORARY CONSTITUTIONALISM* (2005), str. 153 in nasl.; Ribičič, *Alternativni volilni sistem*, v: *PODOBA PARLAMENTARNEGA DESETLETJA* (2000), str. 12 in nasl.

⁹ Denmark, *Choosing MMP in New Zealand*, v: *MIXED-MEMBER ELECTORAL SYSTEMS* (2001), str. 70 in nasl. Na referendumu leta 1993 so volivci odločili, da 138 let stari večinski sistem zamenjajo s kombiniranim sistemom dveh glasov. Prim. tudi Karp, *Political knowledge about electoral rules*, v: *Electoral Studies*, 25 (2006) 4, str. 728.

¹⁰ Pippa Noris poudarja, da se volilni sistemi delijo na tri temeljne vrste: večinskega, kombiniranega in proporcionalnega, od katerih ima vsak veliko podvrst (Noris, *ELECTORAL ENGINEERING, VOTING RULES AND POLITICAL BEHAVIOR* (2004), str. 39).

¹¹ Po drugi strani pa velja ugotoviti, da je bila zaradi razpršitve glasov možnost za uspeh kateregakoli predloga na referendumu usodno zmanjšana. Širše o tem: Ribičič, *PODOBA PARLAMENTARNEGA DESETLETJA* (2000), str. 39 in nasl.

izid zakonodajnega referendumu ne more preprečiti sprememb volilnega sistema, sprejetih po zahtevnem ustavnorevidijskem postopku.¹² Ustavna sprememba je bila pripravljena v dveh različicah, vendar uvedba kombiniranega sistema dveh glasov ni uspela, ker je niso podprli tisti, ki so se zavzemali za uvedbo dvokrožnega večinskega volilnega sistema.

Tako je Slovenija dobila volilni sistem, ki ima po Ustavi naslednje temeljne značilnosti: poslanci državnega zbora se volijo po načelu sorazmernega predstavnštva ob štiriodstotnem volilnem pragu in ob odločilnem vplivu volivcev na dodelitev mandatov kandidatom.¹³ Najbolj sporni del spremembe 80. člena Ustave je zaostritev pogojev za izvolitev nestranskih kandidatov, ki nastopajo samostojno,¹⁴ poleg tega pa je bil prag za vstop v parlament dvignjen na 4 odstotke in ne velja več samo za delitev ostankov glasov na državni ravni, temveč preprečuje tudi, da bi prišel v državni zbor kandidat, izvoljen v volilni enoti, če njegova lista ne doseže zahtevanega praga na državni ravni. To je zmanjšalo pozitivni učinek spremembe (uvedba Droopovega namesto Harejevega količnika), ki zmanjšuje pomen ostankov glasov na nacionalni ravni. Tuji poznavalci volilnih sistemov večinoma obravnavajo slovensko ureditev kot različico proporcionalnega volilnega sistema in se ne ukvarjajo z njegovo temeljno posebnostjo: da namreč politične stranke v vsakem od 88 volilnih okrajev nastopajo s po enim kandidatom.

2. Dvokrožni večinski sistem

Tudi v Evropi je volilni sistem ena tistih značilnosti nacionalnih ustavnih ureditev, ki je najbolj raznolika, vendar kljub temu evropske institucije ne ogrožajo

¹² Po mnenju Beneške komisije št. 13/2000, sprejetem 16. oktobra 2000, je bila nujna hitra rešitev politične blokade, ker so se v Sloveniji bližale parlamentarne volitve; spoštovan je bil ustavnorevidijski postopek; poleg tega pa je državni zbor v tem primeru odločal kot ustavodajalec, ki ni bil vezan na odločitev, sprejeto na zakonodajnem referendumu.

¹³ S spremembo ustave leta 2000 je bila med drugim odpravljena možnost, da politične stranke privilegirajo del svojih kandidatov, ki jih uvrstijo na t. i. nacionalne liste. Prim. Ribičič, Sončne in senčne strani volilnega sistema, v: Delo, 9. januar 1993, in Lukšič, Zmagovalci in poraženci volitev 1992, v: VOLITVE IN POLITIKA PO SLOVENSKO (1993), str. 20, 21. »Teoretično gledano bi bil lahko v državni zbor izvoljen s pomočjo nacionalne liste tudi kandidat, ki ne bi dobil nobenega glasu. V praksi pa so prišli v državni zbor kandidati, ki so imeli tudi desetkrat manjšo volilno podporo od tistih, ki so ostali zunaj državnega zbora.« (Ribičič, Osebnost kandidatov in sorazmerna zastopanost strank, v: VOLILNI SISTEMI: ZBORNIK (1996), str. 295)

¹⁴ Ohranjena je bila tudi možnost, da stranka kandidira istega kandidata v dveh okrajih, čeprav so večje stranke to izjemno možnost, namenjeno manjšim strankam, zlorabljale in jo uporabljale za »dvojno« kandidiranje svojih najbolj prepoznavnih kandidatov, zlasti nekdanjih ministrov.

širokega polja proste presoje nacionalnih držav glede tega, za kateri volilni sistem se odločajo.¹⁵ Večinski sistem je najstarejši, še vedno najbolj razširjen v svetu in ima pomembne prednosti. Njegova izvirna zamisel (enokrožni večinski sistem oziroma sistem relativne večine) je enostavna. Enostaven je način kandidiranja in glasovanja, lahko razumljiva pa sta tudi štetje in prevajanje volilnih glasov v poslanske sedeže: poslanec postane tisti, ki v enonominalni volilni enoti dobi največ glasov. To politične stranke spodbuja, da kandidirajo kakovostne kandidate, in krepi vezi med izvoljenim poslancem in njegovo volilno enoto.

V sodobnih razmerah je večinski volilni sistem namenjen soočanju velikih političnih strank oziroma strankarskih blokov, ki edini razpolagajo s podporo, brez katere zmaga kandidatov v volilnih enotah ni dosegljiva. Njegova temeljna značilnost je, da izdatno nagraduje zmagovalno politično stranko in diskriminira manjše politične stranke. Privrženci tega volilnega sistema ocenjujejo to značilnost kot prednost, ker naj bi vodila do trdne in učinkovite izvršilne oblasti. Obe največji politični stranki takšni ureditvi običajno ne nasprotujeta, ker dobita enkrat ena in drugič druga nagrado za volilno zmago in s tem priložnost nemo-teno upravljati državo do naslednjih volitev.

Slabosti večinskega volilnega sistema so, da vodi do dvostrankarstva, zožuje izbiro med političnimi programi, diskriminira manjše politične stranke, preprečuje enakopravnejše zastopstvo podzastopanih družbenih skupin, polarizira družbena nasprotja, omogoča oblikovanje nelegitimnih vlad, ki že v izhodišču ne uživajo večinske podpore volivcev, ter povečuje korupcijska tveganja.

V Britaniji je Thatcherjeva v imenu konservativne stranke izvajala radikalne in nepriljubljene reforme, čeprav je dobila na prvih volitvah samo 44 odstotkov glasov in na poznejših volitvah še za kakšen odstotek manjši delež in na tej podlagi osvojila prepričljivo večino poslanskih sedežev. V Novi Zelandiji je v podobni situaciji prišlo do uvedbe kombiniranega volilnega sistema, ker je vladajoča stranka uvajala neoliberalistične reforme, imela pa je 60 odstotkov sedežev, pridobljenih s samo 43 odstotki oddanih glasov na volitvah. Dodatno

¹⁵ Beneška komisija svojim 59 članicam ne priporoča katerega od volilnih sistemov; države opozarja le na posamezne nekonsistentnosti njihove ureditve. To velja tudi za najnovjšo analizo sprememb paralelnega volilnega sistema na Madžarskem (Osnutek mnenja Beneške komisije št. 662/2012, z dne 1. junija 2012, str. 7). Podobno sicer velja tudi za Evropsko sodišče za človekove pravice, ki pa vseeno večkrat ugotovi kršitve volilne pravice (3. člen Protokola št. I k Evropski konvenciji o človekovih pravicah) in kršitev konvencijske pravice o učinkovitem pravnem sredstvu, v zadnjih letih pa se veliko ukvarja s pretiranimi omejitvami volilne pravice zapornikov (Hirst v. Združeno kraljestvo, št. 74025/01, 6. oktober 2005, Greens in M. T. v. Združeno kraljestvo, št. 60041/08 in 60054/08, 23. november 2010, Scoppola v. Italija, št. 126/05, 22. maj 2012, itd.). Širše o sodbah tega sodišča: Sovdat, VOLILNI SPOR, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 237–243.

je vladajoča stranka izgubljala legitimnost, ker se je dvakrat zaporedoma zgodilo, da je večino sedežev dobila stranka, ki ni bila relativna zmagovalka na volitvah.

