

**Ciril Ribičič**

**VOLITVE V SLEPI ULICI**  
62 vprašanj in odgovorov o volilni reformi

s predgovorom Jurija Toplaka

## PREDGOVOR

*Volitve v slepi ulici* so knjiga Cirila Ribičiča o kombiniranem volilnem sistemu ter širše – o volitvah, volilnih sistemih in volilnem pravu. Avtor sporoča, da so volitve v Sloveniji v slepi ulici, pot iz nje pa vodi skozi kombinirani sistem. V kombiniranem sistemu, ki med večinskim in proporcionalnim velja za sredinskega, volivci glasujejo z dvema glasovnicama. Z eno volijo pol parlamenta po proporcionalnem sistemu in z drugo po večinskem sistemu enega poslanca druge polovice parlamenta.

5 ■

Ta sistem poskuša povezovati na videz nezdružljivo, to je pozitivne elemente večinskega in proporcionalnega volilnega sistema. Pri tem gradi na izkušnjah držav, ki takšen sistem poznajo, in na izkušnjah držav, ki so uspešno izvedle reformo volilnega sistema. Vrača se k tradicionalnim vrednotam, ko gre za volitve poslancev kot lokalnih predstavnikov, ljudi, ki izhajajo iz lokalnega območja, vendar so vsaj regionalno prepoznavni. Kot novost vključuje prednostno glasovanje, uspešno uveljavljeno pri nas, ko gre za volitve evropskih poslancev.

Kombinirani sistem poskuša uveljaviti odločilno vlogo volivcev, ki se krepi na račun pretiranega vpliva vodstev političnih strank, ki so nepogrešljive, vendar danes predstavljajo oblast nad poslanci.

Nihče ni primernejši avtor knjige o kombiniranem volilnem sistemu kot dr. Ciril Ribičič. Z volilnimi sistemi in volilnim pravom se kot profesor, politik, ustavni sodnik ali svetovalec odločevalcem ukvarja vse od časov pred prvimi

večstrankarskimi volitvami v Sloveniji. Kombinirani sistem predstavlja in zagovarja že četrto stoletje. Avtor predlaga nekoliko drugačen kombinirani sistem od tistega, po katerem nemški volivci volijo člane bundestaga. Doslej slovenske politične stranke in javnost niso pokazali poslušnosti za kombinirani sistem, a podpora volilnim sistemom se gradi počasi in cilj knjige je ozaveščati o prednostih kombiniranega glasovanja ter prepričati bralce o njegovih prednostih.

Dr. Ciril Ribičič je upokojeni redni profesor Pravne fakultete v Ljubljani, zaslužni profesor Univerze v Ljubljani in eden najpomembnejših slovenskih pravnikov zadnjih desetletij. Leta 1989 je prevzel vodenje takrat edine politične stranke Zveze komunistov Slovenije, ki jo je popeljal iz Beograda in jo vodil do leta 1992 med demokratizacijo Slovenije in socialdemokratizacijo stranke. Deset let je bil poslanec in devet let ustavni sodnik. Je avtor mnogih knjig o ustavnem pravu, volitvah in človekovih pravicah. Poleg več učbenikov ustavnega prava, ki jih je napisal s člani močne ustavne katedre Pravne fakultete v Ljubljani, je veliko knjig napisal sam. Zanje je značilen osebni slog, ki bralcu omogoči, da poleg strokovne vsebine dobro spozna tudi Cirila Ribičiča, njegova stališča, življenjske prigode, izkušnje in dileme. Takšna je tudi knjiga *Volitve v slepi ulici*.

Ribičičevo delo je v Sloveniji in njenem pravu pustilo neizbrisani pečat na več področjih, a poudaril bom njegovo zavezništvo za integracijo Evropske konvencije o človekovih pravicah v slovenski pravni red. Kot ustavni sodnik je v tako imenovani drugi sestavi sodišča pogosto dosegel, da je to sledilo praksi Evropskega sodišča za človekove pravice ali se v odločbah sklicevalo na njegovo prakso. Ko mu sodniki niso sledili, je Ribičič prakso sodišča v Strasbourgu predstavil v ločenih mnenjih, ki jih v dveh primerih povzema tudi evrop-

sko sodišče. Gre za sodbi Mladina proti Sloveniji in Čeferin proti Sloveniji, v katerih je evropsko sodišče ugotovilo kršitev svobode izražanja po tem, ko je Ribičiča preglasovala večina na ustavnem sodišču.

K izobraževanju mladih o evropskem razumevanju človekovih pravic je prispeval z vsakoletnim tekmovanjem študentov vseh slovenskih pravnih fakultet Rubikon, ki ga je zasnoval in petnajst let tudi vodil. Za več evropskega razumevanja človekovih pravic v slovenskem pravu je pogosto predaval sodnikom, nastopal in objavljaj v medijih ter poučeval predmete o človekovih pravicah, ki jih je razvil sam.

Potem ko sem dr. Ribičiča kot politika na televizijskih zaslonih spoznal v otroštvu, sem ga kot pravnika spoznal ob branju ločenih mnenj. Tem je skupno zavzemanje za sledenje praksi Evropskega sodišča za človekove pravice.

Pisati ni lahko in dr. Ribičič piše izvrstno. Slog pisanja v knjigi *Volitve v slepi ulici* je značilen in oseben. Avtor piše v prvi osebi. Mlajši bralci, ki o dr. Ribičiču morda ne vedo veliko, ga skozi knjigo spoznajo. Tisti, ki ga poznamo, iz knjige izvemo veliko novega. Ker knjiga nudi precej več kot predstavitev volilnih sistemov, bodo v njej uživali tudi tisti s precej znanja o volitvah.

