

# Ustavne spremembe in nova volilna zakonodaja – odločilni korak k parlamentarni demokraciji na Hrvaškem

## I

1. Amandmaji k Ustavi SR Hrvatske (od LIV. do LXII.) ter zakon o volitvah in odpoklicu odbornikov in poslancev, ki so bili sprejeti 14. in 15. 2. 1990, ne ustvarjajo le pravnih izhodišč za neposredne, svobodne, večstrankarske volitve, ki bodo na Hrvaškem 22. 4. v tistih volilnih enotah, kjer noben izmed kandidatov ne bo dobil zakonsko opredeljene večine, pa bo drugi krog volitev 6. 5., *že pomenijo bistveni institucionalno-pravni korak v parlamentarno demokracijo, in še več kot to, v parlamentarno ureditev*. To, kot menimo, zelo pomembno značilnost ustavnih sprememb na Hrvaškem, po kateri se tudi model ustavne organizacije oblasti in volilni sistem pomembno razlikujeta od določb, sprejetih npr. v Sloveniji, realno pa tudi v SR Srbiji, ker je bil v prvi oblikovan svojevrsten polpredsedniški sistem, medtem ko je bilo v drugi to storjeno z neposrednimi volitvami predsednika in članov republiškega predsedstva, potrjeno pa z realnim funkcioniranjem političnega sistema, si bomo posebej ogledali v prikazu temeljnih značilnosti amandmajev in zakona o volitvah in odpoklicu odbornikov in poslancev.

2. Z amandmaji k Ustavi SR Hrvatske z dne 14. 2. 1990 so bile najprej odstranjene vse ustavne ovire: z volilno zakonodajo in v politični realnosti naj bi tako omogočili delovanje strankarskega pluralizma ob zagotovljeni enakosti državljanov glede pravic in dolžnosti, ne glede na politično prepričanje, ter z izrecno določitvijo svobode političnega združevanja (LV. in LVI. amandma). V ta namen je bil s LIV. amandmajem tudi odpravljen IX. oddelek Temeljnih načel Ustave, v katerem je bila opredeljena vodilna vloga Zveze komunistov Hrvatske, pa tudi temu ustrezna vloga Socialistične zveze in Zveze sindikatov pri organizaciji in delovanju političnega sistema in vse družbe. S tem amandmajem je bil odpravljen tudi 11. odstavek IV. oddelka Temeljnih načel Ustave, ki je delovanje političnega sistema povezoval izključno z družbenopolitično dejavnostjo socialističnih sil, organiziranih v družbenopolitične organizacije.

S LVIII. amandmajem je bila najprej zelo enostavno, z enim stavkom ustvarjena ustavna možnost, da je z volilnim zakonom mogoče uporabiti takšen sistem kandidiranja, pri katerem državljan in delovni ljudje ter njihove organizacije, kar seveda vključuje tudi politične stranke, v enotnem procesu predlagajo in določajo kandidate za poslance oziroma zastopnike v ustrezne skupščinske zборе družbenopolitičnih skupnosti *izključno na podlagi določenega števila podpisov*, vendar v skladu s pogoji in na način, opredeljen z zakonom. S tem določilom je hkrati ustavno omogočena *transformacija družbenopolitičnih zborov v (z vidika volilne baze) klasične zборе občanov*, v katere se en poslanec oziroma zastopnik voli na približno enako število ljudi. Tako so že s to ustavno določbo enostavno odpravljene vse nedemokratske, hkrati pa tudi večstrankarske tehnološko neustrezne oblike kandidiranja, kot so ne le kandidacijske konference, ampak tudi ločevanje postopka predlaganja in določanja kandidatov ter njuna izvedba s pomočjo zborov delovnih ljudi in zborov občanov.

S tem amandmajem je ustvarjena ustavna podlaga za to, da Ustavno sodišče Hrvatske lahko opravlja določene funkcije volilnega nadzora. Zanj je namreč določeno, da lahko daje skupščini (zakonu) predloge in da izvaja ukrepe za zavarovanje ustavnosti in zakonitosti ter zaščite pravic državljanov v volilnem postopku. Že tu kaže omeniti, da je bil na podlagi te ustavne določbe z 22. členom zakona o volitvah in odpoklicu poslancev in zastopnikov ustanovljen *republiški odbor za nadzor nad volitvami*, katerega glavna naloga je izvajati splošni nadzor nad postopki političnih in drugih organizacij ter kandidatov v času predvolilne kampanje, o tem organu pa bo več govora pozneje.

3. Po našem mnenju so najmanj enako pomembne in po institucionalnih in političnih posledicah enako odločilne tudi spremembe, do katerih je s LX. in LXI. amandmajem prišlo v kandidacijskem in volilnem postopku za nosilce funkcij v državnih organih, ki jih vodi ali imenuje sabor. Tu je posebej pomembno vprašanje kandidiranja in volitev predsednika in članov predsedstva SRH ter predsednika izvršnega sveta skupščine in izvršnega sveta v celoti. Pomen sprejetih sprememb, ki – naj takoj omenimo – omogočijo uvajanje načel temeljnih institucij parlamentarne vlade in organizacijo republiške oblasti, skorajda sploh še ni spoznan, toda po volitvah in po oblikovanju nove skupščine bosta njihova globina in kakovost v novih razmerah večstrankarske sestave skupščine kmalu jasni.

