



Bojan BUGARIČ

Franc Grad

Volitve in volilni sistem

Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, 1996

Knjiga *Volitve in volilni sistem* dr. Franca Grada, profesorja za ustavno pravo in primerjalno ustavno pravo na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, predstavlja prvo sistematično delo o volilnih sistemih v Sloveniji. Že zaradi tega dejstva knjiga zasluži vso pozornost. V svojih prejšnjih delih je avtor sicer že obdelal problematiko volilnih sistemov, vendar je, kot sam pravi, veliko vprašanj takrat ostalo še "neobdelanih ali obravnavanih pre malo podrobno" (predgovor avtorja).

Knjiga je razdeljena v dva širša sklopa: v prvem delu *Volitve v sodobnih političnih sistemih* avtor teoretično in primerjalno analizira pomen volitev v sodobnih političnih sistemih. V tem delu avtor proučuje povezovalno med volilnim sistemom in drugimi elementi političnega sistema. Odlika tega dela je avtorjev interdisciplinaren pristop, v katerem se prepletajo in dopolnjujejo moderna spoznanja predvsem pravne in politološke stroke. Zato volilni sistem za avtorja ni nek neodvisen pojav, ki bi ga lahko analizirali zgolj s pomočjo pravne (normativne) teorije. Avtor tu sprejema izziv sodobne družbene teorije in večkrat poudari kontingentno naravo volilnega sistema- njegovo odvisnost od konkretnih družbenih okoliščin (str. 90). S takšnim pristopom se avtor pridružuje novejši generaciji teoretikov volilnih sistemov, ki drugače kot njeni predhodniki, zelo skeptično ocenjuje pretirano posplošene trditve o učinkih in delovanju volilnih sistemov. V starejši teoriji so se zelo pogosto omenjale nekatere teze o določenih "železnih pravilih" delovanja volilnih sistemov, npr. takoimenovani Duvergerov "zakon", ki naj bi s skoraj matematično natančnostjo pojasnjeval učinke različnih volilnih sistemov. Novejša generacija volilnih teoretikov (Sartori, Shugart), ki ji pripada tudi Grad, pa se izogiba takšnim posplošenim ugotovitvam o delovanju volilnih sistemov. Njeno

izhodišče je volilni sistem v konkretnem prostoru in času, ki je determiniran s številnimi družbenimi faktorji, ki so zunaj volilnega sistema kot takega. Tipična je npr. Sartorijeva ugotovitev, da večinski sistem v Angliji ne vodi nujno v ostro polarizacijo političnega prostora. Pomembne so še številne druge družbene okoliščine in če te niso izpolnjene, večinski volilni sistem lahko povzroči povsem drugačne politične rezultate od pričakovanih (G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, New York 1994).

Omenjene ugotovitve kaže še toliko bolj upoštevati, če in ko govorimo o volilnih sistemih v državah v tranziciji. Ocena prvih nekaj let delovanja novih demokracij je najboljši primer zgoraj navedene ugotovitve o pomenu različnih družbenih faktorjev pri analizi delovanja volilnega sistema. Nekateri pomembni teoretiki ocenjujejo, da je končni učinek volilnega sistema v državah v tranziciji mnogokrat povsem drugačen od pričakovanih. Glavni faktor, ki naj bi zmanjševal predvidljivost učinkovanja volilnih sistemov, naj bi bila šibka strukturiranost političnega prostora. Odsotnost močne civilne družbe in šibkost strukture drugih interesnih združenj in političnih strank povečuje nepredvidljivost rezultatov volitev. Rezultati volitev v Rusiji, Madžarski in Poljski so bili zelo različni od tistega, kar so kreatorji volilnih sistemov v teh državah pričakovali.

