

zato, da ne bi ponovno odkrivali Amerike ali se po nepotrebnem ustavljali pred že razrešenimi problemi. Kar pa zadeva učinkovitost političnega sistema z neposrednimi volitvami, pa te niso nikakršen zadnji garant učinkovitosti. Kot prispevek k odpiranju razprav o demokratizaciji našega političnega sistema pa bi si veljalo na koncu zapomniti Pitamicovo misel iz leta 1927: »Vprašanje prednosti kakega volilnega sistema se v splošnem ne da rešiti le po matematičnih in pravnih vidikih; odvisno je to za vsako državo ne samo od stanja civilizacije, politične zrelosti in tradicije, temveč tudi od ustroja države, njene sestave po narodnostnih, veroizpovednih, družbenih slojih, njenega administrativnega sistema, zlasti pa od obsega kompetenc državnega parlamenta, ter pokrajinskih in krajevnih avtonomnih ali samoupravnih skupščin.«

Njemu v spomin, nam pa v poduk.

VLADO BARABAŠ

## O zmotah in zagatah kandidacijskega postopka

Iz narave in značilnosti volilnega sistema lahko sklepamo o demokratičnosti (in drugih značilnostih) političnega sistema, za presojanje demokratičnosti celotnega volilnega sistema pa je poleg volilne pravice in načina volitev poglavitnega pomena značaj kandidacijskega postopka. Ta postopek lahko v grobem ločimo na fazo predlaganja kandidatov in na fazo določanja kandidatov (dosedanja prva faza – evidentiranje kandidatov, razglašeno celo za stalen proces – je bila v dosedanjem volilnem sistemu, kot še marsikaj, privlačna iluzija, ki ni obrodila pričakovanih sadov). Za obe navedeni fazi kandidacijskega postopka je osnovnega pomena, kdo nastopa kot subjekt.

V dosednji ureditvi so bile temelj volilnega sistema delegacije temeljnih samoupravnih organizacij in skupnosti in družbenopolitični zbori skupščin (DPZ). Vsakdo, ki je bil izvoljen v delegacijo ali DPZ, je imel potrebno »bazo« za kandidiranje na katerokoli funkcijo v skupščinskem sistemu. Po zvezni ustavi so (do sprejema amandmajev, ki jih je skupščina SFRJ razglasila 25. 11. 1988) kandidate za člane delegacij predlagali in določali delovni ljudje v SZDL, in sicer prek njenih organizacij oziroma v organizacijah sindikata,<sup>1</sup> enako pa določa republiška ustava<sup>2</sup>

Amandmaji k ustavi SFRJ so ob ohranitvi delegacij uveljavili institut (stalnega) delegata za vse skupščinske zборе in določili, da kandidate za delegate predlagajo delovni ljudje in občani ter njihove delegacije v temeljnih samoupravnih organizacijah in skupnostih in družbenopolitičnih organizacijah, pri določanju kandidatov pa sodelujejo na način, ki ga določa zakon.<sup>3</sup> Predlog amandmajev k ustavi SRS<sup>4</sup> se nekoliko (a pomembno) razlikuje od zvezne ustavne ureditve, saj predvideva, da kandidate za delegate predlagajo delovni ljudje in občani ter njihove organizacije,

<sup>1</sup> 135. člen ustave SFRJ, *Ustava SFRJ, Ustava SRS*, ČZ Uradni list SRS, Ljubljana 1974, str. 92.

<sup>2</sup> 158. člen Ustave SRS, *prav tam*, str. 310.

<sup>3</sup> Amandma XXVL, 2. tč., *Amandmaji k Ustavi SFRJ*, ČZ Uradni list SRS, Ljubljana 1988, str. 35.

<sup>4</sup> Prispevek je bil napisan pred sprejemanjem predloga amandmajev v Skupščini SR Slovenije (op. a.).

določajo pa delovni ljudje in občani na zborih volilcev oziroma s podpisovanjem.<sup>5</sup> Pomembna razlika glede na zvezno ustavno ureditev se kaže v tem, da bi bili po predlagani republiški rešitvi delovni ljudje in občani izključni subjekti določanja kandidatov, medtem ko zvezni ustavni amandma predvideva le njihovo sodelovanje pri določanju kandidatov (način pa naj bi določil zakon).