Dvokrožni večinski sistem je poskus, da se ublažijo temeljne slabosti izvirne enokrožne različice, kar bi bilo mogoče doseči tudi na drugačen način (s paralelnim sistemom ali z ureditvijo, ki relativnemu zmagovalcu zagotavlja večinsko podporo v poslanski zbornici¹⁶). S tem, ko se za izvolitev zahteva večina oddanih glasov v volilni enoti (v prvem ali v drugem krogu volitev, v katerem nastopata kandidata, ki sta v prvem krogu dobila največ glasov¹⁷), se poskuša povečati legitimnost državnega zbora. Privrženci tega predloga vztrajno zanjajo, da bi lahko takšen način volitev vodil do nelegitimne vlade, ker so vsi izvoljeni poslanci zmagovalci volitev v volilnih enotah. Drugačno sliko dobimo, če ocenjujemo učinke sistema na nacionalni ravni. Lahko si zamislimo primer, v katerem bi v vseh volilnih enotah kandidati stranke A dobili 50,1 odstotka oddanih glasov že v prvem krogu, kandidati vseh drugih strank pa 49,9 odstotka glasov: v takem primeru bi stranka A osvojila vse (100 odstotkov!) poslanske sedeže, glasovi vseh drugih strank pa bi imeli enak učinek, kot če bi jih namesto v volilno skrinjico metali v koš. V praksi se kaj takega seveda ne zgodi, v sodobnih večinskih sistemih pa se vsak dan dogaja, da politična stranka, ki dobi nekaj nad 40 odstotkov oddanih glasov, osvoji izdatno večino, večkrat tudi okoli 3/5 poslanskih sedežev.¹⁸

V parlamentarnem sistemu se na volitvah ne odloča samo o sestavi parlamenta, temveč tudi o oblikovanju vlade, zato nesorazmerna delitev poslanskih sedežev vodi do nelegitimnosti vlade. Poleg tega pri oblikovanju vladne večine igrajo odločilno vlogo politične stranke, brez katerih ni mogoče vzpostaviti in vzdrževati podpore, ki vladi omogoča normalno delovanje. Zlasti zaradi teh dveh razlogov volitve v volilnih enotah niso samo tekmovanje med individualnimi

¹⁶ Italija je kombinirani sistem dveh glasov opustila in uvedla paralelni sistem, v katerem dobi koalicijska, ki je na nacionalni ravni (za poslansko zbornico) oziroma na regionalni ravni (za senat) odnesla relativno zmago, dodatne sedeže, ki naj bi ji zagotovili večino za udobno vladanje (55 odstotkov sedežev). Prim. Alvarez-Rivera, Elections to the Italian Parliament, URL: <http://www.electionresources.org/it/#NEW>.

¹⁷ To potrjujejo tudi izidi volitev v Franciji, kjer se v drugi krog uvrsti več kandidatov: zmagovalna socialistična stranka je na primer na volitvah leta 2012 dobila 29,35 odstotka glasov v prvem krogu in 40,91 odstotka glasov v drugem krogu in osvojila 48,5 odstotka poslanskih sedežev v narodni skupščini.

¹⁸ Prim. Sinnott, *The Electoral System*, v: *POLITICS IN THE REPUBLIC OF IRELAND* (1992), str. 57. Avtor v okviru nasprotovanja večinskemu volilnemu sistemu navaja rezultate britanskih splošnih volitev iz leta 1992, na katerih so konservativci dobili 42 odstotkov glasov in osvojili 51 odstotkov poslanskih sedežev in s tem vlado, Liberalni demokrati pa so dobili 18 odstotkov glasov in osvojili 2 odstotka sedežev.

kandidati, temveč so sočasno, večkrat pa celo predvsem spopadanje političnih strank za osvojitve večine poslanskih sedežev in na tej podlagi izvršilne oblasti.

Tudi ko opazujemo učinkovanje večinskega volilnega sistema na lokalni ravni in iz žabje perspektive, torej z vidika posameznega volivca v volilni enoti, opazimo njegove hude pomanjkljivosti. Predstavljajte si frustracijo volivcev, privrženecv ene od vodilnih dveh političnih strank, na primer laburistične in konservativne v Veliki Britaniji, ki prebivajo in volijo v volilni enoti, v kateri je dolga desetletja vedno znova izvoljen kandidat druge od vodilnih strank. Še veliko hujši je občutek nemoči med volivci manjših političnih strank, ki na zmago svojega kandidata v katerikoli volilni enoti sploh ne morejo računati.

Večinski sistem velja za ureditev, v kateri je pomembnejše kot sicer na volilne izide mogoče vplivati s (pre)oblikovanjem volilnih enot. Zato je izpostavljen tveganjem, povezanim s hotenji političnih strank, da si s prikrojevanjem meja volilnih enot (volilna geometrija, *gerrymandering*¹⁹ in *tullymandering*²⁰) poskušajo zagotoviti zmago na volitvah. V nekaterih primerih prihaja do volilnega inženiringa, v katerem si vodilna politična stranka skuša oblikovati volilni sistem po svoji podobi oziroma za svoje potrebe.²¹ S tega stališča je pomembno, da se ureditev o velikosti in mejah volilnih enot sprejema po enako zahtevnem postopku in z enako večino kot volilna zakonodaja sama.

V teoriji velja, da večinski sistem ni primeren za t. i. razdvojene družbe, in sicer na ideološki, narodni²² ali kateri drugi podlagi.²³ Upravičena so opozorila, da bi v Sloveniji dodatno poglobljala polarizacijo na levo in desno orientirane politične

¹⁹ To je pojem, ki označuje politično manipuliranje pri delitvi države na volilne enote, znano iz ameriške prakse. Prim. Kasapović, IZBORNİ LEKSIKON (2003), str. 93.

²⁰ Richard Sinnott opisuje primer *gerrymanderinga*, ki se je obrnil v svoje nasprotje in prispeval k porazu stranke, ki je manipulirala s spremembami meja volilnih enot, in ga poimenuje *tullymandering* po politiku Jamesu Tullyju, ki je zakrivil volilni poraz svoje stranke (Sinnott, *The Electoral System*, v: *POLITICS IN THE REPUBLIC OF IRELAND* (1992), str. 69, op. 6). To se lahko zgodi zato, ker želi stranka v vsaki enoti zmagati s čim manjšo večino, da ne bi po nepotrebnem osvojila presežnih glasov, ki jih želi izkoristiti v sosednih volilnih enotah.

²¹ Tanja Karakamiševa opozarja, da je uvedba proporcionalnega volilnega sistema leta 1990 v Sloveniji preprečila, da bi prišlo do enostrankarske vlade s šibko opozicijo, kar se je zgodilo na Hrvaškem (Karakamiševa, *ELECTIONS AND ELECTORAL SYSTEMS* (2004), str. 272 in nasl.)

²² V Bosni in Hercegovini bi bilo na primer smiselno stimulirati volivce, da naj izbirajo tudi med kandidati drugih političnih strank in ne samo stranke, ki zastopa njihov narod. Tanja Karakamiševa v zvezi s tem pravi, da sistem enega prenosljivega glasu omogoča, da se volivec opredeli ne le do kandidatov lastne etnične stranke, temveč tudi do kandidatov drugih strank. Prav tam, str. 288.

²³ Že zelo zgodaj, na začetku 20. stoletja, se je pojavila kritika večinskega volilnega sistema, da vodi k dezintegraciji države v primerjavi s sistemom enega prenosljivega glasu, takrat uveljavljenim na Irskem. Širše: Humphreys, *PRACTICAL ASPECTS OF ELECTORAL REFORM* (1923), str. 11, 12, 91 in nasl.

stranke in njihove privrženke. Večinski sistem bi dodatno oteževal sodelovanje med političnimi strankami prek sredinske ločnice med levimi in desnimi političnimi strankami ter zoževal prostor za uspešnost sredinskih političnih programov. Eden temeljnih motivov za uvedbo dvokrožnega volilnega sistema v Sloveniji v devetdesetih letih prejšnjega stoletja je bil zagotoviti trdno sodelovanje desnoredinskih političnih strank in preprečiti, da bi se katera od njih lahko odločila za sodelovanje v levosredinski vladni koaliciji. V tradicionalnih demokracijah, ki ne bolehajo za razdvojenostjo, ima lahko večinski sistem tudi drugačne učinke, saj se dve veliki politični stranki bojujeta predvsem za sredinske volivce, brez katerih ni mogoče dobiti volitev. Poleg tega večinski sistem onemogoča, da bi se v parlamentu prebile (manjše) politične stranke, ki zastopajo skrajne politične programe.