Knjiga je spisana v obliki vprašanj in odgovorov. Oblika odraža značaj Cirila Ribičiča, ki rad sodeluje, se pogovarja in sogovornika tudi sliši. K nastanku knjige je povabil mnoge in na njihova vprašanja odgovoril. Ni torej, kot večina avtorjev knjig, pisal vsebin, ki bi jih sam želel sporočiti, ampak gre za knjigo o temah, ki zanimajo druge.

Knjige v obliki vprašanj in odgovorov bralcu ni treba brati po vrsti ali v celoti. Omogoča, da jo kjerkoli odpremo in začnemo brati, za razumevanje pa ne potrebujemo predznanja ali poznavanja vsebine na straneh pred vprašanjem, kjer smo knjigo odprli. Marsikateri bralec se bo zato h knjigi večkrat vračal in prebral nekaj vprašanj in odgovorov.

8 Avtor želi volilni sistem, kjer bi poslanci bili zaupanja vredni predstavniki ljudstva, ne le vodstev političnih strank. Verjame, da je kombinirani volilni sistem pot do večje demokratičnosti, personalizacije, odločilnega vpliva volivcev na izbiro poslancev in pomladitve ter feminizacije politike. Meni, da bi sprememba volilnega sistema prispevala k rešitvi problema nezaupanja v politiko in zmanjšala polarizacijo. Tu se stališče dr. Ribičiča razlikuje od tistih, ki menijo, da na nezaupanje in politično polarizacijo družbe vplivajo predvsem drugi dejavniki, volilni sistem pa pri tem igra majhno vlogo ter nezaupanja in polarizacije ne more odpraviti.

Avtor ne skriva svojih osebnih videnj in političnih stališč. Tudi ne skriva (ne)naklonjenosti posameznim strankam in odločbi ustavnega sodišča o referendumu o volilnih sistemih. Že v prvem odstavku je kritičen do današnje oblasti.

Knjiga da precej več kot le odgovore na postavljena vprašanja. Popelje nas skozi zgodovino, teorijo, izkušnje tujih držav, zanimive volilne in referendumске dogodke. Vsebuje tudi mnoge osebne prigode, kot je denimo vprašanje Jožefa Jerovška o pismu, ki ga je Ribičič poslal Tonyju Blairu.

Prav tako v njej najdemo predlog o minimalnem zastopstvu poslank. Dr. Ribičič se že desetletja zavzema za ukrepe, ki bi v državnem zboru dosegli ustreznejšo uravnoveženost spolov.

Naklonjenost kombiniranemu sistemu in vrednotam, ki jih avtor zagovarja pri volitvah, v Sloveniji raste. Knjiga bo nepogrešljivo branje za študente, strokovno javnost, politike, civilno družbo in vse, ki želijo več vedeti o volitvah ali spoznati dr. Cirila Ribičiča.

Jurij Toplak

## 1 Zakaj je vredno prebrati to knjigo?

Danes si vsi želimo povratek v normalnost pred epidemijo. Pri tem pozabljamo, da pred epidemijo nismo bili zadovoljni s tistim, kar danes imenujejo »normalnost«. Na področju volilnega sistema so se kazali zelo resni znaki odtujenosti političnih in ekonomskih centrov moči od ljudi. Nezaupanje v oblast in odločevalce se je v obdobju krize, ki jo je sprožil covid-19, močno poglobilo. Današnja oblast, ki pri razporejanju kadrov zahteva absolutno, skoraj slepo zaupanje in podrejanje vodstvu, se ne sprašuje, kako nizko je padlo zaupanje vanjo med ljudmi, med volivci. Zato je nujna demokratična reforma volilnega sistema, o kateri govori ta knjiga. Pomagala bi vzpostaviti poslance kot zaupanja vredne predstavnike ljudstva, ne samo vodstev političnih strank.

V zadnjih desetletjih se je kombinirani volilni sistem uveljavil na globalni ravni kot nova alternativa obstoječim modelom. Je najbolj perspektiven in privlačen za vse, ki razmišljajo o demokratični prenovi volilnega sistema. Njegova odlika je, da ponuja primerne možnosti za demokratično reformo v mnogih državah, ne glede na to, ali so te doslej gradile na izročilih večinskega ali proporcionalnega sistema. V 21. stoletju je zato neupravičeno oziroma zastarelo kombinirani sistem zavračati zato, ker naj bi bil različica večinskega ali proporcionalnega volilnega sistema. Predstavlja inovativen in ustvarjalen poskus preseči staro polarizacijo na dve skrajnosti, večinsko in proporcionalno. In je še precej več, je upanje, ki ne gradi na konfliktu

med skrajnostma, temveč na vključevanju odlik različnih ureditev.

Danes je zaradi koronske krize reforma volilnega sistema aktualna v mnogih državah. Z globalnega vidika postaja jasno, da se bosta večinska in proporcionalna skrajnost z različnimi korekcijami v sistemu še naprej vse bolj približevali in srečevali. Ta proces poteka že dolgo, vendar ni več zadosten. Nerazumno bi bilo namreč preskakovati iz ene skrajnosti v drugo in nazaj, ko vendar vmesni prostor zaseda kombinirani volilni sistem. Sistem, ki je konsistenten in prilagodljiv hkrati.