Za dosedanje ureditev je potrebno – ne zgolj s teoretičnega, temveč tudi s praktičnega vidika – kritično razmišljati o *zmotah*, ki so (ideološko?, utopistično?, idealistično?) narekovala veljavne rešitve. Nova (zvezna) oziroma predvidena (republiška) ureditev kandidacijskega postopka pa z nekaterimi recidivi dosedanjega (vključno z *zmotami*) prinaša tudi *zagate*, ker ni niti konsistentna niti v celoti praktično uporabna oziroma izvedljiva.

Na splošni ravni je bila v dosedanjem kandidacijskem postopku poglobljena *zmota* ideološko (?) izhodišče, da je SZDL tisti okvir, v katerem na enak način poteka kandidacijski postopek za funkcije na vseh nivojih delegatskega sistema. Praksa<sup>6</sup> je pokazala, da SZDL kot organizacija, v katero je uokvirjen kandidacijski postopek, sama po sebi v načelu ni omejitveni dejavnik, v praktični izvedbi tega načela pa so možne manipulacije. Temeljna raven (delegacije) je bila v glavnem prepuščena sposobnosti in iznajdljivosti krajevnih aktivistov. Za potrebno število kandidatov za člane delegacij (tako za skupščine družbenopolitičnih skupnosti kakor za skupščine samoupravnih interesnih skupnosti) so praviloma morali poskrbeti sami (tudi za 86 kandidatov na 12 listah v eni sami KS), »pomoč od zgoraj« – iz občinske konference SZDL – je prišla le v tistih primerih, ko je bilo treba zagotoviti »bazo« komu od predvidenih kandidatov za skupščinske funkcije na občinski, mestni, republiški ali zvezni ravni. Tako je prihajalo celo do skoraj absurdnih situacij, ker so v nekaterih krajevnih skupnostih skoncentrirana »kadrovska« stanovanja, v katerih domujejo ljudje, ki jim je bilo treba zagotoviti »bazo«, pa je bila polovica članov delegacije »dirigirano kandidirana« in tudi izvoljena, delegacija pa – razumljivo – na temeljni ravni in glede vprašanj, pomembnih za to raven, v glavnem ni delovala, saj so tisti, ki so imeli v njej »bazo« za funkcije na višjih ravneh, večinoma manjkali na sejah, ker so se ukvarjali (in morali ukvarjati) z zadevami višjih ravni skupščinskega sistema. Če funkcionarji SZDL na občinski ravni (v redkih primerih) niso prepričali krajevnih aktivistov, da nekdo potrebuje »bazo« v temeljni delegaciji, jim je še vedno ostala na voljo odprta možnost kandidiranja v družbenopolitični zbor, kjer praktično ni bilo omebbe vrednega vpliva članstva na predlaganje (in tudi potrjevanje) kandidatov, volitve z zaprte liste pa so v bistvu zagotavljale izvolitev vseh kandidatov.

Ker je bil delegatski sistem zasnovan na delegacijah kot osnovi vsega sistema, je bilo razumljivo, da so temeljni subjekti (temeljne samoupravne organizacije in skupnosti, torej tozdi, delovne skupnosti in krajevne skupnosti) tisti, ki so odločilni dejavnik v kandidacijskem in volilnem postopku. V tem dejstvu tiči druga *zmota*, kajti ta odločilnost je utemeljena za temeljno raven, za višje pa ne, saj je bil v kandidacijskem postopku na te, višje ravni vpliv zanemarljiv ali vsaj nerelevanten za končne odločitve. Poleg tega je bila uveljavljena dvojnost volilne pravice, v osnovi sprta z načelom enakosti volilne pravice. Delovni ljudje so se do posameznih kandidatov – razen za »svoje« delegacije – lahko opredeljevali dvakrat – najprej tam, kjer so zaposleni, nato pa še tam, kjer živijo. Občani, ki niso »združevali

<sup>5</sup> Amandma XXXVI, 1. tč., *Predlog amandmajev k Ustavu SRS*, Poročevalec Skupščine SRS in Skupščine SFRJ za delegacije in delegate, št. 19 (19. 9. 1989), str. 7.

<sup>6</sup> Poleg splošnih spoznanj upoštevamo predvsem izkušnje iz kandidacijskih postopkov v okviru občinske organizacije SZDL Ljubljana Bežigrad (op. a.).

dela« (upokojeni, gospodinje, študenti ipd.), so imeli to pravico samo enkrat, po teritorialnem načelu (stalno prebivališče). Celo trojno pravico v kandidacijskem postopku so imeli delovni ljudje in občani v posebnih družbenopolitičnih skupnostih (mesti Ljubljana in Maribor ter obalna skupnost), saj so bile kandidacijske konference tudi na tej ravni.