Takšna vmeščenost volilnega sistema v konkreten družbeni kontekst pa naravnost terja uporabo različnih družbenih ved, predvsem političnih ved, sociologije, zgodovinskih in nekaterih drugih strok. Interdisciplinarnost Gradovega pristopa zasluži še toliko večjo pozornost, ker jo drugače ni mogoče preveč pogosto zaslediti med deli domačih pravnih teoretikov. Pravo se vse preveč zapira v ozek svet pravnih "zakonitosti", kjer je le malo prostora za spoznanja drugih družbenih ved. Išoč "pravno naravo" različnih pravnih institutov, pravniki vse prehitro pozabljamo, da to kar imenujemo "pravna narava" ni nič drugega kot prepletanje različnih političnih, ekonomskih in pravnih lastnosti nekega inštituta. Če s pravno naravo mislimo na neko pojmovno bistvo inštituta, potem lahko rečemo, da pravne narave kot take ni. Je le družbeni kontekst, iz

katerega določen pravni inštitut izhaja ali ga povratno ureja.

Posebej bi rad izpostavil poglavje *Razdelitev mandatov (volilni sistem v ožjem pomenu)*, kjer avtor zelo podrobno in istočasno tudi dovolj jasno analizira različne sisteme delitve mandatov. Ta del je v literaturi o volilnih ureditvah ponavadi zelo "tehnično" obarvan in zapleten, saj gre za uporabo različnih matematičnih formul in količnikov (d'Hondt, Hare, Droop etc.) pri izračunavanju volilnih rezultatov. Avtorju je tu uspelo na precizen, a dovolj "poljuden" način te probleme razložiti tako, da so lahko razumljivi tudi bralcu, ki ni posebej poučen o volilnih sistemih. To je zelo pomembno v času, ko je razprava o volilnih sistemih pomemben del širšega družbenega diskurza. Težko se je strinjati s tistimi, ki zaradi zapletenosti volilnih sistemov pravijo, da naj večinsko prebivalstvo ne bi odločalo o izbiri med različnimi volilnimi sistemi. Takšen argument se je pogosto pojavljal med nedavnimi referendumski o volilnih sistemih. Ker je mogoče napovedati, da bo to vprašanje ponovno kmalu aktualno, bi tu rad poudaril, da bi "dokazno breme" moralo biti na strani tistega, ki volilni sistem predstavlja oziroma zagovarja ali predlaga njegovo spremembo. Gradova knjiga je najboljši primer, da se o zapletenih strokovnih tehničnih vprašanjih da pisati na preprost in strokovno kvaliteten način. Ker gre pri izbiri volilne zakonodaje za odločitve, ki zelo pomembno vplivajo tudi na samo vsebino politike, je pomembno, da pri takšni izbiri sodeluje čimširša demokratična javnost. Argument "kompleksnosti" volilne tematike, ki odsvetuje sodelovanje državljanov pri izbiri volilnih sistemov, predstavlja podcenjevanje državljanov in njihove sposobnosti odločanja v javnih zadevah ter je zato izrazito nedemokratičen in tudi nestrokoven.

Prvi del knjige avtor zaključuje s primerjalno analizo volilnih sistemov različnih zahodno in vzhodnoevropskih držav. Ta del je ob splošnem pomanjkanju primerjalne literature v Sloveniji, tako domače kot tuje, zelo dragocen, saj bralcu omogoča, da se seznanijo z osnovnimi značilnostmi delovanja volilnih sistemov v Veliki Britaniji, Franciji, Nemčiji, Italiji, Bolgariji, Češki, Poljski, Slovaški, Rusiji, Madžarski in Romuniji.

V drugem delu knjige, *Volilni sistem Slovenije*, avtor obravnava ustroj in delovanje volilnega sistema v Sloveniji. Avtor najprej zgodovinsko oriše razvoj volilne zakonodaje v Jugoslaviji, nato pa na kratko predstavi osnovne značilnosti slovenske volilne zakonodaje iz leta 1989, na podlagi katere so bile izvedene prve večstrankarske volitve v Sloveniji. Najobsežnejši del tega drugega dela knjige pa je namenjen analizi trenutno veljavnega volilnega sistema iz leta 1992.