Zato da bi se spremenila dosedanja vloga socialistične zveze pri predlaganju kandidatov za nosilce funkcij v državnih organih, ki jih voli ali imenuje skupščina, je s LX. amandmajem določeno, da je treba v skupščini ustanoviti komisijo za volitve in imenovanja, ki jo sestavljajo predsednik in 18 članov. Vsak skupščinski zbor voli po 6 članov komisije, ki je – skladno s sprejetim načelom parlamentarne večstrankarske demokracije – sestavljena tako, da približno ustreza strankarski razporeditvi predstavnikov v skupščinskih zborih. Poleg komisije za volitve in imenovanja pa predlog kandidature za volitve delegacije skupščine v zboru republik in pokrajin skupščine SFRJ, predsednika in članov predsedstva SRH ter člana predsedstva SFRJ iz Hrvatske lahko da tudi trideset poslancev v skupščini.

Za sklep v zvezi s sprejemanjem parlamentarne vlade, ki smo ga omenili že poprej, je bistveno *tudi tisto, česar v besedilu amandmajev ni, namreč to, da volitve predsedstva SR Hrvatske in njegovega predsednika še naprej ostajajo izključno v pristojnosti skupščine*. S tem se je Hrvatska v nasprotju z večino drugih republik opredelila za šefa države, ki naj bi bil ključni reprezentativni organ, ki ne bi izvajal svoje oblasti iz neposredne izvolitve iz ljudstva, zaradi česar bi bil neposredni predstavnik ljudske suverenosti ter organizacijsko enakopraven skupščini. Zato na ta način ne le da ni bil sprejet polpredsedniški sistem, ampak je, ko gre za ustavni položaj šefa države, čeprav mora ta zaradi izrecne določbe Ustave SFRJ še vedno ostati kolektivni organ, docela identičen položaju, kakršnega ima šef države v klasičnem in popolnem sistemu parlamentarne vlade, kakršen je to v Italiji in Zvezni republiki Nemčiji.

Način oblikovanja izvršnega sveta skupščine kot republiške vlade v polnem in pravem pomenu te besede je s LXI. amandmajem institucionalno skoraj popolnoma skladen s postopkom oblikovanja klasične vlada v parlamentarnem večstrankarskem sistemu. Skupščina namreč izvoli predsednika izvršnega sveta na predlog predsedstva SRH, ki mora mandat zaupati osebi, za katero na podlagi posvetovanj in strankarske razporeditve zastopnikov meni, da uživa zaupanje večine zastopnikov v skupščini. Potem kandidat za predsednika izvršnega sveta

predstavi svoj program na skupni seji vseh skupščinskih zborov in predlaga sestavo izvršnega sveta. Zatem skupščina – tako kot doslej – izvoli predsednika in člane izvršnega sveta.

Pomembno je tudi določilo 3. točke LXI. amandmaja, ki dejansko pomeni, da mora ustavno obstajati politično soglasje med politično večino v skupščini, predsedstvom SRH in izvršnim svetom kot vlado, ki izhaja iz politične večine v skupščini. Če se namreč v roku šestih mesecev od dneva konstituiranja novoizvoljene skupščine ne izvoli nov izvršni svet, predsednik skupščine ne razpiše novih volitev za skupščinske poslance, kar pomeni, da se skupščina/sabor razpušča, predsedstvu SRH pa preneha mandat. Ker država ne more ostati brez svojega šefa oziroma državnega poglavarja, predsedstvo SRH, ki mu je prenehal mandat, ostane v svoji vlogi do volitev novega predsedstva. Ta določba konkretno pomeni, da mora predsedstvo SR Hrvatske svojo ustavno vlogo iskanja osebe, ki ima zaupanje politične večine v skupščini, odigrati v času, ki zadošča, da se v šestih mesecih po konstituiranju skupščine izvoli izvršni svet.

4. Po našem mnenju te ustavne spremembe in v nadaljevanju na kratko predstavljen celovit sistem oblikovanja najvišjih ustavnih organov SR Hrvatske *pomenijo prvi bistveni korak k uvedbi celovitega sistema parlamentarne ureditve na Hrvaškem*. Z vidika oblikovanja in organizacije teh organov je ta sistem že ustavno parlamentaren, vendar pa to še ni v zvezi s funkcioniranjem organizacije republiške oblasti. Še več: tudi načelno in institucionalno je vselej ustavno, skladno z določili Ustave SFRJ, sprejet sistem skupščinske vladavine, po katerem je skupščina najvišji oblastni organ, izvršni svet pa funkcionalno ni samostojni organ oziroma vlada, medtem ko je istočasno, kot v določeni meri izrazito nasprotje skupščinskemu sistemu, republiško predsedstvo funkcionalno delno samostojen izvršilni organ, celo nadrejen izvršnemu svetu, ter tako v vsakem primeru po svojih funkcijah ni samo reprezentativni šef države. Glede na to se postavlja vprašanje, kako uskladiti to nedvomno nasprotje ustavnega modela organizacije republiške oblasti na Hrvaškem.