Kombinirani volilni sistem se že četrto stoletje ponuja kot najprimernejši okvir demokratične reforme volilnega sistema v Sloveniji. Slovenski razvojni svet, Državni svet, Zveza društev upokojencev Slovenije, Sinteza, dr. Ivan Kristan, dr. Miran Mihelčič, mag. Matevž Krivic in Emil Milan Pintar so institucije in posamezniki, ki so v različnih obdobjih utemeljevali njegove prednosti. V zadnjih letih je zamisel kombiniranega sistema dveh glasov dozorela tako, da upošteva posebnosti Slovenije. Ta zamisel najresneje jemlje ustavno določbo o odločilnem vplivu volivcev pri volitvah poslancev. Pristaše večinskega in proporcionalnega volilnega sistema nagovarja, naj stopijo korak ali dva stran od svojih doslej neomajnih stališč in skupaj podprejo ureditev, v kateri je prvi glas vzet iz zakladnice večinskih sistemov, drugi pa iz zakladnice proporcionalnih volilnih sistemov. Z večinskim sistemom ni namreč nič narobe, ko gre za volitve poslancev v teritorialnih volilnih okrajih, slabo pa je, kar ta sistem povzroča na nacionalni ravni (oblikovanje izvršilne oblasti z manjšinsko podporo volivcev). Prav tako ni s proporcionalnim sistemom nič narobe, ko zagotavlja sorazmerno zastopnost političnih strank in drugih list na nacionalni ravni, vendar je slabo, da na lokalni ravni ne omogoča izbire med kandidati na podlagi njihovih osebnih odlik. Kombinirani sistem je ureditev, ki iz obeh skrajnosti jemlje tisto najboljše, kar vsebujeta. Pri nas sta to zlasti dvokrožno glasovanje v okviru večinskega



dela volitev (prvi glas), ki so ga že doslej podpirali pristaši večinskega volilnega sistema, in prednostno glasovanje v okviru proporcionalnega dela volitev (drugi glas), ki se je uveljavilo pri evropskih volitvah kot pomembna inovacija v okviru razmišljanj pristašev proporcionalnega volilnega sistema v Sloveniji.

Demokracija, personalizacija, večstrankarstvo, koalicijsko povezovanje, sorazmernost, učinkovitost izvršilne oblasti, pomladitev in feminizacija politike, zdravo tekmovanje za podporo volivcev, uveljavljanje njihove odgovornosti, odločilen vpliv volivcev na izvolitev in delovanje poslancev, povečanje volilne udeležbe, odpravljanje ovir za kandidiranje neodvisnih kandidatov, boj proti razprodaji poslanskih glasov in politični korupciji, spoštljivo komuniciranje s kritično javnostjo, krepitev zaupanja med volivci in izvoljenimi, vse to lahko najde svoj prostor in spodbudo v okvirih kombiniranega volilnega sistema.

Reforma volilne zakonodaje je zelo zahteven projekt. Pri tem so vodstva političnih strank in poslanci tudi del problema, ne samo rešitve. Politične stranke so se prilagodile ureditvi, ki pri nas velja že od leta 2000, in nočejo privoliti v kakršne koli resnejše spremembe. Ocenjujejo namreč, da gre za nepotrebno tvegavanje, ki bi utegnilo poslabšati njihove možnosti za volilni uspeh. Pri tem se motijo. Zaupanje v politiko in politične stranke se nezadržno približuje točki, ki ni več nevarna samo za strankokracijo, temveč povzroča nestabilnost demokratičnega razvoja. V teoriji prevladuje prepričanje, da volilni sistem ne sme biti kreacija politike in njen monopol, temveč odločitev ljudstva, odločitev celotnega volilnega telesa in ustavna materija.

Izbira volilnega sistema in njegovih izpeljav vpliva na to, katerim političnim strankam, večjim ali manjšim, in kakšnim kandidatom bodo nove rešitve bolj ustrezale. Ko sta na pohodu negativna kadrovska selekcija in temu primerna kakovost izvoljenih poslancev in ministrov, je težko pričakovati njihovo podporo pri reformiranju sistema, ki jih je pripeljal na te funkcije.

Referendum je pripravno sredstvo za doseganje tistih sprememb volilne zakonodaje, nad katerimi politične stranke niso navdušene. Pri nas pa ni mogoče razpisati niti posvetovalnega referenduma o spremembah volilnega sistema, če se s tem ne strinja državni zbor, niti ni predvidena možnost, da bi lahko volivci, ki s svojimi podpisi zahtevajo spremembo (volilnega) zakona, pa je ta zavržena, dosegli vseljudsko izjavljanje o njej. Predlogi volilne reforme, vloženi s podpisi volivcev, so v državnem zboru že večkrat padli, tako predlog o uvedbi kombiniranega volilnega sistema kot predlog za uvedbo prednostnega glasovanja. Zadnji predlog je padel celo takrat, ko ga je podpiral dogovor večine političnih strank. Omejevanje nekoč široko opredeljenih možnosti za zahtevo po referendumu je odpravila ustavna sprememba leta 2013. Tudi s tega vidika je koristen vsak poskus prepričevanja javnosti o smiselnosti predlaganih sprememb in razjasnitve vseh pomislekov in izgovorov, zaradi katerih politične stranke te spremembe onemogočajo.

Privrženci volilne reforme bodo morali uporabiti drugačne oblike izjavljanja volivcev o predlogih sprememb (prek družbenih omrežij, z neformalnimi referendumi, s pomočjo medijev, z anketiranjem vseh kandidatov za poslance o tem, ali bodo podprli demokratizacijo volilnega sistema po volitvah, in podobno). Podpiram tudi zamisel, da bi po načelih kombiniranega volilnega sistema izbrali ljudsko skupščino, nekakšno konstituanto, ki bi sprejela končni predlog volilne reforme in poskušala doseči njegovo vključitev v zakonodajni postopek. Obenem bi pomenila praktičen preizkus ustreznosti predlaganih rešitev.

