

Učinkovitost in legitimnost vladanja: Volilni sistem in kriza

V kriznem času, naj gre za krizo, ki jo povzroča epidemija covid-19, begunsko ali ekonomsko-finančno krizo, stopata pri izbiri volilnih sistemov v ospredje zlasti dva preizkusa: ali volilni sistem prispeva k legitimnosti in ali prispeva k učinkovitosti upravljanja države. Učinkovitost je pomembna, da bi bila oblast operativno sposobna obvladovati krizne razmere. Legitimnost pa zato, ker je v krizi še posebej občutljivo, če delujoča oblast ne uživa večinskega zaupanja prebivalstva oziroma volivcev. Na obeh izpitih Slovenija danes pade in k temu pomembno prispeva veljaven volilni sistem.

Ciril Ribičič, DNEVNIK, 16. oktober 2021



(Foto: Bojan Velikonja)

Večinski volilni sistemi vzpostavljajo **učinkovito** zakonodajno in izvršilno oblast. Toda za **močno vlado** večkrat stoji **manjšinska** podpora volivcev, kar je v nasprotju z našim prevladujočim pojmovanjem pravičnosti in demokratičnosti. Vendar si tam, kjer vztrajajo pri večinskem volilnem sistemu, mislijo: nič hudega, če dobi danes (nezasluženo) nagrado v obliki dodatnih poslanskih sedežev zmagovalec volitev, saj bo podobno nagrado dobil tudi vsak naslednji zmagovalec, izvršilna oblast pa bo ves čas delovala stabilno in učinkovito. Polarizacija na dva bloka ni izrazita, dokler politična stranka ne more zmagati, ne da bi osvojila sredinske glasove. Obe največji stranki pa soglašata z ohranjanjem večinskega sistema tudi zato, ker dobi zmagovalec omenjeno nagrado od manjših političnih strank po načelu: kjer se prepirava dva, tretji izgubo ima. Naj ilustriram: v Veliki Britaniji so leta 1987 liberalni demokrati dobili na volitvah 22,6 odstotka glasov in le 3,4 odstotka poslanskih sedežev. Laburisti pa so pod vodstvom Tonyja Blaira s 44,5 odstotka glasov dobili 63,4 odstotka poslanskih sedežev.

V **proporcionalnem** volilnem sistemu se lahko vladna koalicija in vlada sklicujeta na **večinsko voljo volivcev**. Bistvena značilnost tega sistema je **sorazmerna zastopanost** političnih strank. Preprosto povedano: delež poslanskih sedežev neke stranke je odvisen od deleža osvojenih volilnih glasov. Vendar sta **stabilnost** in **učinkovitost upravljanja države** v proporcionalnih volilnih sistemih **manjši** kot v večinskih. K temu precej prispeva veliko število manjših parlamentarnih političnih strank. Še posebej, če niso le majhne, temveč tudi nenačelne in nagnjene k dnevni spreminjanju programskih usmeritev, ko prodajajo svoje poslanske glasove vodilni stranki. Presenetljivi zasuki, do katerih vodi na primer izvolitev novega predsednika takšne stranke, se včasih zgodijo že neposredno po volitvah, bolj pogosto pa takrat, ko prihaja do vladnih kriz in oblikovanja nove vlade v času, ki je od volitev že precej oddaljen. Takrat cveti razprodaja poslanskih glasov.

Kombinirani sistem

Če sta **zaupanje** volivcev in s tem legitimnost vlade v večji meri zagotovljena v **proporcionalnem**, **stabilnost** in **učinkovitost** upravljanja države pa v **večinskem** volilnem sistemu, je na mestu vprašanje: ali obstaja volilni sistem, katerega pomembni sestavini sta tako stabilnost upravljanja države kot tudi legitimnost? Da, obstaja. Obe značilnosti ima volilni sistem, ki gradi na **pozitivnih sestavinah večinskega** in **proporcionalnega** volilnega sistema, na primer **kombinirani (mešani) sistem dveh glasov**, kakršnega poznajo že od sredine prejšnjega stoletja v Nemčiji.

Verjamem, da so za Slovenijo ob nemških enako in bolj pomembne izkušnje Nove Zelandije, ki je ta sistem vzpostavila v 21. stoletju. Gre namreč za relativno majhno državo, v preteklosti znano po močnem vplivu britanskih tradicij nasploh in tudi pri ohranjanju enokrožnega večinskega sistema, dokler se ni zgodilo, da so laburisti izgubili volitve, na katerih so osvojili večino oddanih glasov (1978 in 1981). Na **Novi Zelandiji** so uvedli kombinirani sistem dveh glasov na podlagi proučitve vseh v svetu znanih različic, kar je usmerjala državna volilna

komisija s pomočjo množice ekspertov. Ob tem so bila nasprotovanja političnih strank presežena z **referendumom**. Zato je bilo mogoče uvesti ureditev, v kateri je število poslanskih sedežev, zapolnjenih na podlagi strankarskih list, celo manjše kot število tistih poslancev, ki so izvoljeni po načelih večinskega volilnega sistema.

Naj spomnim, v kombiniranem volilnem sistemu dveh glasov se s **prvim glasom** izvolijo poslanci, ki dobijo **največ** glasov v **volilnih okrajih**, v katerih se voli po **en poslanec**. Z **drugim glasom** pa se izvolijo poslanci glede na delež glasov za **strankarske liste** kandidatov. To glasovanje poteka na ravni nemških dežel ob 5-odstotnem pragu za vstop stranke v parlament.

