

FRANC GRAD

Delegatski in volilni sistem z vidika XXVI. amandmaja k Ustavi SFRJ

V razpravi o amandmajih k Ustavi SFRJ je bilo večkrat poudarjeno, da širše uvajanje neposrednih volitev, kot je določeno v amandmaju XXVI, pomeni velik napredek glede razvoja demokracije v Jugoslaviji. Celo v obrazložitvi predloga zveznih amandmajev¹ je zapisano, da je pglavitni cilj predlaganih novosti glede volilnega sistema »nadaljnje razvijanje ustavnih rešitev v delegatskem skupščinskem sistemu, usklajevanje volilnega sistema z bistvom delegatskega sistema in demokratizacija volilnega postopka«.

Temeljno vprašanje, ki se ponuja ob takih namenih ustavodajalca, je seveda, kaj pomeni širjenje neposrednih volitev za uresničevanje zamisli delegatskega sistema, ki je bil uveden z ustavo iz leta 1974. Ta je bil zamišljen mnogo širše kot zgolj oblika volilnega sistema. Temeljni in univerzalni sistem odločanja v jugoslovanski družbi naj bi bil na ravni samoupravnega in državnega odločanja »nosilec in ogrodje celotnega sistema socialistične samoupravne demokracije«.² Z njegovo pomočjo naj bi bila presežena posredniška narava predstavniške demokracije, s tem pa tudi ločenost med družbo in državo, med delom in politiko. Zaradi tega je tudi izhajal iz povsem nasprotnih izhodišč kot sistem splošnega političnega predstavništva. V primerjavi z zadnjim, ki temelji na državljanu kot takem, na njegovih splošnih interesih, izhaja delegatski sistem iz samoupravno organiziranega posameznika in njegovih konkretnih interesov, kot se oblikujejo v temeljnih samoupravnih organizacijah in skupnostih. Če je za sistem splošnega političnega predstavništva naravno (in celo nujno), da so člani predstavniškega telesa povsem samostojni pri odločanju v parlamentu in neodvisni od svojega volilnega telesa, je za delegatski sistem temeljnega pomena, da omogoča stalno povezanost med volilno osnovo in njenim delegatom, da zagotavlja izražanje in uveljavljanje interesov delegatske baze v skupščinah in v skladu s tem zahteva neposredno, ves čas navzočo odgovornost delegata delegatski bazi. Seveda mora delegat upoštevati pri odločanju v skupščini tudi interese drugih skupnosti kot tudi skupne in splošne družbene interese, ki pa se zagotavljajo tudi prek družbenopolitičnih zborov.

Znano je, da delegatskemu sistemu ni nikoli od njegove uvedbe dalje uspelo uresničiti tako zastavljenih ciljev oziroma jih je uresničil le delno. Presegalo bi namen te razprave, če bi skušali ugotavljati, ali imajo pri tem večjo težo vzroki, ki ležijo v sami zamisli in izpeljavi delegatskega sistema, ali pa zunanji vzroki (nenormalno huda obremenitev skupščin, neuresničevanje ustavno določenega položaja in vloga družbenopolitičnih organizacij v delegatskem sistemu in podobno). Ne

¹ Poročevalec Skupščine SR Slovenije, št. 25, 12/9-1988, str. 28

² E. Kardelj, Smeri razvoja političnega sistema socialističnega samoupravljanja, ČZP Komunist, Ljubljana 1977, str. 145 in 146.

glede na to pa je bil delegatski sistem zgrajen dokaj koherentno, saj se je naslanjal na ustrezno samoupravno organiziranost združenega dela in krajevne samouprave.