Časovni vidik razprave o demokratični reformi volilnega sistema je zelo pomemben. Politične stranke že četrto stoletje preprečujejo vsako pomembno spremembo, neposredno ob koncu krize, ko je spomin na slabosti delovanja sistema v krizi še svež, in neposredno po izvedenih parlamentarnih volitvah pa je več možnosti za koristne spremembe. Tudi zato so vprašanja in

odgovori o volilnem sistemu lahko koristno branje, še posebej pred parlamentarnimi volitvami 2022, med njimi in po njih.

Kombinirani sistem je tisti okvir, ki je primeren za odpravljanje starih napak in vključevanje vsega, kar se je v zadnjih desetletjih uveljavilo kot pozitivna izkušnja in na kar opozarja prevladujoča kritika doma (lokalne, predsedniške, parlamentarne in evropske volitve) ali v drugih državah. Je lupina, ki omogoča, da jo zapolnimo z vsebino, ki bo zbujala upanje v preporod razmerij med volivci in izvoljenimi, v krepitev zaupanja med njimi, in prispevala k uresničevanju predvolilnih obljub in zavez.

Zamisel, da avtor ne odgovarja le na vprašanja, ki si jih zastavlja sam, temveč tudi na tista, ki jih zastavljajo volivci, obuja dialog kot uveljavljeno metodo preseganja nasprotij in predsodkov. Ti se ohranjajo in krepijo v zaprtih krogih, ki delujejo izključevalno. Odprt dialog, ki ga sprožajo vprašanja in odgovori v tej knjigi, pa naj bi se nadaljeval pod okriljem Beletrine. Zahvaljujem se vsem, ki so mi ta vprašanja zastavili, še posebej uglednim novinarjem, kolegom iz Nacionalnega sveta za demokratično spremembo volilnega sistema in Tjaši Zorc Rupnik, ki je zbrala na desetine vprašanj med privrženci skupine Koga bomo volili in gibanja Glas ljudstva. Trudil sem se, da bi bili odgovori celoviti, zato sem bil včasih prisiljen nekatere ključne argumente ponoviti. Upam, da to ne bo preveč motilo tistega bralca, ki bo bral knjigo od a do ž.

15 ■

## **2 Je smiselno podpreti kombinirani volilni sistem?**

Kadar koli se pred menoj znajde kakšno zahtevnejše pravno vprašanje, se trudim, da se ne bi odločil prehitro, instinktivno, temveč šele po tem, ko se seznanim z vsemi okoliščinami zadeve in različnimi mnenji o njej. Zavedam se namreč, da človek od takrat naprej, ko se odloči za konkretno rešitev, ni več

nevtralen in objektivni. Od takrat naprej namreč na neki način filtrira informacije, ki jih dobiva, in sicer tako, da ene brez zadržkov sprejema, ker utrjujejo pravilnost njegove vnaprej sprejete odločitve, pomen drugih pa poskuša zmanjšati ali jih celo preslišati, ker niso skladne z njegovim lastnim razmišljanjem in vnaprejšnjo odločitvijo. Tak pristop se mi je še posebej potrdil kot koristen, ko sem bil sodnik ustavnega sodišča in pozneje član Beneške komisije.

▪ 16

Za kombinirani volilni sistem sem se odločil v obdobju med letoma 1995 in 1997 ob dinamičnem dogajanju pri izvedbi referendumov o volilnih sistemih in po njem. Redko se zgodi, da se na referendumu znajdejo kar štiri rešitve, kar štirje volilni sistemi, od katerih eden sodi v ozvezdje večinskih volilnih sistemov, druga dva v ozvezdje proporcionalnih, eden pa v ozvezdje, ki smo ga takrat šele odkrivali, ozvezdje kombiniranih volilnih sistemov. Morda lahko tak referendum primerjamo s tistim iz Brazilije leta 1993, na katerem so volivci izbirali med predsedniškim sistemom, parlamentarnim sistemom in monarhijo. Skrajno zanimiv je bil tudi italijanski referendum istega leta o spremembi volilnega sistema, na katerem je 90 odstotkov volivcev glasovalo za nov volilni sistem, pa ga kljub temu niso uvedli, ker ni bil dosežen kvorum udeležbe, predpisan v višini 50 odstotkov (udeležba je bila 49,6-odstotna!). Pri italijanskih vzhodnih sosedih, torej v Sloveniji, je več kot dvakrat nižji delež glasov zadoščal za razglasitev zmage večinskega volilnega sistema. Za kombinirani volilni sistem sta še bolj zanimiva referendumov, na podlagi katerih so ta sistem uvedli na Novi Zelandiji.

Razprava pred slovenskim referendumom je bila burna, ker so se našli brezkompromisni zagovorniki vsakega od teh volilnih sistemov, razen tistega, ki odtlej vedno zmaguje, čeprav ga nihče resno ne zagovarja. Mislim seveda na veljavni volilni sistem. Ohranja se namreč kot najmanj slaba rešitev v razmerah globokih razhajanj glede ostalih treh možnosti.