Ob načelnih pomislekih obstajajo tudi še pragmatični strankarski ugovori, saj bi večinski sistem temeljito skrčil število parlamentarnih političnih strank in izničil možnost ponovne izvolitve velikega števila sedanjih poslancev. Predlog za uvedbo dvokrožnega večinskega sistema v Sloveniji nima večjih možnosti za uspeh. Uvedbi tega sistema nasprotujejo manjše politične stranke, ker ogrožajo njihov obstoj ali vsaj samostojnost, pa tudi levosredinske, ki se bojijo poglobljanja politične in ideološke polarizacije. Zato si lahko zamislimo uveljavitev večinskega sistema v Sloveniji samo v izjemnih razmerah, pogojenih z ekonomsko krizo in krizo zaupanja v etablirane politične stranke. Kolikor se večinski volilni sistem pojavlja kot zahteva vstajnikov in pobudnikov za ustanavljanje novih političnih strank ter drugih, ki si prizadevajo za pomladitev in nove obraze v parlamentu in vladi, je treba opozoriti, da postavlja pred politične sile, ki se na novo uveljavljajo, neskončno težje pogoje za preboj v parlament, kot to velja za kombinirani in še zlasti za proporcionalni volilni sistem. Uvedba dvokrožnega večinskega sistema bi zahtevala predhodno spremembo Ustave, po kateri se v Sloveniji poslanci volijo po načelu sorazmernega predstavnštva. To velja za vse različice večinskih volilnih sistemov, za enokrožni in dvokrožni, za paralelni volilni sistem in za sisteme, ki relativnemu zmagovalcu volitev dodeljujejo dodatne poslanske sedeže. Prepričljiv ugovor zoper uvajanje večinskega sistema je, da je mogoče z manj korenitimi posegi v volilni sistem okrepiti personalizacijo.

3. Proporcionalni volilni sistem s prednostnim glasom

Proporcionalni sistem se je rodil kot odziv na deformacije večinskega volilnega sistema. Temelji na zamisli, da naj vsak politični program v parlamentu zastopa tolikšen delež poslancev, kot je delež podpore, ki ga ima med volivci. Ta pravzaprav genialni odziv na večinski volilni sistem je razumevanje volilnih

sistemov postavil na glavo. Pomembna odlika proporcionalnega sistema je, da so v njem upoštevani vsi glasovi, ne le glasovi, ki gredo zmagovalcu volitev v volilni enoti. Če analiziramo volilni sistem, kot je v veljavi v Sloveniji, ugotovimo, da volivčev glas vpliva na to, ali bo stranka izpolnila prag za vstop v parlament, koliko poslanskih sedežev bo osvojila, pa tudi na to, kateri kandidat te stranke bo izvoljen. Po drugi strani je res tudi, da je z uvedbo proporcionalnega namesto večinskega sistema eno skrajnost nadomestila druga.²⁴ Če se v večinskem sistemu izbira med posameznimi kandidati v vsaki volilni enoti in se gradi od spodaj navzgor, je pri proporcionalnem sistemu ravno nasprotno. Tu je dogajanje v enotah in okrajih podrejeno cilju, da je na nacionalni ravni delež osvojenih poslanskih sedežev sorazmeren deležu dobljenih glasov na volitvah.

Prednost proporcionalnega sistema je, da se v njem ne more zgoditi, da bi se oblikovala koalicijska vlada, ki bi na volitvah dobila manjšino oddanih glasov.²⁵ Proporcionalni volilni sistem omogoča, da volivci izbirajo med večjim številom političnih programov, in vodi praviloma do oblikovanja koalicijske vlade.²⁶ Zato ta sistem odklanjajo v državah, ki v ospredje postavljajo zahtevo po močni in stabilni izvršilni oblasti. S tega stališča velja opozoriti, da je stabilnost vlade, ki naj bi jo zagotavljal večinski volilni sistem, negotova, ker je zasnovana na manjšini oddanih glasov. Stabilnost v tem primeru lahko pomeni, da ni mogoče zamenjati vlade, ki ima v javnosti izrazito manjšinsko podporo; gre torej za vlado, ki je trdna, ni pa legitimna. To je v Sloveniji toliko večji problem, ker je stabilnost vlade dodatno poudarjena s konstruktivno nezaupnico (in zelo omejenimi pristojnostmi predsednika republike). Umetno ohranjanje takšne vlade pri življenju je bilo v Sloveniji posebej problematično tudi zato, ker je bilo mogoče po dosedanji ustavni ureditvi z referendummi preprečiti uveljavitev zakonov, sprejetih s predpisano večino v državnem zboru.²⁷ Tako vlada, ki je praviloma

²⁴ Mirjana Kasapović v predgovoru k Nohlenovi knjigi, *IZBORNO PRAVO I STRANAČKI SUSTAV* (1992) opozarja, da se razprave o reformi volilnih sistemov pogosto skrčijo na dilemo večinski ali proporcionalni volilni sistem, in napoveduje, da se bo to z razvojem volilnih sistemov v nekdanjih socialističnih državah spremenilo (str. 13).

²⁵ Legitimnost vlade lahko ogrozi zniževanje volilne udeležbe. Zato je razumljivo, da se pojavljajo predlogi za uvedbo dolžnosti glasovanja (prim. Poglajen, *Vprašljiva privlačnost prisil, v: Dnevnik, Objektiv*, 13. april 2013, str. 4-5) in predlogi za določitev minimalnega kvoruma za veljavnost volitev. Vprašanje je, ali velika udeležba, dosežena na ta način, prispeva k legitimnosti volitev, toliko bolj, ker pomeni poseg v svobodo človekovega ravnanja. Po podatkih za leto 2000 je več evropskih držav prisiljevalo volivce, da se udeležijo volitev (Belgija, Ciper, Grčija, Finska, Luksemburg in Turčija). Prim. Kasapović, *IZBORNI LEKSIKON* (2003), str. 250, 251.

²⁶ Prim. *Democracy Building: Elections – Voting Systems*, URL: <http://www.democracy-building.info/voting-systems.html>.

²⁷ Ta ureditev (90., 97. in 99. člen Ustave) je bila spremenjena v letu 2013 (Uradni list RS, št. 47/2013).

najprej izgubila večinsko podporo volivcev in nato še večinsko podporo med poslanci in političnimi strankami, ni bila več niti legitimna niti operativna, kar je bilo še posebej kritično v času ekonomske krize.

Izvirni, čisti zamisli proporcionalnega sistema so upravičeno očitali, da v njem poteka izbira le med političnimi programi in strankarskimi listami, ne med posameznimi kandidati. Zato je bil proporcionalni sistem postopno korigiran na način, ki naj omeji pretirano politično drobljenje parlamenta (uvedba volilnega praga) in omogoči vsaj delno personalizacijo volitev²⁸ (uvajanje prednostnih glasov oziroma volilnih okrajev, v katerih nastopa po en kandidat vsake stranke). Kljub tem korekcijam ostaja za proporcionalni volilni sistem značilno, da v ospredje postavlja izbiro med političnimi strankami, njihovimi programi in kadrovske ekipami, v ozadje pa konkurenco med individualnimi kandidati. Še več, če do takšne konkurence prihaja, je praviloma omejena na spopadanje med kandidati iste politične stranke.

Predlog o uvedbi proporcionalnega volilnega sistema s prednostnim glasom²⁹ je najmanj oddaljen od veljavne ureditve volilnega sistema. Gre za predlog, ki bi lahko krepil personalizacijo volitev. Vendar ne gre za korenitejšo spremembo, ker personalizacijo omogoča tudi veljavna ureditev z volilnimi okraji.³⁰ Če je prednostni glas močan, odločilen, najbolje kar absoluten, daje volivcu možnost, da se na volitvah ne omejuje na izbiro med političnimi strankami in njihovimi programi, temveč lahko vpliva na to, kateri kandidat bo izvoljen. Slabost takšne ureditve je v tem, da je izbira omejena na politično stranko, ki jo vnaprej izbere. Volivec se na volitvah sreča z množico strankarskih in drugih kandidatnih list in ga način glasovanja sili, da se najprej opredeli za politično stranko, šele nato pa se s prednostnim glasom opredeli do tega, kateremu kandidatu te stranke daje prednost. S tega stališča veljavna ureditev omogoča večjo preglednost, zaradi katere se v praksi volivec odloči podpreti neko politično stranko zaradi odlik kandidata, ki v njenem imenu nastopa v volilnem okraju.

Veljavni volilni sistem prispeva k preveč poudarjeni vlogi vodstev političnih strank in še zlasti njihovih predsednikov ter k podrejanju poslancev. Stopnjo

²⁸ S personalizacijo označujemo prizadevanje, da se okrepi vpliv volivcev na izbiro poslancev. Franc Grad opozarja, da je k personalizaciji volitev mogoče prispevati z vključevanjem volivcev tudi v proces kandidiranja, ki ne sme biti monopol političnih strank (Grad, *VOLITVE IN VOLILNI SISTEM* (1996), str. 83–85), sam pa sem se zavzel za odpravo ugodnosti pri predlaganju kandidatov strank (Ribičič, *Za novo ravnotežje med vejami oblasti in do ljudi*, v: *Pravna praksa*, 32 (2013) 9).

²⁹ V teoriji velja, da uvajanje prednostnega glasu koristi manjšim političnim strankam. Prim. Lundell, *Electoral Reform and Party System Change*, v: *Scandinavian Political Studies*, 31 (2008) 4, str. 365.