Menimo, da je odgovor na to vprašanje zelo enostaven. Ne glede na izide pomladanskih volitev na Hrvaškem *menimo, da je med pogoji za večstrankarsko politično demokracijo hkrati pa tudi eden izmed pomembnih elementov krepitve pravne države oziroma vladavine prava nujno z novo republiško ustavo povsem opustiti sistem skupščinske vladavine in – izhajajoč iz načela tihe porazdelitve oblasti – sprejeti oziroma – bolje rečeno – docela ustavno izpeljati dosleden čisti klasičen sistem parlamentarne vlade*. Zakaj?

Sistem parlamentarne vlade se je v več kot dvesto letih, ko se je v meščanskih demokracijah v Zahodni Evropi razvijal v zelo različnih ekonomskih in političnih okoliščinah, vselej posrečilo ohraniti kot svojo temeljno vrednoto ravnotežje in določeno stopnjo omejitev ter kolikor toliko učinkovite kontrole politične oblasti. To mu je uspelo zaradi velike elastičnosti in prilagodljivosti svojega temeljnega ustavnega modela nasproti spremembam gospodarske in politične dejanskosti, znotraj katere se je uporabljal. Ta modelska posebnost parlamentarizma izvira iz njegove temeljne ideje, ki je hkrati tudi cilj oblikovanja in uresničevanja njegovih ustavnih in realnih institucij. To je ideja o omejitvi politične oblasti – tako v celoti kot v posameznih njenih delih. Njeno nujnost in družbeno bistvo je s svojimi besedami najlepše in najbolj popolno izrazil že Montesquieu: »Večna pa je izkušnja, da je vsak človek, ki ima oblast, nagnjen k njeni zlorabi. Pri tem gre tako

daleč, do koder more. Le kdo bi rekel: tudi krepost mora imeti svoje meje . . . « in potemtakem, »da oblast z urejenostjo stvari omejuje oblast.«<sup>1</sup>

Parlamentarni sistem se je, menimo, s to svojo stalnico v razmerah meščanske politične oblasti družbe dokazal kot oblika organizacije oblasti, ki najpopolneje zagotavlja relativno dinamično ravnotežje med politično demokracijo in učinkovitostjo izvajanja politične oblasti. Zaradi tega bi pri današnjem hitrem uveljavljanju in (kljub vsem nedorečenostim ter nevarnostim, ki izvirajo iz hitro prebujenih političnih in nacionalnih strasti) oblikovanju politične večstrankarske demokracije na Hrvaškem kazalo prav zaradi njene stabilizacije kot enega izmed elementov institucionalnega spodbujanja zveznega in kar najbolj demokratičnega političnega sistema, kar je bil tudi razlog za sprejem absolutne večine v volilnem zakonu, uvesti celovit parlamentarni sistem. Pri tem bi kazalo *opustiti sistem skupinske vlade in načelo enotnosti oblasti, hkrati pa ne sprejeti predsedniškega sistema ter izločiti iz današnjega ustavnega modela vse prvine polpredsedniškega sistema oziroma uvesti institucijo individualnega šefa države, predsednika republike z izključno reprezentativnimi pristojnostmi.*

Ustavnopравни mehanizem delovanja parlamentarnega sistema z dvojnostjo oblasti, ki zagotavlja sodelovanje pri njihovem delovanju, hkrati pa tudi ravnotežje, ki tako izvršilni kot zakonodajni oblasti preprečuje, da bi si prigrabila prevelika pooblastila in postali absolutni, je določeno s štirimi temeljnimi ustavnimi značilnostmi, ki bi jih v novi hrvaški ustavi kazalo sprejeti in iz njih izpeljati temeljne institucije organizacije oblasti v republiki.

Najprej vlada izhaja iz parlamenta, ki mu je tudi politično odgovorna. Če večina v parlamentu izglasuje nezaupnico vladi, mora ta odstopiti. Skladno z našim načelom ravnotežja oblasti in možnostjo vzajemnega učinka ene oblasti na drugo ob morebitnem nesoglasju med vlado in parlamentarno večino lahko izvršna oblast pod določenimi pogoji – praviloma se to pooblastilo daje šefu države na predlog vlade – razpusti parlament, ki mu je vlada odgovorna. V tem primeru spor med vlado in parlamentom rešuje volilno telo, volitve, ki sledijo razpustu parlamenta, pa vsebujejo prikriti referendum. Prav zato liberalna, ne le pravna, ampak tudi politična doktrina pojmuje parlamentarni sistem kot najbolj funkcionalen model demokratičnega doseganja političnega konsenza na podlagi stalnega nadzora in vzdrževanja ravnotežja med izvršilno in zakonodajno oblastjo na ustavnem, pri tistih, ki pa so na oblasti (stranke ali strank), pa na realnem političnem področju.<sup>2</sup>