Ob tako zamišljenem delegatskem sistemu je bil volilni sistem v dokaj podrejenem položaju, saj so ga mnogi enostavno pripojili delegatskemu sistemu,³ po mnenju drugih pa je vendarle dovolj razlogov govorilo za to, da ga je treba šteti za relativno samostojen podsistem v okviru delegatskega sistema.⁴ Ti so poudarjali, da imajo volitve tudi v delegatskem sistemu še vedno velik pomen.⁵ Vsekakor je vladalo prepričanje (ki se zdi ob ustavni zamisli delegatskega sistema dokaj utemeljeno), da je volilni sistem v funkciji delegatskega sistema. Še v kritični analizi⁶ je bilo poudarjeno, da je naloga volilnega sistema predvsem, da omogoča uresničevanje temeljnih načel delegatskega sistema. Vendar pa je hkrati že prodrlo tudi spoznanje, da je volilni sistem tako pomemben za demokratičnost političnih odnosov, da je treba ob volitvah bolj prevzeti in dosledneje uporabljati nekatera klasična načela volilnega sistema (kot jih je razvila že meščanska demokracija) – zlasti neposrednost volitev in izbiro med več kandidati. Tudi ob uresničenih predpostavki, da delegatski sistem zagotavlja prenašanje interesov samoupravnih subjektov v skupščine, bi bila personalna zasedba delegatskih funkcij izredno pomembna, zaradi česar so pomembne tudi volitve. Pri dejanskem delovanju delegatskega sistema pa se je pokazalo tudi, da vse bolj postaja pomemben tisti del delegatskega mandata, ki terja od delegata spoznavanje in upoštevanje splošnih družbenih interesov. Ta del je vse bolj pomemben, za čim višjo raven gre. V ožjih skupnostih je gotovo pomembnejše in lažje upoštevati konkretne interese kot v širših skupnostih, kakršni sta republika in federacija. K pomenu tega »reprezentativnega« delu delegatskega mandata pa je gotovo svoje prispevala tudi že omenjena nenormalna pogostnost skupščinskega zasedanja, ki enostavno ni omogočala povezave med delegati in delegatsko bazo, ki bi ustrezala zamisli delegatskega sistema. Tudi ta pojav je seveda mnogo intenzivnejši na višjih ravneh.

Ob tem se je – kot kaže – v zavesti strokovne in nestrokovne javnosti⁷ vse bolj krepilo prepričanje, da je zelo pomembno, katere in kakšne osebe opravljajo delegatske funkcije in da bi morale te osebe za svoje delovanje neposredno odgovarjati svojim volivcem. Iz tega so zrastle zahteve po demokratizaciji volitev zlasti v dveh smereh: neposredne volitve in možnost za izbiro med več kandidati. Res je sicer, da so delegacije voljene neposredno in da so v sistemu nestalnih delegatov vsi člani delegacije možni delegati v skupščinah tako rekoč na vseh ravneh. Toda, ali so vsi stotisoči delegatov v republiki res sposobni opravljati katerokoli delegatsko funkcijo na vseh ravneh od občine do federacije? Ker očitno niso in ne morejo biti, je treba med njimi izbirati. To pa opravljajo najprej same delegacije, kasneje pa različni organi, ki sodelujejo v postopkih kandidiranja in glasovanja – ne pa samo volilno telo. S tega vidika lahko o delegiranju govorimo kot o posrednih volitvah. Možno je sicer vnesti določeno mero neposrednosti v kandidacijske postopke, toda končna odločitev kljub temu ni sprejeta neposredno. Prav tako je – kljub možnosti odpoka – ob takem načinu volitev skorajda nemogoče poudar-

³ Npr. J. Djordjević, *Ustavno pravo, Savremena administracija*, Beograd 1975, str. 721.

⁴ Npr. F. Grad, C. Ribičič, *Volitve v delegatskem sistemu*, ČZ Uradni list, Ljubljana 1984, str. 35.

⁵ Prav tam, str. 37.

⁶ Kritična analiza delovanja političnega sistema socialističnega samoupravljanja, *Delavska enotnost*, Ljubljana 1985, str. 129.

⁷ Glej: B. Markič, *Ustavne spremembe in volilni proces v očeh javnega mnenja*, *Teorija in praksa*, 1988, št. 7–8, Ljubljana, str. 996 in 997.

jati učinkovito uresničevanje odgovornosti delegatov delegatski bazi. Vse to očitno govori za neposredne volitve delegatov v skupščinah kot tudi za izbiro med več kandidati.

