

SVOBODNE (DEMOKRATIČNE) VOLITVE IN SKUPŠČINSKI SISTEM ZA 1990. LETO

Paleta vprašanj, ki se danes odpirajo z vso življenjsko močjo pri obravnavi sprememb v volilnem sistemu, je zelo široka: poti demokratizacije volitev; vloga, možnosti delavca, občana, državljana v volilnem procesu; kandidiranje in kandidacijski postopki; subjekti kandidiranja; ideja reprezentance in neposredne volitve; neposredne volitve in delegatski sistem; volilna propaganda in tržišče idej, programov in kandidatov; vloga družbenopolitičnih organizacij in novih političnih zvez ter gibanj v volilnem procesu; politični pluralizem v volilnem procesu; volitve in skupščinski sistem itd. Na ta in druga vprašanja odgovarjajo: Milan Balažič, strokovni sodelavec CK ZKS; Vlado Barabaš, predsednik OK SZDL Ljubljana Bežigrad, mag. Marjan Brezovšek, asistent na FSPN; dr. Franc Grad, docent na Pravni fakulteti v Ljubljani; Tomo Grgič, sodnik Vrhovnega sodišča SR Slovenije; Andrej Magajna, diplomant Višje šole za socialne delavce; dr. Boštjan Markič, izredni prof. na FSPN; dr. Dimitar Mirčev, znanstveni svetnik na Jugoslovanskem centru za teorijo in prakso samoupravljanja; Tone Peršak, docent na AGRTV; Slavko Pezdir, predsednik OK SZDL Celje; dr. Ciril Ribičič, redni prof. Pravne fakultete v Ljubljani; dr. Dimitrij Rupel, izredni prof. na FSPN; mag. Drago Zajc, raziskovalni svetnik na FSPN.

MILAN BALAŽIČ

Ideja reprezentance in neposredne volitve

V Sloveniji se ob ustavnih spremembah in volitvah 1990 razvneajo razprave in množijo zahteve po čim neposrednejših volitvah. Poskusimo zajeti vprašanje posrednosti in neposrednosti volitev v kratkem sprehodu skoz zgodovinsko nastale oblike neposrednih volitev v zahodnih družbah, saj nam primerjave lahko odlično pomagajo pri vodenju kvalitetnejše in kompetentnejše polemike, kakšen volilni sistem naj bi z novo Ustavo dobili. Pri tem nam bo do določene mere pomagal pravkar že rehabilitirani veliki slovenski pravnik izpred vojne, dr. Leonid Pitamic, ki je kot Kelsenov učenec znal nemalokrat hoditi po lastnih, originalnih poteh, s tem pa je zadolžil tudi svoj narod in njegovo politiko.

V uvodu povejmo le še to, da modeli neposrednih volitev, ki jih bomo predstavili, predpostavljajo razdelitev političnega prostora na samostojne politične subjekte, pa naj se imenujejo kakorkoli že: ali zveze ali stranke ali kaj tretjega.

Zgodovinsko gledano, nastaja ideja reprezentance skoz konflikt med monarhom in stanov. V dolgem procesu se v Angliji poraja zavest, pa tudi pravna

formalizacija le-te, da upravljanje države ne more biti več zgolj subjektivna pravica monarha ali stanov, marveč podrejeno interesom celotne družbe. Tako se uveljavlja načelo, da se državni posli ne izvršujejo več v imenu tistega, ki jih izvršuje – pravica se spreminja v dolžnost – oblast pa postane služba pravnih subjektov kot organov države, ki morajo delovati v javnem, ne pa v privatnem interesu. Angleška linija razvoja ideje reprezentance temelji na usihanju imperativnega mandata (instrukcije, navodila, mandati so vse splošnejši vsled vse večje kompleksnosti državnih zadev), toda kljub temu, da poslanci dobijo »proste roke«, se ohranja fikcija, da poslanec zastopa voljo zastopanega. Druga, francoska linija, tako rekoč naenkrat, v revolucionarnem letu 1789 in z Ustavo 1791, proizvede novo teorijo mandata. Posamezni poslanec ni več mandat svojih volilcev oziroma volilnega območja, temveč je celoten parlament mandatar vseh volilcev oz. celotnega naroda. Poslanec ni odgovoren svojim volilcem, marveč je celoten parlament odgovoren vsem volilcem: pred seboj imamo tipični reprezentativni mandat, kjer je narod reprezentiran po parlamentu. Toda že v času uvedbe reprezentativnega mandata se množijo dvomi in ugovori, npr., da med parlamentom in narodom ni nobenega pravnega razmerja, ampak le politično, tako da narod/ljudstvo zgolj ustvarja zakonodajni organ/parlament, ni pa njegov mandant. Člani parlamenta pravzaprav ne reprezentirajo nikogar, kompetence pa jim direktno podeljuje zakon.