Iz prvih dveh ustavnih značilnosti parlamentarnega sistema izhaja, da niti vlada niti parlament nista stabilna. V nasprotju s tem je šef države (monarh dosmrtno, predsednik republike pa vse dotlej, dokler mu traja mandat) politično odgovoren in je stabilen element sistema. Toda prav iz tega sledi četrta ustavna značilnost parlamentarne vladavine – institucija sopodpisa ali kontrasignature. Noben akt, katerega sprejem je v pristojnosti šefa države, nima pravne moči brez sopodpisa predsednika vlade, pristojnega ministra ali vse vlade. S sopodpisovanjem vlada prevzema nase politično odgovornost za akte politično neodgovornega šefa države.

Z delovanjem v dani politični realnosti navedenih ustavnih mehanizmov, ki ga določajo, model parlamentarizma omogoča nenehno obnavljanje ravnotežja ali – bolje rečeno – zagotavlja ravnotežje na podlagi odnosa med težo in protitežo

<sup>1</sup> Oeuvres complètes, De l'esprit des lois, livre XI, ch. IV, Paris, 1951.

<sup>2</sup> Tudi parlamentarni sistem pogosto imenujejo vlada javnega mnenja, Upr. M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the separation of powers*, Oxford, 1967, str. 295.

(Checks and Balances, freins et contrepoids) dveh nasprotnih sil ali oblasti (zakonodajne in izvršilne), in pri tem varuje svobodo posameznika.

Če premislimo ustavno in politično vsebino vsake izmed teh štirih temeljnih ustavnopravnih značilnosti parlamentarne vladavine, je že na prvi pogled mogoče ugotoviti, da je prva izmed njih docela zgrajena v ustavno ureditev organizacije oblasti na Hrvaškem z določili LXI. amandmaja, ki so bila poprej analizirana. Drugi značilnosti bi zato kazalo v ustrezni institucionalni razčlenitvi sprejeti v novi hrvaški ustavi, vendar pa pri tem kaže omeniti, da določene njihove prvine ali vsaj možnosti za njihov sprejem in ustavno izpeljavo še zdaj obstajajo v tem, da predsedstvo SRH (iz)voli skupščina/sabor, ne pa da je izvoljeno neposredno, pa tudi v njegovi obveznosti, da mandat za sestavo izvršnega sveta zaupa tisti osebi, ki uživa zaupanje politične večine v skupščini.

## II

1. Temeljni pogoj za nastanek in razvoj parlamentarizma je, da volilni sistem tako pravno kot realno omogoča večstrankarski sistem oziroma nastajanje politične večine, iz katere se oblikujeta vlada in parlamentarna opozicija. Zaradi tega brez volilne zakonodaje, ki omogoča svobodne, neposredne, večstrankarske volitve, ni temeljnih možnosti za parlamentarni sistem.

Na podlagi poprej za kratko obravnavanih določil ustavnih amandmajev je zakon o volitvah in odpoklicu odbornikov in poslancev, sprejet 15. 2. 1990, po našem mnenju v celoti prilagojen tem zahtevam oziroma pogojen za nastanek in razvoj parlamentarizma.

Obstajajo tri temeljna področja, znotraj katerih zakon vsebuje vrsto novih institucij, s katerimi se v celoti izraža njegov namen, da v večstrankarskem pluralizmu omogoči enakopraven položaj vseh udeležencev volitev (volilcev, političnih strank in drugih organizacij ter kandidatov), in to ne le pri samem aktu volitev, ampak tudi v fazah kandidiranja ter v volilni kampanji. Enakopravnost vseh udeležencev volitev oziroma ponujanje enakih, zakonsko določenih možnosti vsem, pa tudi določanje učinkovitih kontrolnih mehanizmov so pravni pogoji za to, da bi bile volitve zares svobodne in demokratične. Ta tri področja so: *kandidiranje, učinkovita kontrola volilnega postopka v vseh fazah ter sam akt in ugotavljanje rezultatov volitev.*

Kandidiranje je kar najbolj poenostavljeno in v vseh svojih prvinah normirano tako, da omogoča, da tako kandidirajo politične stranke in druge organizacije, pa tudi neodvisni kandidati. Temeljno načelo kandidiranja je, da se kandidati predlagajo in določajo izključno na podlagi določenega števila podpisov državljanov za zbere krajevnih skupnosti v občinskih skupščinah, zbere občin v skupščinah mestnih skupnosti občin, zbor občin v saboru (skupščini) in za družbenopolitične zbere skupščin DPS, za zbere združenega dela pa na podlagi določenega števila podpisov delavcev. Na volitvah lahko vsakdo kandidira samo v eni volilni enoti, kar pomeni, da npr., nekdo ne more kandidirati za zbor krajevnih skupnosti občinske skupščine in za družbenopolitični zbor v saboru.