V poglavju z naslovom *Volilna pravica* Grad obravnava strokovno in politično zelo zanimivo vprašanje. Dve temeljni načeli volilne pravice sta namreč splošnost in enakost volilne pravice. Pri načelu enakosti volilne pravice, ki v grobem pomeni, da "morajo imeti vsi volivci enako možnost vplivati na zasedbo poslanskih mest v predstavniškem telesu" (str.127), avtor izpostavi problem, ki ga je med drugim obravnavalo tudi Ustavno sodišče RS. Gre za vprašanje, ali lahko volilni sistem sam po sebi krši načelo enake volilne pravice. To naj bi bilo sporno predvsem pri večinskem volilnem sistemu, ki povzroča "izgubo" določenega števila glasov volilcev. Avtor ponovi svoje mnenje, ki ga pove že v prvem delu knjige (str. 52), da teza o tem, da večinski sistem "krši" enakost volilne pravice, lahko predstavlja kvečjemu vsebinsko ocenjevanje volilnega sistema in ne pravne ocene. Avtor pravilno trdi, da "vsebinska vprašanja so tu stvar politične odločitve ne pa pravne presoje" (str. 128). In posledično, presoja večje ali manjše politične pravičnosti ali primernosti tega ali onega volilnega sistema je stvar parlamenta in ne ustavnega sodišča. Zanimivo je, da je na tem področju Ustavno sodišče dosledno pri svojem stališču, izraženem v različnih sodbah sodišča, da je izbira volilnih sistemov stvar zakonodajalca in ne ustavnega sodstva. Takšno stališče sodišča velja pohvaliti, še posebej ob vztrajanju nekaterih ustavnih sodnikov, ki so v tem primeru ostali v manjšini, da Ustavno sodišče lahko posega tudi v izbiro volilnega sistema. Tako pri odločanju glede dopustnosti volilnega praga, pri vprašanju ustavnosti nacionalnih list in pri vprašanju izbire volilnega sistema kot takega, je sodišče dosledno vztrajalo pri stališču, da je izbira

osnovne arhitekture volilnega sistema stvar zakonodajalca. Za nadaljni razvoj demokratičnih institucij bi bilo zelo nevarno, če bi sprejeli tezo tistih, ki menijo, da Ustavno sodišče lahko odloča takorekoč o vseh problemih slovenske družbe. Ne smemo pozabiti, da je ustavna struktura v grobem pomenu določena že z ustavo in z različnimi akti ustavo-zakonodajalca in da bi korenito poseganje ustavnega sodišča v to strukturo pomenilo uzurpacijo politične oblasti, ki sodišču ne pripada. Sodišče lahko odloča o določenih elementih te strukture in jih spreminja, če izkrivljajo sam namen določena širšega inštituta, nikakor pa ne more presojati o vsebinski primernosti inštituta (npr. o tej ali oni obliki volilnega sistema) kot celote. V svetu danes prevladuje ustavna teorija (Habermas, Michelman etc.), ki sodišču dopušča popravljanje in dopolnjevanje demokratičnih inštitucij, vendar zgolj in samo zato, da bi okrepilo delovanje demokratične ustavne strukture in nikakor ne, da bi jo nadomestilo z drugo, sodno kreirano ustavno strukturo.

Ker že omenjam ustavno teorijo, bi tu dodal, da v knjigi pogrešam obravnavo novejših teorije o razmerju med neposredno in posredno demokracijo. Res, da je knjiga primarno namenjena obravnavi volitev in ne teoriji demokracije, vendar ne glede na to menim, da bi uvodno poglavje, kjer avtor govori o tej temi, moralo nameniti več prostora izzivom, ki jih prinašajo razmišljanja avtorjev kot so Ackerman, Habermas in drugi. Ackermanova teorija ustavnega dualizma je izziv posebne vrste za vsakega političnega teoretika, saj teoretično zelo prepričljivo oživlja pomen neposredne demokracije za vsakdanje politično odločanje. Ko Grad govori o sodobni demokraciji nekako resignirano ugotavlja, da je dandanes volilec "zgolj gledalec in potrošnik politike, ne pa njen udeleženec" (str. 25). Ker je v Gradovih ugotovitvah mogoče zaslediti kritičen ton lahko domnevam, da sam ni najbolj zadovoljen s takšnim "odtujevanjem" volilca od politične igre. Zato bi bilo škoda, če avtor ne bi uporabil zgoraj omenjenih spoznanj novejših ustavne in politične teorije, ki predstavljajo zelo močno teoretično podlago za razmišljanja o demokratizaciji obstoječih političnih

sistemov, razmišljanja, ki so skoraj zagotovo blizu tudi Gradu.