³⁰ Prim. Grad, *PARLAMENTARNO PRAVO*, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 59.

podrejanja je mogoče najbolje ilustrirati z nadzorom, ki ga izvajajo stranke nad delovanjem poslancev celo v primerih, ko je njihova samostojnost varovana s tajnostjo glasovanja.³¹ Precej parlamentarnih političnih strank ima predsednike, ki delujejo po načelu »stranka, to sem jaz«. Kar v nekaj primerih so takšni predsedniki dovolili, da je njihovo ime postalo sestavina uradnega imena stranke oziroma kandidatne liste. V takšnih strankah je stopnja podrejenosti poslancev vodstvu stranke še posebej izrazita. Znani so tudi primeri, ko so politične stranke od kandidatov za poslance zahtevale, da podpišejo bianko odstopne izjave, ki jih stranka lahko uporabi³² takrat, ko ni zadovoljna z ravnanjem poslanca. Ker je takšno podrejanje poslancev v očitnem neskladju z Ustavo,³³ so si nekatere stranke poskušale podrežati poslance tako, da so bili prisiljeni kot kandidati podpisati pogodbo o dolžnosti povrnitve stroškov izvolitve za primer, da bi kot poslanci izstopili iz politične stranke in njene poslanske skupine.

Modelu volilnega sistema s prednostnim glasom nasprotujejo poslanci, ki so prepoznavni samo na lokalni ravni, v volilnem okraju in ocenjujejo, da se ne morejo enakopravno kosati s tistimi, ki so regionalno ali celo nacionalno bolj prepoznavni. Upoštevati velja, da gre za poslance, ki so zaradi tesnejše povezanosti z lokalnim okoljem med najbolj samostojnimi in se pustijo manj omejevati in podrežati. Ta vidik je lahko tudi pomembna ovira pri iskanju dvetretjinske večine za uvedbo prednostnega glasu, ker celo v primeru, ko stranke dosežejo politično soglasje, lahko vodi do tihe obstrukcije poslancev, ki ocenjujejo, da ne bodo mogli biti ponovno izvoljeni.

Skupna značilnost veljavne ureditve z volilnim okrajem in predlagane ureditve s prednostnim glasom je, da dajeta prevelik poudarek konkuriranju in izbiri med kandidati iste politične stranke. Zato bi bilo smiselno, da bi volilni sistem volivcem omogočil izbiro med kandidati različnih političnih strank.³⁴ Ena od možnosti je uvedba panaširanja v okviru sedanje ureditve ali v okviru predlagane ureditve s prednostnim glasom. Res je, da je bila ena od različic panaširanja že neuspešno uporabljena na parlamentarnih volitvah leta 1990, vendar se je takratni poskus diskreditiral (veliko neveljavnih glasov in dolgotrajno ugotavljanje

³¹ O raznovrstnih oblikah nadzora tajnega glasovanja glej: Ribičič, Tajnost glasovanja, v: PODOBA PARLAMENTARNEGA SISTEMA (2000), str. 128–139.

³² Beneška komisija je ocenila, da je takšna praksa v neskladju z evropskimi demokratičnimi izročili. Prim. Mnenje Beneške komisije št. 691/2012, sprejeto 15. oktobra 2012.

³³ Člen 82 Ustave RS določa, da so poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila. Vodstva političnih strank razlagajo to določbo pristransko, kot da je namenjena samo omejevanju vpliva volivcev na »njihove« poslance, ne pa tudi preprečevanju podrejanja poslancev s strani političnih strank.

³⁴ Prednostni glas je bil v izhodišču namenjen izbiri kandidatov v politični stranki. Prim. Katz, Preferenčno glasovanje znotraj strank, v: VOLILNI SISTEMI: ZBORNIK (1996), str. 103 in nasl.

volilnih izidov) zaradi kumuliranja prednostnih glasov in ne panaširanja.³⁵ S tega stališča bi bilo smiselno poiskati rešitev, po kateri bi imel sleherni volivec ob glasu za stranko oziroma listo še prednostni glas, ki bi ga lahko oddal kandidatu z liste, za katero je glasoval, ali s katere druge liste. Glasovanje za kandidata stranke, ki ni volivčeva prva izbira, kaže na visoko vrednotenje njegovih odlik, kaže pa tudi na volivčev pogled na koalicijsko sodelovanje med strankami. Zato ni čudno, da na primer v Luksemburgu predlagajo za ministre ravno poslance, ki so na volitvah dobili največ prednostnih glasov.³⁶

Podcenjevanja prednostnih glasov, češ da se volivci običajno ustavijo pri prvih imenih na kandidatni listi, praksa ni potrdila, saj je znan primer kandidata za Evropski parlament Boruta Pahorja, ki je bil leta 2004 izvoljen, čeprav je bil na kandidatni listi uvrščen na zadnje mesto.

Če bi imel volivec dva glasova, od katerih bi bil eden namenjen izbiri med političnimi strankami, drugi pa izbiri med kandidati na listi katerekoli politične stranke, bi to proporcionalni sistem s prednostnim glasom po načinu glasovanja in delno tudi vsebinsko približalo kombiniranemu sistemu dveh glasov.

4. Kombinirani sistem dveh glasov

Postopno so se uveljavljale korekcije, ki so omilile slabosti obeh skrajnosti, večinske in proporcionalne. Tako so se razlike med volilnimi sistemi zmanjševale in države že dolgo nimajo več samo možnosti, da bi iz ene skrajnosti preskočile v drugo, temveč imajo na razpolago vrsto vmesnih rešitev. Postopno pa so se pojavili modeli volilnega sistema, ki jih ni bilo več mogoče uvrstiti niti med večinske niti med proporcionalne. Gre za modele, ki povzemajo značilnosti večinskega in proporcionalnega sistema. Zato, ker gradijo na prednostih enega in drugega sistema, govorimo o kombiniranih ali mešanih sistemih.

Eden od njih je irski sistem enega prenosljivega glasu, ki je v svoji državi že dvakrat uspešno prestal referendumsko preizkušnjo.³⁷ Njegova temeljna zamisel je razmeroma lahko razumljiva: z izbiro med kandidati v večnominalnih

³⁵ Prim. Toplak, *Preferenčni glas in njegova uporaba v Sloveniji*, URL: <http://rcum.uni-mb.si/~jure/preferential.pdf>, str. 8.

³⁶ Širše: Kasapović, *IZBORNI LEKSIKON* (2003), str. 254, 255.

³⁷ Zanimivo je, da so v Britanski Kolumbiji (Kanada) skupini državljanov zaupali, da izbere najprimernejši volilni sistem, ti pa so začuda izbrali najzahtevnejšega, to je sistem enega prenosljivega glasu, ki je nato na referendumu leta 2005 dobil prek 57 odstotkov glasov (za uvedbo bi jih bilo potrebnih 60 odstotkov). Širše: Lundberg, *Electoral System Reviews in New Zealand, Britain and Canada*, v: *Government and Opposition*, 42 (2007) 4, str. 471 in nasl.

volilnih enotah in uporabo alternativnega glasovanja dobimo volilni sistem, v katerem je personalizacija volitev izrazita, na drugi strani pa volilni izidi kažejo relativno majhna odstopanja od sorazmerne zastopanosti političnih strank. V njem je vloga političnih strank manj izrazita kot v proporcionalnem sistemu; volivci lahko glasujejo za kandidate različnih političnih strank; poleg tega v tem volilnem sistemu ni izgubljenih glasov.³⁸ Glasovanje je nekoliko bolj zapleteno, vendar je njegovo bistvo mogoče opredeliti takole: vsak volivec določa vrstni red kandidatov, za katere glasuje, tako, da jim odda prvi, drugi, tretji itd. glas. Prvi glas odda kandidatu, za katerega bi glasoval v okviru enokrožnega volilnega sistema; drugi glas odda kandidatu, za katerega bi glasoval v drugem krogu, če se vanj ne bi uvrstil kandidat, ki je bil njegova prva izbira, in tako naprej. Seveda je prednost tovrstne ureditve³⁹ v tem, da se vsa glasovanja opravijo hkrati in ni treba opravljati volitev v več krogih.

Lahko rečemo, da je irski sistem bližje večinskemu kot proporcionalnemu sistemu, medtem ko je nemški volilni sistem dveh glasov bližje proporcionalnemu kot večinskemu sistemu. Najpomembnejši razlog, da sistem enega prenosljivega glasu ni bolj razširjen (uporabljajo ga na primer na Irskem, Danskem in v Avstraliji), je zapleten način prevajanja volilnih glasov v poslanske sedeže. Poenostavljeno rečeno: ob upoštevanju vseh glasov se postopno uvrščajo v parlament kandidati z največ prvimi glasovi in postopno odpadajo kandidati z najmanj zbranimi glasovi, pri čemer se glasovi, ki jih tisti, ki so izvoljeni, in tisti, ki so odpadli, niso porabili, dodeljujejo drugim kandidatom.