Najpomembnejši sestavini tega volilnega sistema sta: (1) **drugi glas ne** more nikomur **ogroziti** poslanskega sedeža, pridobljenega na podlagi **večinskega** volilnega sistema, in (2) **drugi glas** odloča o **proporcionalni sestavi celotnega** parlamenta, ne samo njegove polovice. Zaradi teh značilnosti, ki veljata tako v Nemčiji kot na Novi Zelandiji, ni prepričljivo, če se ta sistem obravnava kot različica večinskega ali proporcionalnega volilnega sistema.

Brez spremembe ustave

Naj omenim pomembni **izboljšavi**, ki ju predlaga **Nacionalni svet za demokratično spremembo volilnega sistema**, oblikovan na pobudo **Sinteze. Večinski** del volitev (**prvi glas**) bi se po tem predlogu izvedel v **dveh krogih** (sistem **absolutne večine**), kar nedvomno vodi do **pravičnejše** izbire. Poleg tega bi to omililo težave, s katerimi se spopadajo v Nemčiji zaradi tako imenovanih presežnih mandatov. S strankarskih list, o katerih odločajo volivci z **drugim glasom**, pa bi bili poslanci po našem predlogu izvoljeni glede na **število obveznih in absolutnih prednostnih glasov** (in **ne glede na vrstni red**, ki ga določi politična stranka). Uvedba takšne ureditve **ne zahteva ustavnih sprememb**, kar pomeni, da bi število poslancev ostalo še naprej fiksno (**90**), medtem ko se v Nemčiji poveča zato, da odpravijo odstopanja od sorazmernosti, ki jih povzročata večinski del volitev.

Ob tem naj omenim še možen ugovor, da je bil pri nas **referendum**, na katerem naj bi zmagal večinski volilni sistem, **že izveden**. Res je bil izveden, in sicer leta 1996. Referenduma se je udeležilo 37,9 odstotka volivcev, kar je skrajno malo glede na to, da se volilni sistem v Sloveniji spreminja z **dvotretjinsko večino** vseh poslancev. Delež glasov za večinski volilni sistem ni dosegel niti kvoruma, ki je danes določen kot pogoj, da sprejeti zakon pade na referendumu. Leta 1996 je dobil večinski volilni sistem 44,5 odstotka oddanih glasov, volilni sistem s prednostnim glasom 26,6 odstotka, kombinirani sistem dveh glasov 14,4 odstotka, proti kakršnikoli spremembi so bili 4 odstotki volivcev, preostalo so bili neveljavni glasovi. Večinskega sistema ustava od spremembe iz leta 2000 ne dopušča več, ustavno sodišče in Beneška komisija pa sta ugotovila, da je bil sprejem ustavne spremembe skladen z (evropskimi) demokratičnimi standardi in izročili, ker zakonodajni referendum ne more onemogočiti spreminjanja ustave.

Čeprav je bil referendum izveden že pred četrto stoletje, ko kombinirani volilni sistem še ni bil enakovredna alternativa večinskemu in proporcionalnemu, je zanimivo, da razporeditev takratnih glasov prav kliče po uvedbi takšnega sistema. V njem bi bil namreč prvi glas urejen natanko tako, kot so predlagali pristaši dvokrožnega večinskega sistema, drugi glas pa tako, kot so predlagali pristaši ukinitve okrajev in uvedbe absolutnih prednostnih glasov. Poleg tega se kombinirani volilni sistem dveh glasov lepo **prilega določbi 80. člena ustave**, po kateri se poslanci volijo »po načelu sorazmernega predstavništva ob **štiriodstotnem** pragu za vstop v državni zbor, pri čemer imajo **volivci odločilen vpliv** na dodelitev mandatov kandidatom«.

Zelo solidna vmesna rešitev

Pristaši kombiniranega volilnega sistema smo prepričani, da bo vse bolj prevladoval, ker je razumno pričakovati, da države, ki bodo dograjevale svojo ureditev volilnega sistema, ne bodo »preskakovale« iz ene skrajnosti v drugo, iz večinske v proporcionalno in nazaj, ko vendarle obstaja zelo **solidna vmesna rešitev**.

Ukinitve volilnih okrajev in uvedba prednostnega glasu sta že nekajkrat dobili premalo poslanskih glasov. Nasprotovali so jima zato, ker naj bi ogrožali interese in potrebe podeželja. **Kombinirani sistem je rešitev** tudi za ta pomislek, saj ob uvedbi prednostnih glasov **zagotavlja izvolitev po enega poslanca** v vsakem od **44** volilnih okrajev po vsej državi.

Mislim, da bo predlog uvedbe kombiniranega sistema treba domisliti glede vprašanja, kako **doseči**, da se ne bi **poslanci** po izvolitvi **izneverili** programskim usmeritvam in obljubam, na podlagi katerih so bili izvoljeni. Predloge za uvedbo odpoklica je še posebej zahtevno urediti za poslance, izvoljene na podlagi strankarskih list, ki so po naravi stvari v manjšini. Zato bi bilo nepošteno zoper njih sprožiti postopke klasičnega odpoklica, ki se niti teoretično ne bi mogli končati v njihov prid.

To je nekaj **argumentov**, ki govorijo za **uvedbo kombiniranega** volilnega sistema. Ta spodbuja, da se kriza učinkovito rešuje ob večinskem zaupanju volivcev. Zato je smiselno takoj organizirati različne oblike izjavljanja volivcev in še posebej kandidatov za poslance o takšni **demokratični reformi volilnega sistema**, da bi lahko takoj **po volitvah** stekli postopki za njegovo **uvedbo**. Slabo bi namreč bilo, če bi se zadovoljili z vračanjem v nekdanjo normalnost in pozabili, da pred krizo z njo nismo bili zadovoljni.