Pri razpravi o veljavnem sistemu načina razdelitve poslanskih mandatov avtor večkrat izpostavi problem personalizacije volitev. S personalizacijo je mišljena večja možnost volilca, da izbira konkretne politične kandidate in ne samo stranke. Avtor se pridružuje bolj ali manj prevladujočemu stališču v Sloveniji, da je korektura proporcionalnega sistema v smeri večje personalizacije takorekoč nujna. Tu bi rad izrazil svoj pomislek glede te teze. Menim, da je pri razpravi o personalizaciji potrebno v veliki meri upoštevati tudi širši družbeni kontekst razprave. Pridružujem se namreč tistim (npr. Przeworski), ki ugotavljajo, da osrednji problem politične organiziranosti v srednji in vzhodni Evropi niso premočne stranke, ampak prešibke politične stranke. Osrednje merilo moči strank pa je za Przeworskega njihova sposobnost bolj ali manj odločne realizacije vnaprej postavljenih političnih programov. Tu je strukturiranost političnega prostora in zato tudi pozitivna moč strank v državah v tranziciji še vedno zelo šibka. Takšne moči strank, ki manjka, ne smemo zamenjevati z negativno močjo strank, z močjo veta, blokade ali drugačne preprečitve sprejema določene politične odločitve. Ta moč je v nekaterih vidikih podobna temu, kar mnogi analitiki političnega življenja imenujejo partitokracija. Nekaj povsem drugega pa je prej omenjena pozitivna moč ali sposobnost strank, da izvršijo vnaprej definiran politični program. Prav personalizacija volitev pa je lahko zelo resna ovira pri krepitvi te pozitivne moči strank. Personalizacija, bodisi v obliki preferenčnega glasu, panaširanja ali katerikoli drugi obliki, ki volilcu daje možnost, da v proporcionalnem sistemu vpliva ne samo na izbiro strank, pač pa tudi na izbiro konkretnih kandidatov na listah posameznih strank, de facto zmanjšuje moč stranke, da kreira enotno in močno listo. Sicer drži, kar Grad posebej izpostavi, da ima preferenčno glasovanje dokaj šibke učinke na konkretno izbiro kandidatov (npr. za Nemčijo pravi, da je tudi večinski del volitev predvsem strankarsko obarvan (str. 85)), ni pa mogoče tega vedno vnaprej predvideti. Z drugimi besedami,

personalizacija v določenih okoliščinah lahko korenito zmeša štrene strankam in namesto strankinih prioriteten kandidatov v parlament pripelje povsem druge kandidate, ki jim dajo prednost volilci s svojim preferenčnim glasom. Načeloma je takšna kombinacija neposredne demokracije (izbira konkretne osebe) s strankarskimi volitvami dobrodošla in ji je težko oporekati. Naj tu še omenim, da Grad priznava, da aktualna domača ureditev ne omogoča takšne transparentnosti pri personalizaciji kot nemški sistem, saj "je pri našem sistemu, za razliko od nemškega sistema, težko ugotoviti, v kakšni meri je na izvolitev posameznega kandidata vplival njegov rezultat in koliko rezultat stranke" (str. 151). To dejstvo še dodatno zmanjšuje pomen personalizacije v domačem političnem prostoru, saj je prav transparentnost pri personalizaciji tista, ki je ključna. Volilec mora vnaprej vedeti, kako bo lahko konkretno vplival na izbiro določenega kandidata. Prav tu je naš volilni sistem slabo urejen in potrebuje dopolnitve.