V nadaljnjem pohodu volilne demokracije se kot pravna zveza med poslancem in volilci vzpostavijo volitve, ki določajo, kdo, ne pa kako zastopa interese. Cilj volitev je postavljen na moč jasno: tisti, v katerih interesu se ustvarja pravo, naj določajo osebe, ki to pravo ustvarjajo. Volitve pomenijo izraženo voljo, da naj se izdajo zakoni z odločujočim sodelovanjem izvoljenega parlamenta, izvoljenega s kolikor je le mogoče najširšo splošno volilno pravico. Ker pa zakonodajnost tega še ni sama po sebi garancija za izvrševanje, parlament kontrolira izvršno in upravno oblast, ki je parlamentu odgovorna, razen tega pa zakonitost ugotavlja neodvisno sodstvo.

Iz principa narodove/ljudske suverenosti je izpeljana suverenost vsakega posameznika, katere izraz so volitve kot izvrševanje subjektivne pravice posameznika. Akt volitev je torej najprej pravica, šele nato dolžnost. Svoboda volitev pa se zavaruje s tajnostjo – ali drugače – volilec je za svoje glasovanje popolnoma neodgovoren, in ga nihče za to ne more klicati na odgovornost. Biti izvoljen pa je pasivni del volilne pravice, ki od kandidata zahteva višjo stopnjo »neomadeževanosti« kot pri volilcu. Ta pravica je omejena le s principom inkompatibilnosti, t. j. nezdržljivosti opravljanja parlamentarnega poslanskega poklica hkrati z nekimi drugimi: tako so praviloma vojaške osebe izključene iz pasivne volilne pravice zaradi neodvisnosti parlamenta.

Kako lahko na kratko opredelimo volitve? Volitve so imenovanja po več oseb, zato je potrebno ugotoviti način volitev in upoštevanja glasov, v prid tega pa služijo vnaprejšnje organizacijske določbe ali »volilni red«, ki določa pogoje volivcem in voljenim ter način volitev. Ker je od načina volitev v veliki meri odvisen volilni izid, so »volilni redi« predmet ostrih političnih bojov (in v tem smislu je Slovenija vse manj izjema in vse bolj pravilo). Vendar morajo ne glede na to vsi spoštovati načelo, da imajo vsi člani naroda/ljudstvo brez razlike volilno pravico; vsak državljan ima glasovalno pravico v parlament kot reprezentant naroda. Ta ne more biti nikomur odvzeta (Rousseau), čeprav dejansko ni zakona, ki bi ustvaril popolnoma splošno volilno pravico; gre za imovinski ali inteligenčni cenzus, za »spolni cenzus« in kombinacije v še subtilnejših oblikah.

Zdaj pa preidimo h ključnim zastavkom vsakih volitev t. j. njihovega načina.

V grobem lahko volitve delimo na neposredne (če gre za eno stopnjo volilcev, kar omogoča maksimalno neposrednost), in posredne (če volilci prve stopnje volijo volilce druge stopnje, kar omogoča boljši izbor, pa tudi blaži strasti volilnih bojev); na javne (Montesquieu: so temeljni zakon demokracije) in tajne (čimveč je volilcev, temveč je odvisnih oseb, ki si ne upajo voliti po svojem prepričanju ali sploh ne volijo); na volitve ene osebe ali več oseb obenem – liste: prednost prvih je poznavanje kandidata v majhnem volilnem okolišu, toda tudi možnost večje koruptnosti in zastopanja zgolj lokalističnih interesov; prednost drugih pa je v manjši koruptnosti in večji možnosti zajetja pluralizma, toda spet obstaja nevarnost manjšega poznavanja kandidatov in zastopanja le »občih« interesov.