Zbiranje podpisov za kandidate lahko spodbudi in opravlja politična stranka in druga organizacija občanov in delavcev, pa tudi občani in delavci skupinsko in posamično, kar pomeni, da je možno tudi t. i. samokandidiranje. Podpisi občanov oziroma delavcev se, kadar gre za kandidiranje za zbor združenega dela, zbirajo na osebnih obrazcih, v katere se vnese ime in priimek, naslov in matična številka

predlaganega kandidata, enaki podatki pa se vnesejo tudi za vsakega podpisanega predlagatelja.

Predlagatelji morajo imeti prebivališče na območju volilne enote, za katere odbornika oziroma poslanca predlagajo kandidata, ker je aktivna volilna pravica vezana na prebivališče oziroma delo v volilni enoti. Ko pa gre za kandidata, mora biti ta edino za zbor združenega dela – enostavno povedano – iz volilne enote, v kateri je predlagan oziroma mora delati na njenem področju, medtem ko kandidati za vse druge zборе, katerih volilna osnova je državljan, prebivajo tudi zunaj volilne enote, v kateri kandidirajo, vendar na območju družbenopolitične skupnosti, za katere skupščino kandidirajo. To konkretno pomeni, da morajo kandidati za družbenopolitični zbor in zbor občin v saboru/skupščini prebivati na ozemlju SR Hrvaške. Ta rešitev je skladna s pravilom, da je pri večstrankarskih parlamentarnih volitvah pasivno volilno telo vezano na področje, za katero se predstavniško telo voli.

Naslednja bistvena ureditev z zakonom predpisanega postopka kandidiranja je, da kandidat, ki ga na podlagi pravno veljavno zbranih podpisov predlaga z zakonom določeno minimalno število volilcev, »avtomatično« postane kandidat določene volilne enote. Pristojna volilna komisija kontrolira samo formalne pogoje števila podpisov in samo tedaj, kadar je izražen ugovor, ugotavlja verodostojnost podpisov oziroma podatkov na formularju, na katerem je predlagan kandidat. To pomeni, da se domneva, da so podatki na formularju, na katerem se zbirajo podpisi za kandidaturu, resnični.

Število podpisov, ki jih je potrebno zbrati, da nekdo lahko postane kandidat volilne enote, je: za vse zборе občinske skupščine najmanj 50 podpisov volilcev, za vse zборе skupščine mestne skupnosti občin najmanj 100 podpisov volilcev; za zbor združenega dela skupščine/sabora 200 podpisov delavcev; za zbor občin skupščine/sabora 400 podpisov volilcev v volilni enoti. Posebej kaže opozoriti, da je število podpisov pri kandidiranju za vse zборе vseh skupščin dejansko tudi manjše od poprej navedenih števil, razen kadar gre za kandidiranje za družbenopolitični zbor skupščine/sabora. Vselej je namreč – razen pri kandidiranju za DPZ skupščine – določena tudi alternativna možnost števila podpisov, ki zajema najmanj 5% volilcev volilne enote. To bo posebej prišlo v poštev v občinah in nasploh v volilnih enotah z manjšim številom volilcev, zato bo, na primer, za kandidiranje v zbor občin in v saboru, kjer se zahteva 400 podpisov ali podpisi najmanj 5% volilcev v občini, ki ima 1100 volilcev, glede na zahtevani postopek potrebno število podpisov 55, ne pa 400.

To, kar povzroča, da so volitve za vse skupščinske zборе vseh družbenopolitičnih skupnosti v SR Hrvaški v polnem in pravem pomenu besede večstrankarske, je tudi zakonsko določilo, po katerem se na listi kandidatov volilne enote poleg imena in priimka vsakega kandidata obvezno navaja tudi ime politične ali druge organizacije, ki ga je z zbiranjem podpisov kandidirala. Če je kandidat določen na podlagi predloga posamičnega državljana ali delavca ali skupine teh, se poleg njegovega imena in priimka na kandidacijski listi obvezno navede »neodvisni kandidat«.

2. Učinkovita kontrola volilnega postopka je zakonsko zagotovljena najprej z ustreznimi določili v sestavi organov za izvedbo volitev. Zakon na prvem mestu določa, da nobena organizacija (stranka) ne more imeti več kot tretjine članov niti več kot tretjine namestnikov članov volilne komisije in volilnega odbora. Namen te zelo pomembne načelne zakonske norme, ki se nanaša na vse volilne komisije (občinsko, volilno komisijo volilne enote, republiško volilno komisijo), je pravno

zagotoviti nepristranskost dela vseh organov za izvedbo volitev in že poprej odpraviti vse ugovore v zvezi s politično sestavo volilnih komisij in volilnih odborov.