V razpravo sem vstopil kot nasprotnik večinskega volilnega sistema in privrženec proporcionalnega, kar je bilo povsem v skladu z evropsko demokratično usmeritvijo v 20. stoletju. V parlamentarni razpravi sem se neuspešno zavzemal za dvokrožno referendumsko odločanje, ker sem se zavedal, da enokrožno večinsko odločanje lahko pripelje do uveljavitve sistema, ki ne uživa večinske podpore in zmaga ali izgubi samo zaradi razpršitve glasov med štirimi opcijami. Skoraj nihče v državnem zboru ni resno jemal tega mojega predloga, ki so ga uspešno uporabili pri uvedbi kombiniranega sistema na Novi Zelandiji. Uveljavili so ga s pomočjo dveh referendumov, potem pa so ga na dveh referendumih poskušali spet ukiniti, vendar neuspešno. Ker sem tudi sicer nagnjen k iskanju uspešnih kompromisov, me je razprava med dvema najmočnejšima skupinama opredeljenih privržencev večinskega in proporcionalnega sistema spodbudila, da si poskusim odgovoriti na vprašanje, ali ni mogoče iz tega dvoboja zagretilih »vernikov« v eno od obeh skrajnosti ugotoviti, da imata obe strani prav in se obenem motita.

Kadar se spopadata dve skrajnosti, ni vedno mogoče najti srednje rešitve, ki bi lahko v precejšnji meri zadovoljila umirjene privržence obeh skrajnosti, ker bi povezovala prednosti in zavračala slabosti obeh. In sem si rekel: če je prednost večinskega sistema v enostavnosti, personalizaciji, stabilnosti izvršilne oblasti, njegova slabost pa v tem, da zmagovalcu omogoča z manjšino glasov osvojiti večino poslanskih sedežev in s tem vlado, in če je prednost proporcionalnega sistema to, da zagotavlja legitimnost oblasti, ki se lahko sklicuje na glasove večine volivcev in omogoča zastopanje in tvorno povezovanje širšega kroga programov, njegova slabost pa v omogočanju glasovanja zgolj o strankarskih listah in ne o kandidatih na podlagi njihovih odlik, potem je treba poskusiti povezati prednosti obeh skrajnosti, dveh nasprotujočih si svetov v tretjega, ki ne bo prevzel njunih slabosti.

Ko sem ugotovil, da predlog, izdelan v okviru Slovenskega razvojnega sveta in pozneje v državnem svetu, ki je za osnovo vzel nemški kombinirani sistem dveh glasov, omogoča ustvarjalno povezavo prednosti večinske in proporcionalne opcije, sem se odločil zanj in razmišljal o tem, koliko oziroma s kakšnimi korekturami je primeren za slovenske razmere.

Na strani večinskega dela volitev je temeljna korekcija dvo-krožni sistem (namesto enokrožnega sistema relativne večine, ki ga poznajo v Nemčiji in Novi Zelandiji). To pa je tista rešitev, ki je na referendumu dobila največ glasov in ima v Sloveniji veliko podpore. Druga korekcija, prednostno glasovanje (v Nemčiji in na Novi Zelandiji oddajo volivci drugi glas na podlagi zaprtih strankarskih list), pa se je precej pozneje uspešno uveljavila na volitvah poslancev Evropskega parlamenta v Sloveniji. S tema izboljšavama postaja kombinirani volilni sistem, ki ga uvajamo na podlagi izkušenj drugih, bolj domač in lažje razumljiv. Poleg tega je tudi bolj skladen z ustavno določbo o odločilnem vplivu volivcev na izvolitev poslancev.

Kot je značilno za hibridne rešitve, je tudi kombinirani volilni sistem odprt za izboljšave in prilagoditve specifičnim razmeram posamezne države in zato tudi na globalni ravni perspektivnejši kot večinska in proporcionalna skrajnost.

**3 Zakaj mislite, da uvedba večinskega sistema za Slovenijo ni dobra, glede na to, da zadnja leta manjše stranke determinirajo oblikovanje koalicij in tudi način njihovega vladanja, saj lahko večinsko stranko v koaliciji ves čas izsiljujejo z izstopom iz vlade? Posledica – neoperativnost vlade in onemogóčanje sprejemanja ključnih reform. V večinskem sistemu vladajoče stranke popolnoma prevzamejo politično odgovornost za svoje delovanje v času**

vladanja, so bolj operativne in tudi volivci povsem jasno vedo, kakšna je vloga katere od strank, in jih lahko na volitvah primerno nagradijo ali kaznujejo. Argument, da ta sistem onemogoča zastopanje interesa določenega kroga volivcev, se mi zdi na trhlih nogah: dogajanje okrog Stranke mladih, ki je po enem mandatu izpadla iz parlamenta, pa SLS, ki je veljala za kmečko stranko (in je ni več v parlamentu), in Desusa, ki izginja iz parlamenta, kaže, da takšne stranke izginejo, saj so bolj orodje v rokah predsednikov strank kot pa resnični zastopniki interesov skupin, ki naj bi jih zastopale v parlamentu. (Uroš Slak)

19 •

Ko primerjamo volilne sisteme, po navadi začnemo z večinskim sistemom kot najstarejšim sistemom, ki se je tudi v okviru uveljavljenih evropskih demokracij ponekod ohranil do današnjih dni. Mnogi vplivni opozicijski politiki v Združenem kraljestvu in še kje obljublajo, da ga bodo reformirali, vendar si premislijo, ko ob njegovi podpori pridejo na oblast. To je posledica (napačnega) prepričanja, da je za stranko, ki je zmagala na volitvah, blagodejno, da ne dopusti reformiranja volilnega sistema, ki ji je pomagal na oblast. Tudi zaradi vztrajanja pri večinskem sistemu so britanski laburisti po veličastni zmagi Tonyja Blaira pozneje na enako trd način za dolgo pristali v opoziciji, podobno kot njihovi nasprotniki leta 1997. Če bi bil sam na Blairovem mestu, bi takoj po zmagi predlagal nadomestitev volilnega sistema z nekakšno različico kombiniranega sistema po irskem vzorcu. Vsaka še tako uspešna politična stranka prej ali slej doživi poraz in takrat je zanjo slabo, če je v veljavi večinski volilni sistem, ki bogato nagradi zmagovalce, poraženci pa si še dolgo ne opomorejo.