Ko smo že pri volilnih okoliših, omenimo še primer, ki ga Pitamic navaja v svojem delu *Država* v prid množice majhnih volilnih okolišev, ki ščitijo manjšino, saj so volilci posameznih zvez ali strank dostikrat neenakomerno porazdeljeni po republiki. Denimo, da ima parlament 100 poslancev, v republiki glasuje en milijon volilcev, konkurirata pa dve zvezi, in recimo, da je za ZKS glasovalo 510.000, za SDZ pa 490.000 volilcev. Če je celotna republika en volilni okoliš in se glasuje za listo s 100 imeni, potem dobi prva – ZKS – brez veljave proporcionalnega sistema vseh 100 mandatov, torej brez razdelitve republike na več volilnih okolišev, kjer bi bila v nekaterih manjšinska SDZ v večini, le-ta izgubi vse mandate. Tu lahko plastično ugotovimo, kako določitev volilnih okolišev koristi ali škoduje določeni zvezi. Enako velja – če ne omenjamo še dodatnega vprašanja o socialni sestavi volilnih okolišev in kombiniranja le-teh, ali vprašanja nepoznavanja števila glasujočih volilcev pred volitvami – ob primeru, ko se za okoliše z različnim številom volilcev določi isto število poslancev: če v enem volilnem okolišu pride na 10.000 volilcev en poslanec, v drugem pride pa na enega poslanca 5000 volilcev, je volilna moč slednjih še enkrat večja od prvih in ima manjšina večino v parlamentu.

Nasploh je pri neposrednih volitvah ključno vprašanje odnos med večino in manjšino. Znano je, da obstajata dva tipa večine: absolutna (če je za izvolitev potrebno nad polovico oddanih glasov), in relativna (če je za izvolitev potrebno preprosto dobiti več glasov kot protikandidat). V primeru konkurence dveh zvez je relativna večina enaka absolutni, če pa je v konkurenci več zvez, pa je relativna večina manjša od absolutne. Poglejmo naslednji primer: oddanih je bilo en milijon glasov, absolutna večina je torej 500.001 glas; zveze pa so dobile:

demokrat – 400.000 glasov;

komunist – 350.000 glasov;

socialdemokrat – 250.000 glasov.

V kolikor velja absolutna večina, ni izvoljen nihče in je potrebno volitve ponoviti, dokler nekdo ne dobi absolutne večine; v drugem krogu socialdemokrati odločajo z dodelitvijo glasov SDZ ali ZKJ, kdo je izvoljen. Če pa velja relativna večina, odločajo že prve volitve, to pa pomeni, da je že vnaprej omogočeno, da lahko odloča manj kot polovica vseh oddanih glasov – v parlamentu ima večino manjšina. Princip absolutne in relativne večine ima skratka najmanj dve pomembni pomanjkljivosti: ali obstaja možnost, da dobi absolutna večina volilcev manj zastopnikov kot manjšina, ali pa so večje ali manjše manjšine izročene večini brez razlike, ne glede na to, ali je ta večina velika ali majhna; polovica plus en glas dobi vse mandate, medtem ko ostane polovica minus en glas popolnoma nezastopana oziroma nezavarovana. Še posebej je zanimiv prvi primer, t. j. dominacija večine nad manjšino. Pitamic ga navaja takole: imamo 20 volilnih okolišev in v vsakem voli 10.000 volilcev; v 15 volilnih okoliših zmagajo – aktualizirajmo – socialdemokrati, medtem ko komunisti v vsakem od teh volilnih okolišev s 4900 glasovi

ostanejo v manjšini; v ostalih petih volilnih okoliših zmagajo komunisti z veliko večino 9500 glasov, medtem ko ostanejo socialdemokrati s 500 glasovi v teh volilnih okoliših v manjšini. Rezultat je naslednji:

SDZS dobi 15 mandatov, čeprav je zanjo glasovalo le 79.000 volilcev,

ZKS dobi 5 mandatov, čeprav je zanjo glasovalo 121.000 volilcev.