Poleg tega določila je pomembno tudi določilo, po katerem v sestavo republiške volilne komisije najpozneje osem dni po končanem postopku kandidiranja vstopijo po en predstavnik in njegov namestnik iz vsake organizacije, ki je v najmanj polovici volilnih enot predlagala kandidate za volitve odposlancev v družbenopolitični zbor sabora. Ta norma je pomembna zato, ker je republiška volilna komisija najvišji organ za nadzor nad ustavnostjo in zakonitostjo volilnega postopka. Daje navodila vsem drugim volilnim komisijam in nadzira njihovo delo. Ker mora republiška komisija, to pa seveda velja tudi za vse druge volilne komisije, obstajati že v času razpisa volitev, ko se še ne ve, katere organizacije bodo predlagale kandidate na volitvah, je sprejeta ureditev, po kateri ima ta predsednika in štiri člane, ki jih izvoli skupščina/sabor (predsednik Vrhovnega sodišča Hrvatske je po položaju predsednik republiške volilne komisije), potem pa se – po končanem postopku kandidiranja – razširja na poprej navedeni način.

Postopku kandidiranja sledi faza volilne kampanje kandidatov ter strank in drugih organizacij, ki so jih predlagale. To je faza formalne volilne kampanje, ker se dejanska kampanja začne že z dnem razpisovanja volitev.

Z vidika zakona velja posebej poudariti določilo, po katerem imajo vsi kandidati pod enakimi pogoji pravico do predstavljanja in pojasnjevanja svojih volilnih programov. To zakonsko določilo obvezuje vse organizacije javnega obveščanja, da skladno s svojimi tehnološkimi možnostmi zagotovijo kandidatom, da bodo lahko predstavljali in pojasnjevali svoje programe, tako da bodo imeli v popolnem in pravem pomenu besede v vsem enak položaj in enake pogoje. To določilo državne organe hkrati obvezuje, da skladno z določili drugih zakonov s svojimi postopki ne delajo nič takega, kar bi onemogočalo predstavljanje in pojasnjevanje volilnih programov pod enakimi pogoji. Pri tem je primerno in temeljno, da je glede na določbo »pod enakimi pogoji« vse tisto, kar je dovoljeno enemu kandidatu, dovoljeno tudi vsem drugim. Tega načela morda niti ni treba posebej poudarjati s pravnega vidika, ker je vgrajeno v vse zakonske norme, vendar pa je nujno nanj posebej opozoriti z vidika realizacije, ker je bistveno za uresničevanje enakopravnosti kandidatov, strank in drugih organizacij v fazi volilne kampanje.

Glede na to, da v nasprotju z drugimi fazami volitev faze volilne kampanje glede na njeno naravo ni mogoče docela natanko zakonsko urediti, zakon – upoštevajoč posebnosti družbenega in političnega trenutka na Hrvaškem in v Jugoslaviji – določa ustanovitev posebnega organa, ki bo opravljal splošni nadzor nad postopki političnih in drugih organizacij ter kandidatov med predvolilno kampanjo. Ta organ je republiški odbor za nadzor volitev, ki ima sedem članov. Imenuje ga skupščina/sabor na predlog Ustavnega sodišča Hrvatske. Njegov predsednik je po položaju predsednik ustavnega sodišča Hrvatske. Njegovi člani ne morejo biti člani vodstev političnih organizacij, ki predlagajo kandidate na volitvah. Ta odbor, ki ga sestavlja sedem modrih ljudi, ljudi z velikim družbenim ugledom na republiški ravni, nadzoruje pravilnost predvolilne kampanje in opravlja predvsem te naloge: skrbi za spoštovanje enakosti in pravic kandidatov pri predstavljanju njihovih programov v javnosti, brani nedotakljivost kandidatov v javnosti, opozarja na postopke sredstev obveščanja, političnih in drugih organizacij, upravnih organov ali kandidatov, ki ovirajo korektnost volilne kampanje in ogrožajo enakost pravic vseh kandidatov v njej. Poleg tega lahko republiški odbor za nadzor pri morebitnem ravnanju, s katerim bi katerikoli udeleženec predvolilne kampanje

pozival k nasilju, širil nacionalno, versko in rasno sovraštvo ali spodbujal neenakopravnost spolov, začne postopek pri pristojnih državnih organih.

Ta odbor deluje predvsem z močjo družbene ter moralne avtoritete in se pri tem obrača na javnost z opozorili, ki kot svojevrstni »rumeni kartoni« učinkujejo ne le na kandidate in organizacije, ki kršijo fair-play v predvolilni kampanji, ampak tudi preventivno na vse druge. Šele v skrajnih primerih ta odbor uporabi svojo pravico do začenjanja postopka pri pristojnih državnih organih.

V zvezi z volilno kampanjo in pravicami kandidatov velja tu omeniti, da ima izvoljeni poslanec oziroma odbornik pravico do pavšalnega nadomestila stroškov, ki jih je imel od dne, ko je bil določen za kandidata volilne enote ter do dne volitev. Vsi izvoljeni poslanci pa imajo pravico do enake vsote nadomestila stroškov, njeno višino pa določa pred volitvami skupščina, za katero so volitve razpisane.