Mešani sistemi so že v izhodišču bolj zapleteni od obeh čistih, večinskega in proporcionalnega, pri čemer je nemški volilni sistem enostavnejši od irskega tako glede načina volitev kot glede prevajanja glasov v volilne sedeže. Susan E. Scarrow označuje nemški volilni sistem za hibridni sistem, ki kombinira prednosti večinskega in proporcionalnega ter prispeva k politični stabilnosti.⁴⁰

Za razumevanje nemškega volilnega sistema je pomembno poznati funkciji, ki ju imata prvi in drugi glas. Prvi glas za kandidata na večinskih volitvah (v

³⁸ Grad, *VOLITVE IN VOLILNI SISTEM* (1996), str. 79.

³⁹ Gre za glasovanje, ki se je uveljavilo v Avstraliji in omogoča, da v večinskem sistemu relativnega zmagovalca na podlagi prvih glasov lahko prehiti kandidat, ki je dobil več preostalih glasov. Zato ocenjujejo, da je izvoljen kandidat, ki je najmanj neprijeten. Prim. Kasapović, *IZBORNILIKSIKON* (2003), str. 20, 21. Richard Sinnott pravi, da je za razumevanje irskega sistema enega prenosljivega glasu ob alternativnem glasovanju pomembno dejstvo, da se poslanci volijo v večnominalnih volilnih enotah (Sinnott, *The Electoral System*, v: *POLITICS IN THE REPUBLIC OF IRELAND* (1992)).

⁴⁰ Scarrow, Germany, v: *MIXED-MEMBER ELECTORAL SYSTEMS* (2001), str. 55 in nasl.

Nemčiji so enokrožne, po modelu, ki je ponujen pri nas, pa dvokrožne⁴¹) je namenjen izbiri kandidata z največjo podporo v volilni enoti oziroma okraju. Ta kandidat je dokončno izvoljen in mu njegovega mandata ne more odvzeti nič drugega kot samo to, da njegovi stranki oziroma listi ne uspe doseči praga za vstop v parlament (5 odstotkov oziroma osvojitve vsaj treh temeljnih mandatov). Prvi glas je torej enako močan kot v večinskih volilnih sistemih, seveda pa se nanaša samo na tisto polovico poslancev, ki je izvoljena v večinskem delu volitev. Drugi glas odloča o izvolitvi preostale polovice poslancev, vendar se strankam dodeljujejo poslanski sedeži na takšen način, da skupni rezultat privede do sorazmerne zastopanosti političnih strank oziroma list.⁴² Namen drugega glasu je korigirati oziroma kompenzirati deformacije, ki nastanejo med strankami na podlagi večinskega dela volitev.⁴³ V teoriji prevladuje prepričanje, da je drugi glas zato pomembnejši od prvega; pretirane pa so po mojem mnenju ocene, da nemškega volilnega sistema ne bi smeli šteti za kombiniranega.

Večinski in proporcionalni volilni sistem sta že prešla svoj zenit, čeprav ne moremo trditi, da sta v zatonu. Razvoj kombiniranega volilnega sistema pa je šele na začetku. Upravičeno mu lahko napovedujemo uspešen vzpon zato, ker gradi na prednostih obeh skrajnosti in se skuša izogibati njunim slabostim. Poleg tega je logično, da se države, nezadovoljne s svojim obstoječim volilnim sistemom, praviloma ne bodo odločale za nasprotno skrajnost, temveč se bodo zadovoljile z ohranjanjem pozitivnih značilnosti veljavne ureditve in dodajanjem izboljšav, vzetih iz nasprotne skrajnosti. Pri tem je vprašanje le, ali se bodo zadovoljile z manjšimi korekcijami, ki ostajajo v okviru dotedanega volilnega sistema, ali za resnejši poseg, kot je uvedba kombiniranega volilnega sistema.

Leta 2001 je bila izdelana celovita in poglobljena analiza posebnosti kombiniranega volilnega sistema, ki obravnava njegove načelne prednosti in kritično presoja uspešnost njegove implementacije v posameznih državah (Nemčija, Nova Zelandija, Italija, Japonska itd.). Pokazala je, da je prednost tega sistema, da kombinira značilnosti klasičnega britanskega in ameriškega večinskega sistema

⁴¹ V okviru kombiniranega volilnega sistema bi bilo racionalno ostati pri enokrožnem večinskem sistemu, ker se z drugim glasom preprečujejo odstopanja od sorazmernega zastopstva političnih strank, poleg tega pa na izvolitev na podlagi drugega glasu vplivajo volivci s prednostnim glasom. Proti dvokrožnemu glasovanju govori tudi upadanje volilne udeležbe.

⁴² Širše o tem Kasapović, *IZBORNI LEKSIKON* (2003), str. 275–277.

⁴³ Pappi, Thurner, *Electoral behaviour in a two-vote system*, v: *European Journal of Political Research*, 41 (2002) 2, str. 207–232. Avtorja govorita o tem, da drugi glas opravlja vlogo »kompenzacije« drugače od njegove vloge v paralelnih sistemih (str. 207). Opozarjata, da nemški volilni sistem volivcu omogoča, da glasuje na proporcionalnih volitvah za eno, na primer manjšo stranko, na večinskih pa za kandidata druge stranke, ker kandidati manjše stranke na teh volitvah (enokrožni večinski sistem) ne morejo biti uspešni (str. 207, 208).

19. stoletja in evropskega kontinentalnega proporcionalnega sistema 20. stoletja, zato lahko postane najpomembnejša reforma volilnih sistemov v 21. stoletju.⁴⁴

Nobena država ne uvaja novega volilnega sistema samo na podlagi njegovih načelnih prednosti oziroma zato, ker ga teorija šteje za konsistentnega in perspektivnega. Do uvedbe novega volilnega sistema v neki državi navadno vodita vsaj dva razloga: prvič, da teorija in javno mnenje dojemata obstoječi volilni sistem kot krivca za težave, v katerih se je znašla država, in drugič, da je prišlo do hudega nezaupanja javnosti do obstoječih parlamentarnih strank (praviloma je to povezano z njihovo nesposobnostjo spoprijemanja z ekonomsko krizo, od-tujenostjo strankarskih elit in korupcijskimi aferami). V takih primerih je realno pričakovati, da bo dozorelo prepričanje, da rešitve ni brez sprememb volilnega sistema.

Volilni sistem, ki je v Sloveniji v veljavi od začetka devetdesetih let, je močno podoben volilnemu sistemu, kakršen je veljal pri volitvah v narodno skupščino Kraljevine SHS v dvajsetih letih prejšnjega stoletja. To lepo ilustrirata primerjavi razlag obeh sistemov in še zlasti vloge volilnih okrajev v njiju, ki sta ju dala Leonid Pitamic⁴⁵ in Franc Grad⁴⁶. Tudi novejša literatura, ki se ukvarja s primerjavami in klasifikacijami volilnih sistemov, takšen sistem obravnava kot sistem, v katerem se s kandidiranjem posameznih kandidatov v volilnih okrajih poskuša vsaj deloma personalizirati proporcionalni volilni sistem. Volilni okraji imajo torej podoben učinek kot uvajanje preferenčnih glasov. V Sloveniji so se kmalu po njegovi uvedbi pojavile zelo ostre kritike volilnega sistema, češ da gre za prevaro volivcev, dvojno prevaro, deformiranost do nerazpoznavnosti, krivičnost, nedemokracičnost, vladavino partitokracije⁴⁷ itd. Ker pa se je dolgo obdržal, so že samo zaradi tega njegove slabosti manj izrazite, ker ga volivci na podlagi lastnih izkušenj vse bolj prepoznavajo kot proporcionalnega (s premalo izrazito personalizacijo) in se mu poskušajo prilagajati.

⁴⁴ MIXED-MEMBER ELECTORAL SYSTEMS (2001), str. 571 in nasl.

⁴⁵ »Glas, ki je oddan za okrajnega kandidata, velja obenem za vso listo, h kateri spada ta okrajni kandidat, ki je na ta način lahko privlačno sredstvo za listo stranke; osebnost kandidata ima poleg programa stranke tudi nekaj pomena; zato so stranke primorane postaviti v vse okraje, to pa pomeni za vso listo, znane in veljavne osebnosti ...« Pitamic, DRŽAVA (1927), str. 333, 334.

⁴⁶ Grad, VOLITVE IN VOLILNI SISTEM (1996), str. 148–150.

⁴⁷ Prim. gradivo Slovenskega razvojnega sveta, s katerim je predlagal Uveljavitev uravnoveženega kombiniranega sistema pri volitvah v Državni zbor RS, Ljubljana, 31. december 1995; odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-106/95, z dne 25. 1. 1996, o t. i. nacionalnih listah, in odklonilno ločeno mnenje sodnika mag. Matevža Krivica k tej odločbi; in Gaber, Zrelostni izpit, v: VOLILNI SISTEMI: ZBORNIK (1996), str. 268. Širše o tem: Ribičič, PODOBA PARLAMENTARNEGA DESETLETJA (2000), str. 25 in nasl.