Če se vrnem k mojemu glavnemu ugovoru zoper personalizacijo, naj ponovim, da je povsem drugače v tranzicijskem kontekstu, kjer potrebujemo predvsem močne politične stranke in v manjši meri "močne" neposredno izvoljene posameznike. Najbolj učinkovito sredstvo krepitev moči strank pa je, v okviru proporcionalnih volitev, sistem zaprte liste, kjer volilci glasujejo o listi kot celoti in ne o posameznih kandidatih z liste. Menim, da je v tem trenutku to najboljša rešitev za Slovenijo in druge tranzicijske države. Po določenem obdobju, ko bi se moč strank okrepila, pa bi lahko ponovno uvedli možnost neposrednega izbiranja kandidatov, bodisi s preferenčnim glasovanjem v okviru proporcionalnega sistema, bodisi z večinskim volilnim sistemom. V vmesnem času pa bi za večjo demokracijo znotraj posameznih strank lahko poskrbeli z uporabo različnih oblik notranjih strankarskih volitev.

V zadnjem delu, *Predlogi za novi volilni sistem*, avtor na zanimiv način obravnava predloge za spremembo volilnega sistema, o katerih smo še ne tako dolgo nazaj odločali na referendumih. Glavna odlika tega dela je, da avtor na zelo nepristranski način prikaže

prednosti in slabosti vseh predlaganih rešitev. Tudi v knjigi kot celoti avtor zelo nepristransko ocenjuje različne volilne sisteme. Iz njegovih argumentov ni mogoče razbrati, da bi avtor a priori favoriziral katerega od volilnih sistemov. To še dodatno potrjuje uvodoma povedano ugotovitev, da je za avtorja pri izbiri volilnega sistema zelo pomemben konkreten družbeni in politični kontekst. Avtor je manj kritičen do proporcionalnega sistema, ker meni, da v tem trenutku večinski sistem ni najboljša rešitev za Slovenijo. To pa ne pomeni, da Grad zavrača večinski volilni sistem kot tak. Takšen instrumentalen odnos do volilnega sistema je potrebno pozdraviti, saj ne gre pozabiti, da je volilni sistem predvsem sredstvo, proceduralni mehanizem, in ne vsebina politike, in zato ne kaže fetišizirati določenih oblik volilnega sistema kot "edino pravičnih in najboljših", kar je bilo značilno za starejšo generacijo volilnih teoretikov. Pri presoji o izbiri volilnih sistemov moramo tehtati različne prednosti in pomanjkljivosti različnih volilnih sistemov, se vprašati, kako bi delovali v konkretnem družbenem okolju in na koncu izbrati eno od oblik volilnega sistema. Če enkrat bi rad poudaril, da so skoraj vse oblike volilnih sistemov legitimne in izbira med njimi je zato stvar konkretne presoje zakonodajalca. Ni teoretično bolj pravičnih ali najboljših volilnih sistemov. Mogoče drži, da je za države v tranziciji v tem trenutku le bolj primeren proporcionalni volilni sistem, vendar to ne pomeni, da je večinski sistem, ob spremenjenih okoliščinah, ki bi narekovala njegovo uvedbo, manj primeren sistem in abstracto. Ocena je možna le v danem času, prostoru in zato na konkretni in ne abstraktni ravni.

V zadnjih treh poglavjih Grad predstavi še volitve članov Državnega sveta, volitve predsednika republike in lokalne volitve. Pri volitvah predsednika republike Grad ne problematizira dejstva, da je predsednik izvoljen neposredno, istočasno pa ima zelo omejena pooblastila. Sam menim, da taka rešitev ni najboljša, saj ustvarja predsednika z močno politično legitimacijo, obenem pa mu zavezuje roke, saj ob tako skromnih pooblastilih težko uresničuje širok demokratičen mandat. Bolj primerna se mi zdi rešitev

(na ta problem opozarja tudi Elster), po kateri bi predsednika s tako omejenimi pristojnostmi volili posredno. Druga opcija pa je, da obdržimo neposredne volitve, a obenem tudi povečamo pristojnosti predsednika republike.

Knjiga *Volitve in volilni sistem* se nedvomno uvršča med najboljša domača strokovna dela na področju ustavnega prava in političnega sistema. Zato jo priporočam v branje ne samo strokovnim krogom, ampak tudi širši laični javnosti, ki bo po prebrani knjigi oborožena z znanjem o volilnih sistemih veliko lažje in veliko bolj učinkovito sodelovala v javni razpravi o političnem ustroju slovenske države.