3. Volilne enote za izvolitev odbornikov in poslancev se ustanavljajo tako, da se v vsaki izmed njih voli po en odbornik oziroma poslanec. Samo izjemoma se za izvolitev odbornikov v zboru občinske skupščine v majhnih občinah, to pa je določeno s številom prebivalcev – v občinah, ki imajo manj kot 20.000 prebivalcev – volilne enote oblikujejo tako, da se v posamezni voliti dva ali več odbornikov.

Po zakonu so volilnemu imeniku ali njegovemu izpisku tedaj, ko gre za volitve vseh zborov skupščin družbenopolitičnih skupnosti (razen za zборе združenega dela) priloženi posebej uradno potrjeni imeniki volilcev, ki so na začasnem delu v tujini, oziroma volilcev, ki služijo vojaški rok. Delavci na začasnem delu v tujini so, kar zadeva uresničevanje aktivne in pasivne volilne pravice, izenačeni z vsemi drugimi državljani na Hrvaškem, in enako kot vsi drugi sodelujejo na volitvah, razen seveda, za zборе združenega dela, kjer imajo volilno pravico samo tisti, ki so zaposleni v jugoslovanskih podjetjih v tujini.

*Za odbornika oziroma poslanca je izvoljen kandidat, za katerega je glasovala večina (več kot polovica) volilcev, ki so se udeležili volitev, s pogojem, da število glasov, ki jih je dobil, ni manjše od tretjine števila vpisanih volilcev v volilni enoti.* V volilni enoti za volitve družbenopolitičnega zbora skupščine/sabora je, npr., v volilni imenik vpisanih skupaj 48.000 volilcev. Na volitve v tej enoti je prišlo skupaj 30.000 volilcev. Eden izmed kandidatov je dobil 15.001 glas, torej skupaj več kot polovično večino tistih, ki so glasovali, vendar kljub temu ne bo izvoljen za poslanca te volilne enote, ker ni izpolnjen tudi drugi poprej navedeni zakonski pogoj, torej da ni dobil hkrati tudi najmanjšega števila glasov, ki ustreza tretjini vpisanih volilcev te volilne enote, oziroma ni dobil najmanj 16.000 glasov (tretjina od 48.000 volilcev te volilne enote).

Že ta primer kaže, da se pri večjem številu kandidatov zelo težko oziroma le v majhnem številu volilnih enot lahko zgodi, da nekdo izmed kandidatov dobi več kot polovično večino danih glasov in da je to hkrati tudi najmanj tretjina celotnega števila volilcev volilne enote. To bo še težje doseči, če bo na volitvah bolj izrazita abstinenca volilcev. Zaradi tega se bodo volitve v velikem številu volilnih enot verjetno morale ponavljati. To bo drugi krog volitev, ki mora potekati čez 14 dni. To pomeni, da bo glede na to, da so volitve razpisane za 22. IV. oziroma 23. 4. za zbor združenega dela, v vseh tistih volilnih enotah, kjer skladno z zakonom v prvem krogu ne bo izvoljen poslanec oziroma odbornik, drugi krog 6. V., za zbor združenega dela pa 7. V. 1990.

*Na ponovljenih volitvah (v drugem krogu) lahko sodelujejo tisti kandidati, ki so v prvem krogu dobili najmanj 7% glasov volilcev, ki so prišli volit. Seveda pa ni treba vsem kandidatom, ki so v prvem krogu izpolnili zakonski pogoj za sodelova-*



nje v drugem krogu (najmanj 7% glasov), v njem tudi zares sodelovati. Možno je, da v posameznih volilnih enotah pride do povezovanja sorodnih političnih usmeritev, kar se izraža v medsebojnem preferencialnem odstopanju po pravilu v korist tistega kandidata, ki je v prvem krogu v tej volilni enoti dobil med njimi največ glasov. V tem primeru bi drugi krog realno pomenil izbor med dvema, tremi ali morebiti več koalicijami političnih strank in neodvisnih kandidatov. Pomembno pa je opozoriti, da morata v vsaki volilni enoti v vsakem primeru tudi v drugem krogu sodelovati najmanj dva kandidata.

*V drugem krogu volitev (na ponovljenih volitvah) je bil izvoljen kandidat, ki je dobil največje število glasov volilcev, ki so glasovali. Zahteva se torej relativna večina, ne pa več absolutna – kot v prvem krogu. Glede na to po drugem krogu ne more več priti do ponavljanja volitev – razen v izjemnem primeru, kadar bi dva ali več kandidatov dobilo enako število glasov.*

Ob koncu je nujno treba povedati nekaj besed o dobrih in slabih straneh sistema absolutne večine in specifičnih razmerah kratkega delovanja strankarskega pluralizma na Hrvaškem. Posebej zaradi tega, ker je bilo v zvezi z uporabo tega ali proporcionalnega sistema med razpravo pred sprejemom volilnega zakona največ različnih stališč.