Toda kaj pomeni uvedba takih neposrednih volitev za zamisel delegatskega sistema? Čeprav je mogoče marsikaj očitati delegatskemu sistemu, je bil vendarle zaokrožen sistem, v katerem so bila temeljna vodila dokaj dosledno izpeljana. Neposredne volitve delegatov pa očitno vnašajo v ta sistem nove elemente, katerih učinek na zamisel delegatskega sistema je seveda nemogoče napovedati z gotovostjo, pač pa z veliko verjetnostjo, če se naslanjamo na zgodovinske izkušnje. Neposredne volitve delegatov namreč nujno slabijo uresničevanje nekaterih temeljnih elementov delegatskega sistema, zlasti pa položaja in vloge delegacije. Po zamisli delegatskega sistema v ustavi iz leta 1974 naj bi se v delegaciji ugotavljali in izražali interesi ter sprejemala temeljna stališča za delegate v skupščinah in uveljavljala njihova odgovornost, hkrati pa z delegiranjem delegatov opravljala tudi volilna funkcija. Določbe Ustave SFRJ iz leta 1974, ki govorijo o tem (137., 141. in 142. člen), so ostale nespremenjene. Spremenjene so le določbe 138. in 139. člena Ustave SFRJ, ki določajo način delegiranja delegatov v skupščine družbenopolitičnih skupnosti. Te prinašajo neposredne volitve delegatov v skupščinah, kar delegate nujno postavlja v drugačen položaj v razmerju do delegacij. V zvezi z neposrednostjo volitev se v teoriji vedno poudarja ne samo večja vloga volivca kot pri posrednih volitvah, temveč tudi večja odgovornost izvoljenih volilnemu telesu.⁸ Neposrednost torej močno krepi povezanost volilnega telesa in njegovih predstavnikov ter njihovo tesno odvisnost od volilnega telesa. Zato je nujno, da se neposredno izvoljeni član skupščine počuti odvisen in odgovoren predvsem (ali celo izključno) volivcem, ki so ga izvolili, ne pa delegaciji, katere član je postal z izvolitvijo. Tako članstvo je zato lahko le bolj ali manj formalno. To velja tudi zato, ker po naravi stvari delegat – vsaj v večini primerov – ne more hkrati zastopati interesov svoje samoupravne organizacije oziroma skupnosti in hkrati interesov vseh tistih, ki so ga izvolili. Ali pa naj bi nasprotno delegat interesom svoje skupnosti dajal prednost pred interesi vseh drugih zgolj zato, ker je član te skupnosti. Res je predvideno tudi obvezno oblikovanje konferenc delegacij ali drugih oblik povezovanja delegacij zaradi oblikovanja skupnih stališč za delo in odločanje skupnih delegatov v skupščinah, toda ob premikih, ki jih delegatski sistem doživlja s širjenjem neposrednih volitev, si je težko predstavljati, da bodo taka telesa pomembneje vplivala na delo delegata. Še zlasti to velja, ker naj bi ta telesa izražala iz delegacij, ki ob povedanem na delo delegata ne bodo mogla več močneje vplivati. Ni nenavadno, da so bila takšna opozorila dana že v gradivu za razpravo o dograjevanju volilnega sistema,⁹ v katerem se navaja, da bi uvedba neposrednih volitev članov skupščin »zmanjšala pomen temeljnih delegacij, saj bi le-te lahko imele le še eventualno kandidacijsko funkcijo in funkcijo posvetovalnega telesa« in da bo s tem »prekinjena zveza med volitvami in stalnim delegatskim razmerjem, katerega nosilec je delegacija«. Še posebej je pomembno opozorilo v tem gradivu, da bi se s tem »okrepile težnje po klasičnem obvladovanju s strani družbenopolitičnega faktorja na ključnih točkah družbenega odločanja, saj dosledno izvajanje delegatskega sistema sili le-tega v delovanje znotraj samoupravnih organizacij in skupnosti.«

⁸ Grad, Ribičič, Volitve v delegatskem sistemu, str. 66.