Predlog za uvedbo izboljšane nemškega sistema dveh glasov se je pojavil konec leta 1995 vzporedno s predlogom za uvedbo dvokrožnega večinskega sistema. Na referendumu leta 1996 je najmanjši delež podpore (poleg veljavnega volilnega sistema, ki je dobil še manjšo podporo) dobil kombinirani volilni sistem.⁴⁸ Toda ravno upoštevanje ljudske volje, izražene na referendumu, vodi do sklepa, da je od ponujenih najprimernejši ravno kombinirani volilni sistem. Ta sistem je namreč približno na sredini med drugima dvema predlogoma, dvokrožnim večinskim sistemom in proporcionalnim sistemom (s prednostnim glasom).

Ko preučujemo izkušnje drugih držav, moramo upoštevati, ali so uvajale kombinirani volilni sistem na podlagi izkušenj s proporcionalnim (Nemčija) ali večinskim sistemom (Nova Zelandija). V prvem primeru se želi država izogniti slabostim, kot so prevelika politična razdrobljenost parlamenta, premajhna stabilnost vlade, pretirano podrejanje poslancev vodstvom političnih strank in nevarnost prodora skrajnih političnih programov v parlament. Slednji argument je bil v Nemčiji neposredno po drugi svetovni vojni posebej pomemben za uvajanje kombiniranega volilnega sistema. Uvedba kombiniranega sistema namesto proporcionalnega je dobra rešitev, ker odpravlja njegove slabosti, ne da bi prišlo do nasprotne skrajnosti. Če na uvedbo kombiniranega volilnega sistema pogledamo z druge strani, torej s stališča države, v kateri je bil dotlej v veljavi večinski sistem, je temeljni argument enak: slabosti večinskega sistema je smiselno odpravljati na način, ki ne vodi do druge, proporcionalne skrajnosti in njenih slabosti. V tem primeru je cilj doseči legitimnost vlade in razširiti možnosti izbire med političnimi programi, ne da bi bila bistveno oslABLJENA stabilnost vlade ali ogroženo oblikovanje in učinkovito delovanje vladnih koalicij.⁴⁹ Liberalni demokrati v Veliki Britaniji na primer ponujajo ureditev, ki je blizu nemškega volilnega sistema, vendar z nekoliko manj elementi, povzetimi iz proporcionalnega sistema. To zlasti velja za idejo, da se sorazmernost sestave parlamenta doseže

⁴⁸ Ob relativno slabi udeležbi (37,9 odstotka) je dobil največ glasov (44,5 odstotka) dvokrožni volilni sistem, sledila pa sta mu proporcionalni volilni sistem s prednostnim glasom (26,6 odstotka) in kombinirani sistem dveh glasov (14,4 odstotka). Proti spremembi volilnega sistema je glasovalo 4 odstotke tistih, ki so prišli na volitve, okrog 10 odstotkov glasov pa je bilo neveljavnih.

⁴⁹ Z vidika današnjih slovenskih razmer so izkušnje ob uvajanju kombiniranega sistema v Nemčiji zanimivejše, ker gre tudi v Sloveniji za spremembo proporcionalnega v kombinirani sistem. Po drugi strani so izkušnje Nove Zelandije bolj aktualne zato, ker so kombinirani sistem uvedli v času ekonomske krize in ker gre za manjšo državo, bolj primerljivo s Slovenijo. V Novi Zelandiji so leta 2011 izvedli referendum, na katerem se je 57,77 odstotka volivcev, ki so se referendumu udeležili, opredelilo za ohranitev kombiniranega volilnega sistema.

tako, da se z drugim glasom na podlagi strankarskih list izvoli veliko manj kot polovica poslancev.

Podzastopane družbene skupnosti (ženske, mladi, različne vrste manjšin) se lažje uveljavljajo v okviru proporcionalnega kot v okviru kombiniranega sistema. Zato bi veljalo preučiti, ali bi lahko drugi glas, katerega funkcija je odpraviti odstopanja od proporcionalnosti, uporabili tudi za korigiranje nesorazmernosti glede zastopanja manjšinskih družbenih skupin.

Menim, da volilni sistemi bolj prispevajo k povečanju korupcijskih tveganj, ko gre za njihove skrajne modele, kot takrat, ko je uveljavljen kombiniran volilni sistem. V okviru proporcionalnega volilnega sistema so ta tveganja poudarjena predvsem kot oblika »kupovanja« glasov najmanjših političnih strank, pri čemer gre navadno za stranke, ki so formalno v opoziciji, dragocene glasove za predloge vlade pa prispevajo takrat, ko jim za to nekaj ponudijo. V Sloveniji je bilo mogoče to opazovati v primerih, ko so bili glasovi poslancev manjših strank odločilni za sprejem nekega pomembnejšega vladnega projekta in so ti poslanci in njihove poslanske skupine do zadnjega trenutka zavlačevali z odločitvijo, ali bodo tak projekt podprli ali ne, kot da bi na borzi ali na dražbi poskušali dvigovati ceno svojih glasov. Drug primer izrazitih korupcijskih tveganj je povezan z velikimi političnimi strankami, ki so bile zelo dolgo abonirane na oblast in je to vodilo do tesnega prepletanja vodilnih političnih, poslovnih in bančnih struktur. Zdi se, da je bilo v Italiji v času uvajanja kombiniranega sistema mogoče opazovati oboje hkrati, koruptivnost majhnih političnih in velikih etabliranih političnih strank, ki so po dolgih desetletjih nepričakovano hitro razpadle, ko so zaradi korupcijskih afer izgubile legitimnost in podporo med volivci.⁵⁰ Če primerjamo položaj manjših slovenskih parlamentarnih političnih strank z nemškimi, lahko ugotovimo, da imamo v Sloveniji opravka s sredinskimi strankami, ki si prizadevajo biti v vsaki vladni koaliciji, medtem ko se v Nemčiji programsko opredeljujejo kot levo- ali desnosedinske in se v vladno koalicijo praviloma ne povežejo z veliko stranko z nasprotnega političnega pola.

Napačno je prepričanje, da je število parlamentarnih političnih strank odvisno le od višine praga. Seveda bo na proporcionalnem delu volitev lahko samostojno nastopila vsaka stranka, ki meni, da bo zanesljivo preskočila volilni prag. Toda takšna politična stranka praviloma sama ne bo mogla biti uspešna na večinskem delu volitev, zato se bo morala pred volitvami povezati z drugimi

⁵⁰ Izguba legitimnosti italijanskih političnih strank je temeljila na aferah, ki so odkrivala korupcijo in klientelizem, kar je bilo zaradi povezav rimskih central političnih strank z organiziranim kriminalom italijanskega juga še posebej boleče za volivce razvitejšega severa. Katz, *Reforming the Italian Electoral Law*, v: *MIXED-MEMBER ELECTORAL SYSTEM* (2001), str. 96 in 575.

strankami in predlagati skupne kandidate. To je eden od razlogov, da manjše politične stranke ne ostajajo nevtralne in se z bodočimi koalicijskimi partnerji povezujejo že pred volitvami.

Prednost kombiniranega volilnega sistema je, da ne vodi iz ene v drugo skrajnost. Nesmiselno bi bilo na primer v Sloveniji iz proporcionalnega preskočiti v večinski volilni sistem, ki bi vodil do pretirane polarizacije na dva ideološko in politično izključujoča se bloka. Uvedba večinskega sistema bi bila nesorazmeren ukrep, saj je mogoče cilje, kot sta personalizacija volitev in stabilnejša vlada, doseči z manj korenitim posegom v volilni sistem.

5. Sklep

Kako bi bil sestavljen parlament na podlagi rezultatov zadnjih parlamentarnih volitev, če bi bil takrat v veljavi proporcionalni sistem s prednostnim glasom, kombinirani sistem ali dvokrožni večinski volilni sistem? Jasen odgovor na to vprašanje bi močno olajšal odločanje o tem, kateri sistem je za današnjo Slovenijo najprimernejši. Toda preprostega odgovora na to vprašanje ni mogoče dati. Ravnanje volivcev se namreč prilagaja volilnemu sistemu in njegovim spremembam. V veljavnem volilnem sistemu sta v ospredju tekmovanje med političnimi strankami in njihovimi ekipami kandidatov ter tekmovanje med kandidati iste politične stranke. Za proporcionalni sistem je sicer značilno, da v njem ni izgubljenih glasov, toda nobenega vpliva na končni izid nimajo glasovi za kandidate strank, ki ne dosežejo volilnega praga. Še več, ti glasovi se porazdelijo med druge politične stranke sorazmerno, se pravi tudi med stranke, ki jih volivec nikakor ne bi hotel podpreti. Razgledan in informiran volivec pa razmišlja tudi o vprašanju, katere stranke bodo po volitvah oblikovale vladno koalicijo in kdo bo mandatar za sestavo vlade. Tudi zato bo trikrat premislil, preden bo oddal glas kandidatu politične stranke, za katero je negotovo, ali bo sploh prišla v parlament. Že teh nekaj ilustracij kaže, da različni volilni sistemi od volivca zahtevajo različen pristop in premislek o tem, kako naj glasuje.