Zakonodajalec se je na Hrvaškem opredelil za sistem absolutne večine v varianti, ki je bila poprej na kratko razložena, predvsem zaradi tega, ker je prevladala ocena, da v razmerah, ko je strankarski pluralizem šele na začetku, ko večji del strank še nima izoblikovanih niti svojih programov niti svoje strankarske organizacije, prav v prid razvoja politične demokracije ob politični stabilnosti prednosti tega sistema pretehtajo njegove slabe strani in je zato vendarle bolj uporaben kot proporcionalni sistem. Glavna dobra stran sistema absolutne večine je, da spodbuja zmanjševanje števila strank, hkrati pa ne vodi, tako kot se to dogaja pri uporabi sistema relativne večine, v dvostrankarski sistem. *Z volitvami, ki praviloma potekajo v dveh krogih, sistem absolutne večine nedvomno sili po programih in temeljnih političnih usmeritvah podobne stranke v povezovanju.* Poleg tega spodbuja k umirjenosti političnih strank znotraj temeljnih političnih usmeritev, posebej pa je to izrazito po predlaganju kandidatov. Ker volitve potekajo v majhnih volilnih enotah, v katerih se voli en poslanec oziroma odbornik, volilci ne izbirajo zgolj, pa tudi ne v prvi vrsti med različnimi strankami, ampak tudi med kandidati, upoštevajo njihove osebnosti. Tako sta ne le mogoča predlaganje in realni volilni uspeh neodvisnih kandidatov, ampak so stranke, kot je pokazala tudi praksa kandidiranja na Hrvaškem, spodbujene s tem, da kandidirajo umirjene osebnosti in kandidate, ki so dejansko neodvisni oziroma ugledne osebnosti – znane profesorje, zdravnike, umetnike, direktorje in druge, ki pa niso zrasli v klasičnem partijskem aparatu in se doslej najpogosteje sploh niso poklicno ukvarjali s politiko.

*S temi svojimi učinki sistem absolutne večine omogoča obstoj relativno stabilne politične večine v predstavniškem telesu in relativno močne opozicije, kar je nujno za funkcioniranje politične demokracije, pa tudi za stabilnost političnega sistema v celoti.*

V nasprotju s sistemom absolutne večine proporcionalni sistem spodbuja obstoj velikega števila strank, ki se jim ni treba povezovati na volitvah, hkrati pa zato, ker se temeljnim političnim interesom in stališčem bližnjih si strank ni treba zvajati na skupne imenovalce in s tem delovati znotraj vsake skupine relativno umirjeno, ta sistem deluje v prid krepitve radikalnih in ekstremnih strank tako na levi kot na desni. Tako onemogoča kakršnokoli vezanost kandidatov na volilno telo, po volitvah pa to velja tudi za zastopnike, ki so odgovorni samo politični

stranki, odpoklic posameznega poslanca pa je tehnično nemogoč glede na volitve v velikih volilnih enotah. Pri obstoju velikega števila premalo profiliranih političnih strank proporcionalni sistem realno v veliki meri otežuje nastanek stabilne vlade in čist odnos med politično večino in opozicijo v predstavniskem telesu.

V specifičnih razmerah na Hrvaškem in v Jugoslaviji je proporcionalni sistem – po našem mnenju – ustrezen, prav nasproten pa je njegov učinek v razvitem in stabilnem večstrankarskem sistemu, večjih strankah, ki imajo razvito strankarsko organizacijo in več sredstev ter možnosti za izpeljavo volilne kampanje in agitacije. Poleg tega je ta sistem – glede na to, da se pri njegovi uporabi glasuje realno samo za stranko in nosilca liste oziroma strankarskega vodjo, medtem ko so osebnosti drugih kandidatov na listi več kot sekundarne – *izrazito pogodno tistim strankam, na čelu katerih so karizmatični politični vodje*. V naših razmerah to realno pomeni, da *proporcionalni sistem istočasno tudi spodbuja nastajanje takšnih karizmatičnih političnih vodij, ki svojo karizmo najpogosteje ustvarjajo na podlagi nacionalne homogenizacije*. Zaradi vsega tega menimo, da je kljub temu, da je proporcionalni sistem nasploh bolj pravičen, ker edino on omogoča, da je vsaka stranka zastopana v parlamentu v sorazmerju s številom glasov, ki jih je dobila na volitvah, ima danes sistem absolutne večine na Hrvaškem, mislimo pa, da je to, kljub določenim razlikam, mogoče *mutatis mutandi* uporabiti tudi v drugih republikah, vendarle več dobrih strani.

Ko se namreč ocenjuje sistem absolutne večine ter proporcionalni sistem na drugi strani, se kaže strinjati s stališčem C. J. Friedricha, ki je na koncu razprave o volilnih sistemih dejal, da je te volilne tehnike nujno obravnavati: »... v odnosu do celotne ustavne ureditve ter drugih družbenih okoliščin in razmer v konkretni državi. Vsaka ljudska oblast mora iskati in sprejeti takšen sistem, ki bo ustrezal njenim posebnim potrebam.«<sup>3</sup>

Prevedla: A. B.

<sup>3</sup> Constitutional Government and Democracy, New York 1950, str. 440.