⁹ Republiška konferenca SZDL, Predsedstvo, Gradivo za razpravo o dograjevanju volilnega sistema (Ugotovitve in predlogi delovne skupine za pripravo predlogov sprememb in dopolnitev v volilnem sistemu).

Morda še pomembnejše zmanjšanje vloge delegacij pa pomenijo spremembe v ekonomskem sistemu. Delegatski sistem v sferi združenega dela je bil zgrajen na specifični ekonomski podlagi temeljnih organizacij združenega dela, kot manjše v sebi relativno zaokrožene in samostojne proizvodne in samoupravne skupnosti. Tega temelja ob bistveno spremenjeni vlogi in položaju temeljnih organizacij združenega dela v novih ustavnih amandmajih v dosedanjem pomenu ni več, saj temeljna organizacija združenega dela ni več temeljna oblika organiziranja združenega dela. Tej zadregi se je skušala obrazložitev predloga ustavnih amandmajev izogniti tako, da sicer priznava, da ima sprememba koncepcije o organizaciji združenega dela »določene posledice na identificiranje delegatskih odnosov« in čeprav je vlogo temeljne oblike organiziranja združenega dela prevzela delovna organizacija, »je ostala možnost obstajanja tudi temeljne organizacije združenega dela«. S tem je prenehal eden od temeljev delegatskega sistema, torej naslanjanje na manjše proizvodne in samoupravne enote, v katerih je možno samoupravljanje in v katerih se zato tudi lahko oblikujejo in izražajo kolektivni interesi njenih članov. Ekonomska podlaga zbora združenega dela bo ob sprejetih ustavnih spremembah postala negotova, spremenljiva in težko med seboj primerljiva, predvsem zaradi različne samoupravne organiziranosti.

V novem volilnem sistemu torej lahko upravičeno pričakujemo bistveno zmanjšanje pomena in vloge delegacije – kljub temu da njeno mesto v ustavni ureditvi samo po sebi ni doživelo večjih sprememb. Karkoli že lahko očitamo delegatskemu sistemu, je treba vendarle priznati, da je bolj kot drugi sodobni sistemi osamosvojil člane skupščin od političnih organizacij (ali vsaj ponujal tako možnost). Sistem neposrednih volitev pa po svoji notranji logiki vodi k povečani vlogi političnih organizacij, najsi bo to v nestrankskem ali pa v strankskem sistemu – ne glede na to, ali bi bil eno- ali večstranski.

V posebnih jugoslovanskih razmerah to pomeni najmanj bistveno spremembo ustavno začrtane vloge družbenopolitičnih organizacij – bodisi v eni bodisi v drugi smeri. To pa pomeni izgubo doslej že (bolj ali manj) uspešno vzpostavljenega predstavništva konkretnih interesov iz različnih področij družbenega dela in življenja v skupščinah. Gotovo je dosedanji razvoj pokazal, da takšno predstavništvo ne zadovoljuje v celoti potreb po zahtevnem skupščinskem odločanju v vse bolj zapletenem sodobnem življenju. Toda njegova ohranitev v bistvenih dosedanjih črtah ob preveritvi njegove vloge in pomena v skupščini bi bila nedvomno zelo pomemben način predstavljanja splošnih družbenih interesov v skupščini. Očitno je, da sodobna družba ne more brez tega. Zato bi najbrž njenim zahtevam najbolje zadostili s tem, da bi v skupščinah dopustili oziroma zagotovili institucionalizirano izražanje konkretnih in splošnih družbenih interesov.¹⁰ Naravi splošnega predstavljanja gotovo bolj ustrezajo neposredne volitve, s katerimi pa na drugi strani gotovo ni mogoče zagotoviti prenašanja konkretnih interesov v skupščine – tem bi najbrž še naprej bolj ustrezal sistem delegiranja delegatov v skupščine na različnih ravneh.

¹⁰ Prim.: D. Zajc, Samoupravni pluralizem potrebuje političnega brata dvojčka, Delo, 10. december 1988.