Pri takem večinskem sistemu torej obstaja nevarnost, da manjšina sploh ne pride do zastopstva (kar pospešuje volilno abstinenco), ali pa da je po večini v parlamentu zastopana le manjšina volilcev. Na zgornjem primeru smo videli, kako to izgleda, če pa bi bila vsa republika en volilni okoliš, bi ob opisanih postavkah ZKS dobila vse mandate!

Ob načelu večine lahko sklenemo, da je dve ali več mnenj možno upoštevati, če je po volitvah razdelitev na mnenja možna; kadar se voli le en zastopnik ali odloča le o enem predlogu, je možna zgolj zmaga večine na liniji za-proti. Načelo večine ali majorizacija tudi ni v skladu z načelom svobode vseh, temveč le kompromis med obstojem družbe in svobodo posameznika. Za zakon celotne družbe velja to, kar odloči absolutna večina njenih članov. Načelo svobode je v najvišji možni meri varovano s tem, da je število članov, katerih volja postane zakon, čim večje, saj bi v nasprotnem primeru, če bi zakon postala volja manjšine, bilo več nesvobodnih kot svobodnih volj. Enak primer je uporaba kvalificirane večine – npr., da je potrebna dvotretjinska večina za sprejetje nekega predloga, denimo, 670.000 volilcev od enega milijona; manjšina 340.000 volilcev lahko prepreči sprejetje predloga večine. Spet imamo več nesvobodnih kot svobodnih.

Načelu večine se je poskušalo odpomoči z načelom hkratnega upoštevanja mnenja večine in manjšine, kjer poznamo omejeno in pomnoženo glasovanje. Pri omejenem glasovanju je število mandatov že vnaprej dodeljeno (princip večine se umetno slabi), vsak volilec lahko glasuje le za določeno manjše število kandidatov, kot pa jih mora biti skupno izvoljenih. Npr.: v volilnem okolišu se voli 10 oseb, vsak volilec pa lahko voli le 7, tako, da večina – če složno glasuje za iste kandidate – ne more dobiti več kot 7 mandatov, ostale 3 pa dobi manjšina. Pri pomnoženem glasovanju (kjer se umetno krepi manjšina) pa vsak volilec voli med desetimi kandidati, ali pa lahko dá vseh svojih 10 glasov enemu kandidatu, ali 5 glasov kandidatu A in 5 glasov kandidatu B. Tako lahko ena desetina vseh volilcev dobi tako moč kot devet desetih vseh volilcev glede devetih kandidatov. No, pa tudi ta dva tipa neposrednih volitev nista brez pomanjkljivosti. Najvažnejša je ta, da je razdelitev mandatov med večino in manjšino diktirana že vnaprej, pred volitvami, preden je razmerje med strankami znano ob glasovanju, kar seveda popači odraz moči med strankami.

Danes je v svetu še najbolj v veljavi proporcionalni (sorazmerni) sistem, kate-rega več variant – najpomembnejše med njimi bomo nemudoma našeli – skuša zagotoviti čim natančnejše razmerje med številom glasujočih volilcev in številom poslancev posamezne stranke. Za doseg tega cilja pa je potrebno najprej določiti število glasov, potrebnih za izvolitev enega poslanca, imenovano tudi volilno število ali Hareov količnik. Količnik se izračuna preprosto tako, da se vsota oddanih glasov deli s številom poslancev. Primer: če je oddanih en milijon glasov in je potrebno izvoliti 100 poslancev, je za izvolitev enega poslanca potrebnih 10.000 glasov. Ker je vsak glas nad 10.000 izgubljen, je volilecem omogočen prenos glasu po preferenčni listi oziroma kandidatni listi zvez ali strank. Volilec voli več kandidatov, volilni zakon pa predpiše, koliko volilcev-predlagateljev je najmanj potrebnih, da se kandidatna lista upošteva in ta skupina s formalno potrditvijo zafunkcionira kot zveza ali stranka. Takšne (obvezne) liste predpostavljajo disciplino in