Mirsad BEGIČ

Lev Kreft

Zjeban od Absolutnega

perspektivovci in perspektivaši: portret skupine

Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana 1998

*o Slovenci kremeniti, prehlajeni
predmet zgodovine*

(Tomaž Šalamun: DUMA 1964)

"Zukinitivijo *Perspektiv*" je bila revolucija na Slovenskem tudi simbolno končana." S tem stavkom konča Lev Kreft Pripis h glavnemu tekstu knjige *Zjeban od absolutnega*. Publikacija je eden izmed rezultatov Kreftovega večletnega ukvarjanja s fenomenom *Perspektiv*, z njo pa skuša avtor razložiti nastanek neke revije kot glasila intelektualne skupine, ki je delovala v pogojih "totalitarne legitimacijske ideologije" (str. 13). Toda aktualnost te politološko-sociološke, pa tudi (nujno) historično-filozofske analize ni samo v tej točki: avtor nam obenem ponudi tudi nastavke za razkritje nekaterih postsocialističnih mitov, kvazirefleksij novodobne demokracije in nedoslednosti (pozabljenosti), ki si jih "objektivna" zgodovina, kot pač vsaka "objektivna" znanost, lahko in tudi mora privoščiti.

Knjiga nam na zanimiv način pojasni, kako so *Perspektive* in *perspektivovci* sami postali svojevrstno občestvo in nadgeneracijski pojem, hkrati pa nam s to predstavitvijo porodi nastavke za ponovno (re)aktualizacijo določenih vprašanj. Avtor skuša (kot in predvsem skozi oči revije same, torej skozi tekste iz *Perspektiv*) predstaviti aktualnost takratnih vprašanj, jih subtilno navezati na današnji čas, postaviti takratni slovenski prostor in *Perspektive* v njem v svetovni okvir, hkrati pa opomniti predvsem na aktualnost tistih nikoli (ne)aktualnih vprašanj o vlogi, pomenu in smotru tako umetniškega, kot tudi intelektualnega početja. In kar je še pomembnejše: *Zjeban od absolutnega* je polna odgovorov. Če gre verjeti Kreftu, in priznajmo, da je s svojo "globino in širino" temeljit, pa tudi *Spremnim besedam* Tarasa Kermaunerja, so že sami perspektivovci, in *Perspektive* z njimi, podali zanimive poskuse odgovorov, ki se tičejo tudi tega, na kaj lahko upamo in kako si sploh še lahko upamo upati. Saj že ime revije - *Perspektive* - govori samo za sebe.

Avtor izhaja iz umestitve *Perspektiv* v čas in prostor totalitarizma, ne da bi ob tem izgubil ideološko in zgodovinsko posredovanost in umeščenost samega pojma totalitarizma. Izhodišče in namen kritike, ki se je izražala skozi *Perspektive*, je bila prav točka oblastne legitimacije takratne vladajoče elite. Navkljub dejstvu, da so bili svojevrstni "sinovi očetov romantičnih intelektualcev" (Kermauner, str. 167), so bili perspektivovci in z njimi *Perspektive* člani ozaveščene avtonomne skupine, z občutkom skupinskosti, kot v *Spremnih besedah* (str. 167) pravi Kermauner, sam *perspektivovec* "iz prve povojne generacije, iz prve, ki je podržala Partiji kritično zrcalo, odklonila njene cilje kot napačne, njeno prakso kot zločinsko, njene vrednote kot zmotne ali vsaj neuresničljive na način, ki si ga je izbrala." Izhajali so iz antikapitalizma, odtujitev človeka je bila poglavitna tema, smoter "intelektualiziranja" pa samouprava.

Revija *Perspektive* je izhajala v obdobju med 1960 in 1964. Člani skupine, ki so poprej delovali pod okriljem *Revije 57*, so na povabilo Partije sprejeli idejo o izdajanju kritično-intelektualne revije. Izhajajoč iz zak-