V Sloveniji zaradi agresivnosti, s katero so poskušali vsiliti večinski volilni sistem, njegovi nasprotniki še vedno ne priznavajo, da ima tudi kakšne prednosti. Moj pristop je drugačen. Večinski sistem ima svoje prednosti: je enostaven in lahko razumljiv sistem, ki zagotavlja uveljavljanje klasičnega razumevanja demokracije kot učinkovitega vladanja tistih, ki so bili na volitvah najboljši. Ko se v volilni enoti spopadajo kandidati za poslanca, zmagata tisti, ki dobi največ glasov (enokrožni volilni sistem relativne večine). Iz tega privrženci takega sistema sklepajo, da je najboljši tudi z vidika legitimnosti in sorazmernosti, ne samo pri zagotavljanju vezi med volivci v volilni enoti in izvoljenimi poslanci. Pa na žalost ni.

▪ 20

Preden se vrnem k tej trditvi, naj omenim nadaljnje prednosti večinskega sistema. Ta sistem zagotavlja stabilno izvršilno oblast in trdno vladno večino. Onemogoča tudi razdrobljenost parlamenta in nepreglednost, do katere lahko vodi tekmovanje velikega števila manjših političnih strank. Zadnje ni posledica kakih prepovedi ali omejitev v obliki volilnega praga ali česa podobnega, ker je že na prvi pogled jasno, da se majhna politična grupacija ali nestranski kandidat, ki ga ne podpira ena od dveh največjih političnih strank v državi, ne more nadejati uspeha niti v volilni enoti in še manj na nacionalni ravni. Kljub nesrečni izjemi v obliki vladanja predsednika Trumpe je večinski volilni sistem načeloma lahko tudi dober branik proti temu, da bi oblast osvojile politične stranke s skrajnimi političnimi programi, ki jim drugi volilni sistemi olajšajo pot v nacionalni parlament.

Glede na te prednosti se zastavlja vprašanje, kako to, da je nastalo na desetine različnih teoretičnih volilnih sistemov in v praksi preizkušenih volilnih modelov ter zapletenih formul za sorazmerno preračunavanje oddanih glasov v poslanske sedeže, ki jih nihče ne razume in katerih skupna značilnost je, da nadomeščajo večinski volilni sistem. To nadomeščanje traja že desetletja, saj je bil v Evropi večinski sistem prevladujoč v 19.



stoletju, v 20. stoletju pa so prevladali proporcionalni sistemi, nastali kot odziv na slabosti večinskega sistema.

Poskusimo na praktičnem primeru razložiti, kaj je temeljna slabost večinskega volilnega sistema, zaradi katere ga upravičeno štejemo za preseženega, zastarelega in neprimerne za parlamentarne volitve v sodobnih demokracijah, še zlasti če gre za manjše evropske države, kot je Slovenija. Zamislimo si torej manjšo evropsko državo z nekaj več kot dvema milijonoma prebivalcev. Recimo, da je njena ustava določila, da se parlamentarci volijo tako, da se država razdeli na 88 volilnih okrajev s približno enakim številom prebivalcev.

Recimo, da sta se na parlamentarnih volitvah soočili le dve stranki (A in B), ki sta osvojili enako število volilnih glasov. Od česa bo odvisno, katera od njiju bo zmagovalka in nosilka izvršilne funkcije do naslednjih volitev, katera pa bo pristala v opoziciji? Če je stranka A v volilnih enotah zmagovala z večjo razliko glasov kot stranka B, bo stranka B zmagovalka volitev. V večinskem volilnem sistemu gredo namreč v nič vsi glasovi, ki so bili oddani za poraženega kandidata, politične stranke pa tudi nimajo nobene koristi od glasov, ki so jih v posamezni volilni enoti dobile preveč. Po navadi od presežka ne boli glava, toda v večinskem volilnem sistemu boli. V njem je idealno, da dobi strankin kandidat en glas več kot nasprotni, ker tako stranka ne izgublja po nepotrebnem glasov svojih volivcev. Na izid je mogoče odločilno vplivati tudi s t. i. volilno geometrijo, torej s prilagajanjem meja volilnih enot v korist vladajoče stranke. Meje volilnih enot so v večinskem sistemu ključne, ker je z njihovim spreminjanjem mogoče zagotoviti volilno zmago kandidatov ene ali druge velike politične stranke. V veljavni slovenski ureditvi so razlike v velikosti volilnih okrajev prevelike, vendar to nima usodnega pomena, saj poslanci niso izvoljeni glede na absolutno število glasov v volilnem okraju, pač pa je za njihovo izvolitev pomembno, da dobijo večji delež (odstotek) glasov.

Če bi kandidati stranke B dobili v 87 enotah po en glas več od kandidatov stranke A, v 88. enoti pa bi kandidat stranke A dobil 87 glasov več od kandidata stranke B, bi v končnem seštevku obe stranki imeli enako število glasov, vendar bi stranka B osvojila 87 poslanskih sedežev, stranka A pa enega samega. Takemu izidu stranka A ne more ugovarjati z analizo dogajanja na lokalni ravni, saj so njeni kandidati v enotah (tesno) izgubili, ker niso osvojili največ glasov, do grobo nesorazmerne in nepravične delitve poslanskih mandatov na nacionalni ravni pa je prišlo zaradi sistemskih slabosti večinskega volilnega sistema.