Najpomembnejše izkušnje z volilnim sistemom pridobi volivec, ko po volitvah ugotavlja, kaj se je zgodilo z njegovim glasom. Realno lahko od volivca, ki se je že opekel s tem, da je šel njegov glas v koš oziroma strankam in kandidatom, ki jih ni želel podpreti, pričakujemo da bo na prihodnjih volitvah (če ne bo zaradi slabe izkušnje ostal doma) glasoval tako, da se to ne bo ponovilo. Volilni sistem, tudi veljavna slovenska različica, lahko zato deluje tem bolje, čim bolj se volivci spoznavajo z njegovim bistvom. To situacijo lahko primerjamo z učinkom kazni na nekoga, ki ni vedel, da je neko ravnanje prepovedano in kazni-

vo. V vsakdanjem življenju se prebivalci Slovenije ne srečujejo z zapletenimi in zahtevnimi pravili samo, ko gre za volilni sistem, temveč tudi v drugih primerih (predpisi o prometni varnosti, predpisi o ločevanju odpadkov, vodenje osebnih financ, pravila obnašanja na smučiščih itd.). Spremljanje navadne nogometne tekme zahteva veliko več predznanja o pravilih igre kot glasovanje na volitvah. Pretirano je zato stališče, da je kombinirani sistem prezapleten za Slovenijo zaradi nesposobnosti volivcev, da bi se mu prilagodili.

Ko pride do spremembe volilnega sistema, se morajo novi ureditvi prilagoditi politične stranke in njihovi kandidati, nestranski kandidati in volivci. Stranke se zaradi uvedbe večinskega sistema združujejo z drugimi v takšne nove stranke ali predvolilne koalicije, ki so sposobne zmagati v volilnih enotah in v volilnem boju na nacionalni ravni za mandatarni položaj, kar prej ali slej privede do dvostranske polarizacije. Kandidati, ki so bili izvoljeni s kakšnimi desetimi odstotki glasov v volilnem okraju, ne morejo realno računati na absolutno večino oddanih glasov v volilni enoti v prvem ali drugem krogu večinskih volitev. Volivci se morajo vprašati, kdo si zasluži njihovo podporo, ker ima realne možnosti, da zmagaja v volilni enoti in pripomore k zmagi neke stranke v boju za mandatarni položaj. Glede tega ima kombinirani sistem zelo veliko prednost, ker omogoča strateško glasovanje: volivec lahko odda glas manjši stranki, ki jo preferira, in drugi volilni glas kandidatu večje politične stranke, ki ima realne možnosti, da zmagaja v volilni enoti in na nacionalni ravni.

Zaradi teh prilagoditev je nemogoče napovedati, kakšen bi bil uspeh posameznega kandidata in kandidatne liste v različnih volilnih sistemih na podlagi rezultatov, doseženih v drugačnem volilnem sistemu.⁵¹ Recimo, da imajo v neki državi, v kateri je na novo uveljavljen večinski sistem, v trenutku volitev politični programi desne sredine 40-odstotno podporo in leve sredine 60-odstotno podporo (ali obrnjeno), vendar se vse desno usmerjene stranke združijo v eno politično formacijo in nastopajo s skupnimi kandidati, na levici pa se dve približno enako vplivni politični stranki odločita za samostojno nastopanje (ali obrnjeno). Preprost izračun pokaže, da lahko stranka s 40-odstotno podporo v takšnem primeru zmaguje v volilnih enotah, ker bodo imeli njeni kandidati v povprečju za deset odstotkov večjo podporo od kandidatov drugih dveh strank.

Razmere v Sloveniji so zrele za spremembo volilnega sistema. Čeprav menim, da so kritike veljavne ureditve pretirane, nedvomno obstaja vzročna zveza med slabostmi volilnega sistema in krizo zaupanja v politične institucije in njihove nosilce. Drugi element, ki govori v prid spremembam volilnega sistema, je huda

⁵¹ Ribičič, Osebnost kandidatov in sorazmerna zastopanost političnih strank, v: VOLILNI SISTEMI: ZBORNIK (1996), str. 285–287.

ekonomska kriza in nesposobnost izvršilne oblasti, da se z njo uspešno spopade. Čeprav niso bile izčrpane vse možnosti, ki jih ponuja veljavna ustavna ureditev (na primer oblikovanje strokovne vlade in velike koalicije), bi bila tudi sprememba volilnega sistema lahko spodbuda za oblikovanje uspešnejšega parlamenta in vlade. Tretji element je visoka stopnja nezaupanja do etabliranih političnih strank in politike nasploh, kar je v povezavi s korupcijskimi aferami in tajkunskimi zgodbami ter tudi z resnimi kršitvami evropskih standardov varstva pravic. Z nosilci nezadovoljstva, ki se je preselilo na ulice, oblasti ni uspelo vzpostaviti dialoga, vstajniki pa zahtevajo spremembe, ki bodo vodile do legitimnosti na novo izvoljene oblasti.

Večinski volilni sistem zagotavlja stabilnost izvršilne oblasti brez legitimnosti, zato za današnjo Slovenijo ni primeren. Poglobljaj bi polarizacijo na dva ideološka bloka in povečeval korupcijska tveganja. Pomanjkljivost proporcionalnega sistema je, da zagotavlja sorazmerno zastopanje političnih programov brez personalizacije, povzroča razdrobljenost parlamenta in omogoča prevlado partitokracije. Večinski sistem je še posebej nesprejemljiv v razmerah ekonomske krize, v kateri potrebuje vlada prepričljivo legitimnost; proporcionalni sistem pa je še posebej neprimeren v času hudega nezadovoljstva vstajnikov, ki zahtevajo personalizacijo volitev in prenovo političnih struktur. Zato posebno pozornost zasluži kombinirani volilni sistem kot tista perspektivna rešitev, ki lahko prispeva k stabilnosti vlade na legitimni podlagi, vodi do sodelovanja namesto polarizacije, do sorazmernega zastopstva s poudarjeno personalizacijo in zmanjševanja korupcijskih tveganj. Predlagatelji kombiniranega sistema dveh glasov so nemški model prilagodili tako, da je skladen z veljavno Ustavo. To pomeni, da zaradi fiksnega števila poslancev niso mogoči presežni mandati; prag je za en odstotek nižji kot v Nemčiji; večinski del volitev je dvokrožen in ne enokrožen kot v Nemčiji, odpoklic poslancev ni mogoč itd. Kljub temu gre za izboljšani, demokratizirani nemški volilni sistem.

Po mojem mnenju kombiniranemu sistemu dveh glasov neupravičeno očita jo, da ni skladen z 80. členom Ustave RS. Morda ta določba res ni bila napisana zato, da bi spodbudila uvedbo kombiniranega sistema, toda če se odmaknemo od črkobralске razlage, lahko ugotovimo, da je ravno kombinirani sistem najbližje besedilu tega člena, saj zagotavlja sorazmernost in pomembno povečuje vpliv volivcev na izvolitev kandidatov. Res pa je, da se na večinskem delu volitev izvoli le polovica poslancev (zavzemam se za to, da bi se ta delež bistveno povečal). Če bo do sprememb volilnega sistema prišlo, bo bržkone dilema podobna kot leta 2000: ali predlagati manjše izboljšave veljavnega volilnega sistema ali pa s korenito reformo in uvedbo kombiniranega sistema stopiti na pot pogumnejšega iskanja. Pri tem ni odveč opozoriti na italijansko izkušnjo, kjer se je v desetletju

po uvedbi kombiniranega volilnega sistema vse vrnilo v stare tirnice; to pomeni, da je sprememba volilnega sistema nujni, ni pa sama po sebi zadostni pogoj za takšno prenovo političnega sistema, kot jo zahteva krizni čas.

Uvedba kombiniranega sistema dveh glasov bi v politični sistem vnesla korenite spremembe: zmanjšala bi število parlamentarnih strank, ne da bi vodila v dvostrankarsko polarizacijo; okrepila bi stabilnost vlade, ne da bi bila ogrožena njena legitimnost; poslanci bi postali samostojnejši, ne da bi bilo ogroženo sodelovanje med strankami in sklepanje vladnih koalicij. Samo delno je te cilje mogoče doseči z uvedbo prednostnega glasu in panaširanja v okviru proporcionalnega volilnega sistema.