*Zmota*, ki je bila v dosedanem kandidacijskem postopku najbolj boleča (in je imela tudi največ nesprejemljivih posledic), je bila v tem, da so pri presojanju rezultatov kandidacijskega postopka na temeljni ravni enako štele vse temeljne kandidacijske konference (TKK) ne glede na *a*) število navzočih in *b*) na število delovnih ljudi in občanov, ki so jih navzoči »predstavljali«.

Načelo enake volilne pravice, ki mora obsegati tudi enako pravico v kandidacijskem postopku, je bilo spričo navedenih *zmot* popolnoma izmaličeno in izničeno. Za »en glas podpore« je štel tako TKK, na kateri je sodelovalo npr. vseh pet zaposlenih v delovni skupnosti, kakor TKK, na kateri se je zbralo 15 delovnih ljudi izmed 300 zaposlenih v tozdu ali 20 občanov izmed 2500 volilcev v krajevni skupnosti. Skratka, seštevali smo jabolka, hruške, slive, pa še nekaj krompirja in zeljnih glav, če je bilo potrebno.

Novе rešitve (zlasti tiste iz predloga amandmajev k ustavi SRS) še vedno (tudi kot recidiv dosedanje ureditve in *zmot*, o katerih smo kritično razmišljali) narekujejo dvome in povzročajo zagate, ko jih presojamo z vidika praktične uporabnosti in izvedljivosti.

Podmena za predložene rešitve je očitno *homo politicus*, torej izhodišče, ki ga praksa minulega obdobja ni potrdila, saj se je stvarno *politično* ravnanje delovnih ljudi in občanov v glavnem uokvirilo bodisi v institucionalizirane oblike samoupravnega, delegatskega ali družbenopolitičnega delovanja (s pretežnim potrjevanjem že dogovorjenega ali sprejetega), bodisi v spontane, samoorganizirane proteste zoper ravnanje oblasti in »oblasti«. Pri tem je bila številčna udeležba ljudi – zlasti pri institucionaliziranem delovanju – razmeroma skromna (nesklepčne delegacije, redka in formalna zasedanja skupščin KS, šibka stvarna aktivnost vodstev družbenopolitičnih organizacij v KS itd.).

Če se omejimo zgolj na kandidacijske postopke, so relevantni podatki in ugotovitve o razpoloženju in ravnanju delovnih ljudi in občanov v teh postopkih. Za sleherno ukrepanje (ustavno, zakonsko) bi morali soočiti teoretske podmene, rezultate javnomnenjskih raziskav in empirične, neposredne ugotovitve. Šele na tej podlagi bi lahko snovali sprejemljive rešitve. S teoretsko podmeno, poenostavljeno povzeto s pojmom *homo politicus*, se v načelu lahko strinjamo, vendar lahko odgovorno tej podmeni oporekamo. Raziskava slovenskega javnega mnenja 1989 (stališča o ustavnih dopolnilih) je sicer pokazala, da je večina (55,4%) anketiranih za to, da kandidate postavljajo sami občani na zborih volilcev oziroma delavci v podjetjih.<sup>7</sup> Toda tu gre po našem mnenju za odnos do pravice, ne pa za odnos do konkretnega ravnanja.

V zadnjem obdobju je bil dostop do temeljnih kandidacijskih konferenc odprt. Sklepčnost se ni ugotavljala, saj so bile TKK dostopne za vse delovne ljudi in občane v zadevni temeljni samoupravni organizaciji ali skupnosti (torej v tozdu, delovni skupnosti ali krajevni skupnosti), ker pravica udeležbe (in glasovanja) ni bila pridržana za »pooblaščenec« obvezno navzoče predstavnike krajevnih delegatskih, samoupravnih in družbenopolitičnih struktur. V načelu so imele torej TKK enak status kot predvideni *zbori volilcev*. Zanimanje ljudi pa še zdaleč ne potrjuje

<sup>7</sup> Poročevalec Skupščine SRS in Skupščine SFRJ za delegacije in delegate, št. 17 (17. 7. 1989), str. 35.

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.