Kako bi bilo mogoče najpreprosteje odpraviti to nesorazmerno delitev? Tako, da se na nacionalni ravni upoštevajo vsi glasovi, ki so jih prejeli vsi kandidati obeh strank, in da je razmerje poslanskih sedežev odvisno od skupnih seštevkov glasov za vse kandidate obeh strank. V tem primeru bi vsaki od strank pripadlo 44 poslancev. Seveda pa bi s tem preskočili z večinskega na proporcionalni sistem in bi rešili samo vprašanje, koliko poslanskih sedežev ima vsaka stranka, ne pa tudi vprašanja, kateri njeni kandidati so izvoljeni in kateri ne.

V večinskem volilnem sistemu dobi zmagovalna stranka posebno nagrado v obliki dodatnih poslanskih sedežev, ki niso rezultat večjega števila osvojenih glasov. To je lahko blagodejno za stabilnost delovanja izvršilne oblasti, je pa nesorazmerno in nepravično z vidika razmerja osvojenih glasov, lahko pa je tudi posledica umetnega prilagajanja meja med volilnimi enotami. Tako ima vlada v večinskih sistemih pogosto udobno večinsko podporo v parlamentu, čeprav ni dobila večine glasov volivcev, ki so se volitev udeležili. Dogaja se celo, da je to večino glasov dobila poražena politična stranka, ki je zato pristala v opoziciji. Gre za vprašanje legitimnosti parlamentarne večine in vlade, kar je še posebej občutljivo v kriznih razmerah, ko vlade čez noč sprejemajo usodne odločitve za državo in njene državljane, pa niti izvirno, v trenutku volitev, niso imele večinske podpore volilnega telesa.

Seveda gre do dodatni sedeži, s katerimi je nagrajena zmagovalna stranka, na račun ostalih strank, zlasti manjših, in njihovih volivcev. V Združenem kraljestvu lahko zmagovalna stranka pridobi poslanski sedež z manj glasovi kot njena glavna nasprotnica, še posebej veliko pa je nesorazmerje med dobljenimi glasovi in osvojenimi poslanskimi sedeži pri tretji stranki. To so nekateri od razlogov za uvajanje volilnih sistemov, v okviru katerih je uveljavljeno načelo sorazmerne zastopanosti političnih strank. So pa še drugi razlogi bolj načelne narave.

Poseben primer so volitve, na katerih dobi večino poslanskih sedežev politična stranka, ki je dobila manj glasov kot njena konkurentka. Večinski sistem nedvomno spodbuja nekakšno zmagovalno miselnost v družbi in temelji na spopadu na vse ali nič. Tisti, ki so v manjšini oziroma, ko gre za politiko, v opoziciji, niso pomembni. Čim več naj osvoji zmagovalec, da bo lahko učinkoviteje vladal, opozicija pa naj aktualno oblast nadzira in se pripravlja na naslednji volilni spopad. Če je geslo, ki izhaja iz bistva večinskega sistema, »živel zmagovalec« v spopadu na vse ali nič, je značilnost proporcionalnega sistema vezana na pojme, kot so sodelovanje, sporazumevanje, pravice opozicije in manjšin, vključujoča družba, skrb za ogrožene in podzastopane družbene skupine, širše možnosti izbire med političnimi programi in seveda sorazmerno zastopanje političnih strank glede na volilni uspeh.

Manjše politične stranke, tudi take s 15-odstotno volilno podporo, ki pri nas veljajo za srednje velike, nimajo v večinskem volilnem sistemu nobenih možnosti, da bi lahko prevzele vladno, kvečjemu lahko participirajo na oblasti kot šibkejši koalicijski partner. Boj za zmago v enonominalnih volilnih enotah je take narave, da onemogoča enakopravno sodelovanje na volitvah praktično vsem razen dvema največjima političnima strankama in včasih še tretji, ki si prizadeva, da bi se postopoma povzpela na drugo mesto.

Večinski sistem šele postopno privede do povezovanja strank v dva politična bloka. Manjše politične stranke, ki so prisiljene v skupno nastopanje, ustanovijo širše politične formacije, dokler država ne pristane v dvostrankarskem sistemu.

Večinski sistem je neprimeren za t. i. deljene družbe, ker pogloblja polarizacijo. Na podlagi večinskega volilnega sistema je sodelovanje političnih strank z različnih polov zelo oteženo. To se je potrdilo tudi v Sloveniji, ko je do predloga za uvedbo večinskega volilnega sistema prišlo zato, da bi to preprečilo vključevanje posameznih političnih strank z desne sredine v levosredinske koalicije in vlade. Slabosti večinskega volilnega sistema se najizraziteje pokažejo v krizah, pa naj bodo ekonomske, finančne ali povezane s pandemijo. Takrat volivci začutijo, da je takšen sistem neprimeren, ker zagotavlja vladanje z manjšinsko podporo volivcev.

Zaradi navedenih slabosti so čisti večinski volilni sistemi (enokrožni sistemi relativne večine) vse redkejši, še posebej v Evropi. Večinski sistem poskušajo korigirati z uvedbo dvokrožnega glasovanja, v katerem se obravnavane slabosti in deformacije izražajo v manjši meri. Nekoliko dlje od dvokrožnega sistema gre t. i. paralelni volilni sistem. V njem je del parlamenta voljen po večinskem volilnem sistemu, drugi del pa tako, da so v njem proporcionalno zastopane strankarske liste. Take rešitve po mojem mnenju ne sodijo zares med kombinirane volilne sisteme, ker z izvolitvijo dela parlamenta po proporcionalnem volilnem sistemu ne moremo odpraviti vseh slabosti. Tak sistem je zato podvrsta večinskega volilnega sistema.