Literatura

- Alvarez-Rivera, Manuel: Elections to the Italian Parliament, URL: [http://www.electi
onresources.org/it/#NEW](http://www.electi
onresources.org/it/#NEW) (2. julij 2013).
- Budge, J., in Farlie, D.: VOTING AND PARTY COMPETITION, Wiley, London/New York
1977.
- Crilly Tony: Which Voting System Is Best?, URL: [http://plus.maths.org/content/
which-voting-system-best](http://plus.maths.org/content/
which-voting-system-best) (2. julij 2013).
- Democracy Building: Elections – Voting Systems, URL: [http://www.democracy-buil
ding.info/voting-systems.html](http://www.democracy-buil
ding.info/voting-systems.html) (2. julij 2013).
- Denemark, David: Choosing MMP in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral
Reform, v: MIXED-MEMBER ELECTORAL SYSTEMS, THE BEST OF BOTH WORLDS?
(ur. M. S. Shugart in M. P. Wattenberg), Oxford University Press, Oxford
2001.
- Gaber, Slavko: Predstavništvo in demokracija, v: VOLILNI SISTEMI: ZBORNİK (ur. S. Ga
ber), Krt, Ljubljana 1996.
- Grad, Franc: VOLITVE IN VOLILNI SISTEM, Inštitut za javno upravo, Ljubljana 1996.
- Grad, Franc: PARLAMENTARNO PRAVO, GV Založba, Ljubljana 2013.
- Humphreys, John H.: PRACTICAL ASPECTS OF ELECTORAL REFORM, P. S. King, London
1923.
- Karakamiševa, Tanja: ELECTIONS AND ELECTORAL SYSTEMS, Kultura, Skopje 2004.
- Karp, Jeffrey A.: Political knowledge about electoral rules: Comparing mixed mem
ber proportional systems in Germany and New Zealand, v: Electoral Stu
dies, 25 (2006) 4, str. 714–730.
- Kasapović, Mirjana: IZBORNI LEKSIKON, Politička kultura, Zagreb 2003.
- Katz, Richard S.: Preferenčno glasovanje znotraj strank, v: VOLILNI SISTEMI: ZBORNİK
(ur. S. Gaber), Krt, Ljubljana 1996.
- Lijphart, Arend, idr.: ELECTORAL SYSTEMS AND PARTY SYSTEMS, Oxford University Press,
Oxford/New York 1994.
- Lukšič, Igor: Zmagovalci in poraženci volitev 1992, v: VOLITVE IN POLITIKA PO SLO
VENSKO (ur. F. Adam), Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana
1993.
- Lundberg, Thomas Carl: Electoral System Reviews in New Zealand, Britain and Ca
nada: A Critical Comparison, v: Government and Opposition, 42 (2007)
4, str. 471–490.
- Lundell, Krister: Electoral Reform and Party System Change: An Analysis of Nordic
Elections with Two Different Electoral Systems, v: Nordic Political Scien
ce Association, Scandinavian Political Studies, 31 (2008) 4, str. 363–383.
- MIXED-MEMBER ELECTORAL SYSTEMS, THE BEST OF BOTH WORLDS? (ur. M. S. Shugart in
M. P. Wattenberg), Oxford University Press, Oxford 2001.
- Nohlen, Dieter: IZBORNO PRAVO I STRANAČKI SUSTAV, Školska knjiga, Zagreb 1992.

- Noris, Pippa: *ELECTORAL ENGINEERING, VOTING RULES AND POLITICAL BEHAVIOR*, Cambridge University Press, Cambridge/New York 2004.
- Pappi, Franz Urbann, in Thurner, Paul W.: Electoral behaviour in a two-vote system: Incentives for ticket splitting in German Bundestag elections, v: *European Journal of Political Research*, 41 (2002) 2, str. 207–232.
- Pitamic, Leonid: *DRŽAVA, Družba sv. Mohorja*, Ljubljana 1927.
- Pogljajen, Jože: Vprašljiva privlačnost prisil, v: *Dnevnik, Objektiv*, 13. april 2013, str. 4–5.
- Ribičič, Ciril: Osebnost kandidatov in sorazmerna zastopanost strank, v: *VOLILNI SISTEMI: ZBORNIK* (ur. S. Gaber), Krtina, Ljubljana 1996.
- Ribičič, Ciril: Sončne in senčne strani volilnega sistema, v: *Delo*, 9. januar 1993.
- Ribičič, Ciril: Za novo ravnotežje med vejami oblasti in do ljudi, v: *Pravna praksa*, 32 (2013) 9, str. 33.
- Ribičič, Ciril: Alternativni volilni sistem, v: *PODOBA PARLAMENTARNEGA DESETLETJA* (ur. C. Ribičič), samozaložba, Ljubljana 2000.
- Ribičič, Ciril: From the electoral system referendum to constitutional changes in Slovenia (1996–2000), v: *EUROPEAN STANDARDS OF ELECTORAL LAW IN CONTEMPORARY CONSTITUTIONALISM*, Council of Europe, Strasbourg 2005.
- Scarrow, Susan E.: Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise, v: *MIXED-MEMBER ELECTORAL SYSTEMS, THE BEST OF BOTH WORLDS?* (ur. M. S. Shugart in M. P. Wattenberg), Oxford University Press, Oxford 2001.
- Sinnott, Richard: The Electoral System, v: *POLITICS IN THE REPUBLIC OF IRELAND* (ur. J. Coakley in M. Gallagher), PSAI Press, Galway 1992.
- Sovdat, Jadranka: *VOLILNI SPOR, GV Založba*, Ljubljana 2013.
- Toplak, Jurij: Preferenčni glas in njegova uporaba v Sloveniji, <http://rcum.uni-mb.si/~jure/preferential.pdf> (2. julija 2013).
- Tufte, E. R.: The Relationship between Seats and Votes in Two-Party-Systems, v: *American Political Science Review*, 67 (1973) 2, str. 540–554.
- VOLITVE IN POLITIKA PO SLOVENSKO* (ur. F. Adam), Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana 1993.

Comparing the Strengths and Weaknesses of Electoral Systems

Summary

The author compares three electoral systems with each other and with the current electoral system in Slovenia. These are (1) absolute majority system (two-round majority system), (2) proportional electoral system with a preferential vote and (3) mixed-member proportional system, which the Slovenian voters rejected in a referendum in 1996. These electoral systems are in 2013 again being offered as a replacement for the existing electoral system (proportional representation with electoral districts) by two political parties and more than 5.000 voters. After amending in 2000, the Slovenian Constitution contains a provision under which the electoral system for the National Assembly elections is a proportional system in which the voters have the decisive role in choosing the MPs.

The majority voting system, which has the greatest support among voters, is not acceptable for the majority of the political parties and MPs. The author discusses the stability of the government in such a system in which the leading governmental party does not have the support of the majority of voters and whose introduction would additionally polarize the already considerably ideologically divided Slovenian society. The majority voting system therefore ensures the stability of the executive power which, however, lacks legitimacy. It deepens the polarization of the two ideological blocs and increases the risk of corruption. The disadvantage of the proportional system is that it provides proportional representation of political programs without personalization and leads to domination of party leaders. The majority system is particularly unacceptable in terms of the current economic crisis in which the government needs convincing legitimacy; on the other hand, the proportional system is particularly inappropriate in a time of serious discontent of the protesters who demand greater personalization of the electoral system. Therefore, the combined electoral system deserves special attention as one promising solution that may contribute to the stability of the government's legitimate basis, lead to cooperation rather than polarization and to a proportional representation with enhanced personalization as well as to a reduction in corruption risks. Proponents of the combined system with two votes have adapted the German model to be consistent with the current Constitution. This means that because of the fixed number of MPs, there would be no overhang seats; the proposed threshold would be one percent lower than in Germany; the majoritarian part of elections would be two-

rounded; recall of MPs would not be possible etc. Nevertheless, the proposal is an improved, democratized version of the German electoral system. In the author's opinion the combined system of two votes is wrongly accused of not being in conformity with the Constitution. Perhaps the current Article 80 of the Constitution really was not written in order to encourage introduction of the combined system, but if we move away from the literal interpretation, we find that it is precisely the combined system that is closest to the wording of this Article because it ensures proportionality and significantly increases the influence of voters in the election of candidates. It is true that only half of the members are elected in the majority part of elections (author is in favour of significantly increasing the proportion of MPs elected in this way). If changes to the electoral system will indeed occur, a similar dilemma as that in 2000 will undoubtedly ensue: either to propose minor improvements of the electoral system or through a radical reform and the introduction of a combined system embark on a journey of brave exploration. It is not superfluous to recall the Italian experience, where in the decade after the introduction of the combined voting system all has returned to business as usual. This experience shows that a change in the electoral system is a necessary, but it is not by itself a sufficient condition for such an overhaul of the political system as required by crisis times. The introduction of the combined system would lead to important changes of the political system: the reduction of the number of parliamentary parties without this leading to a two-party polarization; enhancement of the stability of the government, without compromising its legitimacy; greater independence of MPs without jeopardizing the cooperation between the parties and making of coalition governments. These goals can only partially be achieved by introducing the preferential vote and panachage under the current proportional electoral system.