kajpak omejujejo popolno svobodo volilca, saj mora ta glasovati za kandidate, ki jih je predlagala posamezna zveza ali stranka. Tako ta sistem zvezam ali strankam omogoča večji volilni uspeh, pa tudi ugotavljanje rezultatov je preprostejše: enako glaseče glasovnice omogočajo, da se uspeh ugotavlja za listo kot celoto. Za vsako listo oddane glasove se sešteje, to število pa se deli s številom glasov, potrebnih za izvolitev enega poslanca. To pokaže, koliko mandatov je dobila lista. En del mandatov pripade eni, drug del drugi listi, izvoljenost pa je odvisna od vrstnega reda kandidatov ali tistih, ki so dobili največ glasov.

Denimo, da so bili rezultati neposrednih volitev naslednji:

SDZ – 510.000 glasov : 10.000 = 51 mandatov

ZKS – 490.000 glasov : 10.000 = 49 mandatov

Vendar pa je skoraj nemogoče, da bi prišlo do tako čiste porazdelitve glasov, od tod pa izhajajo zapleti in različne rešitve za pravično porazdelitev mandatov brez ostanka glasov. Oglejmo si naslednji zaplet:

SDZ – 506.000 glasov : 10.000 = 50 mandatov

ZKS – 494.000 glasov : 10.000 = 49 mandatov

Skupaj = 99 mandatov namesto 100

Po načelu največjih ostankov lahko preostali mandat dodelimo zvezi z višjim preostankom, t.j. demokratom (ostanek: 6000) in s tem dobimo polno število mandatov. Ostane pa problem, da so bili vsi poslanci izvoljeni s po 10.000 glasov, medtem ko je bil 51. poslanec demokratov izvoljen le s 6000 glasovi, s tem pa je kršeno načelo proporcionalnosti in favorizirana večina.

Drugo možnost razrešitve navedene zagate nam ponuja Hagenbach-Bischoffov sistem. Po tem sistemu zmanjšamo količnik tako, da se število oddanih glasov deli s številom poslancev plus ena; npr.: oddanih je 1000 glasov, voliti je potrebno 10 poslancev, demokrati so dobili 440 glasov, socialdemokrati pa 560 glasov:

$1000 : 10 + 1 = 90$ (= količnik)

$560 : 90 = 6$ mandatov

$440 : 90 = 4$ mandati

Skupaj 10 mandatov

Zadnji in relativno najučinkovitejši sistem porazdelitve mandatov pa je D'Hontov sistem, pri katerem ne upoštevamo vnaprej določenega količnika in neposredno primerjamo število glasov tako, da je večje število volilcev kot ostanek zastopano s po enim poslancem. Primer: nastopajo tri zveze ali stranke, ki so si od skupnega števila 60.000 glasov le-te razdelile takole: ZKS – 34.000 glasov, SDZS – 19.000 glasov in SDZ 7000 glasov; razdeliti je potrebno šest mandatov, ki jih najpravičnejše razdelimo tako, da število glasov posameznih zvez zaporedoma delimo:

	komunisti	socialdemokrati	demokrati
z 1	34.000	19.000	7.000
z 2	17.000	9.500	3.500
s 3	11.333	6.333	2.333
s 4	8.500	4.750	1.750

Tako smo najpravičnejše razdelili mandate med tri zveze (polkrepko postavljene številke so najvišji količniki in poslanci so tu izvoljeni).

Toliko za uvod v volilno aritmetiko, ki bo pri nas vsekakor tema demokratičnih bojev. Posamezne sisteme neposrednih volitev na Zahodu pa velja spoznati že

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,¹ enako pa določa republiška ustava²

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.³ Predlog amandmajev k ustavi SRS⁴ se nekoliko (a pomembno) razlikuje od zvezne ustavne ureditve, saj predvideva, da kandidate za delegate predlagajo delovni ljudje in občani ter njihove organizacije,

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

² 158. člen Ustave SRS, *prav tam*, str. 310.

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

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