Čisti večinski sistem ima svoje slabosti (osvojitve oblasti z manjšino glasov), čisti proporcionalni sistem pa svoje (izbira med strankarskimi listami, ne med kandidati), toda kombinirani volilni sistem lahko povzame njune prednosti. Večinski del volitev v tem okviru omogoča izvolitev poslancev vseh volilnih okrajev, ne da bi ogrozil proporcionalno sestavo parlamenta, proporcionalni del volitev pa zagotavlja sorazmernost na pod-

lagi prednostnega glasovanja, ki krepi odločilen vpliv volivca v primerjavi s politično stranko. V kombiniranem volilnem sistemu torej pridejo do izraza prednosti večinskega sistema, njegove slabosti pa stopijo v ozadje. Zato nisem nasprotnik večinskega načela, če so ustrezno odpravljene (kompenzirane) deformacije, do katerih vodi čisti večinski sistem.

#### **4 Ima proporcionalni sistem tudi kakšno slabo stran?**

Proporcionalni volilni sistem je nastal kot uspešna alternativa večinskemu volilnemu sistemu, vendar v svoji čisti obliki pomeni nasprotno skrajnost. Na kaj mislimo, ko govorimo o čistem proporcionalnem sistemu? To je sistem, v katerem je edino ali vsaj prevladujoče načelo sorazmerna zastopanost političnih strank. Zamislimo si, da celotna država predstavlja eno volilno enoto, v kateri nastopajo politične stranke s svojimi listami, na katerih je po 88 kandidatov za poslance. Vsaka stranka dobi poslanske sedeže na podlagi deleža dobljenih glasov na volitvah, kandidati pa se v parlament uvrščajo na podlagi vrstnega reda na zaprti kandidatni listi stranke, kot jo določijo politične stranke same. Tako ima stranka z 20 odstotki glasov kakšnih osemnajst poslanskih sedežev, stranka z 10-odstotno podporo pa pol manj, torej devet poslanskih sedežev. Koalicijska vlada se oblikuje iz več strank, ki skupaj predstavljajo večino poslancev in za njimi stoji večina oddanih glasov volivcev.

Proporcionalni sistem si torej zasluži pohvale za to, da je zagotovil sorazmerno zastopanost političnih programov in strank ter legitimnost oblasti po volitvah in zmanjšal polarizacijo v državah, ki so ga uvedle. Obenem je prispeval k povečanju moči in vpliva vrhov političnih strank, pa tudi k nezaupanju volivcev do izvoljenih poslancev in ministrov. Z vidika volivcev so pomembna tudi vprašanja o tem, kaj pomeni proporcionalni sistem na lestvici demokratičnosti, kakšno je razmerje med vplivom strank

in volivcev (ustava ne le omogoča, temveč zahteva odločilen vpliv volivcev, ki ga veljavna ureditev ne priznava), kakšne so možnosti personalizacije (izbira med kandidati glede na njihove osebne odlike), kako je z razmerjem med parlamentom in vlado, ter vprašanja glede enakopravnih možnosti nastopa nestrankarskih kandidatov, glede uveljavljanja odgovornosti poslancev in parlamenta, glede tega, ali sistem omogoča obnove zaupanja med volivci in izvoljenimi itn. Pri iskanju odgovorov na ta vprašanja ponuja kombinirani sistem veliko boljše možnosti kot veljavni.

Ne glede na to, da je zamisel proporcionalnega volilnega sistema učinkovita alternativa deformacijam večinskega volilnega sistema, ima tak sistem v svoji čisti obliki zelo resne slabosti. Vodi do razdrobljenega parlamenta, spodbuja pogoste vladne krize ipd. Z vidika volivcev je največja slabost, zaradi katere čisti proporcionalni sistem med volivci ni priljubljen, to, da se na volitvah glasuje za politične stranke in njihove liste in volivec ne more izbirati med individualnimi kandidati glede na njihove osebne odlike.

Prav tako volivec nima »svojega« poslance, na katerega bi se lahko obrnil v poslanski pisarni na območju, kjer živi. Če sta nevarnosti čistega večinskega sistema polarizacija in pojavljanje avtoritarne izvršilne oblasti, sta nevarnosti čistega proporcionalnega sistema pomanjkanje personalizacije in oblast strankokracije.

Seveda tak sistem volivcem omogoča, da svobodno izbirajo med množico različnih političnih programov in njihovih list (ne da bi lahko vplivali vsaj na spremembo vrstnega reda kandidatov na strankarskih listah). Poleg tega je mogoče neuspešno vlado zamenjati brez novih volitev in oblikovati novo vladno koalicijo.

Ta možnost, ki jo teorija šteje za prednost proporcionalnega volilnega sistema, je v sedanjih razmerah v Sloveniji pokazala svoj drugi obraz. Tudi v teoriji kupčkanje z volilnimi glasovi

ni nekaj novega, če gre seveda za dogovore med strankami na podlagi medsebojne podpore (moja stranka podpre predlog tvoje stranke, če obljubiš, da bo tvoja stranka podprla predlog moje). Pri nas pa se je uveljavilo veliko bolj grobo kupovanje glasov, ko sta časovna oddaljenost od volitev in nenačelnost nekaterih majhnih opozicijskih političnih strank omogočili korupcijska tveganja najhujše vrste.

Vladajoči sprašujejo poslance, ki niso del vladne koalicije, kaj hočejo v zameno, da bi podprli kak njihov predlog. To je preprost recept, po katerem lahko manjšinska vlada podaljšuje svoj mandat. Pri tem se niti spraševalec, ki kupuje, niti vprašani, ki prodaja, ne sprašujeta, kaj o taki trgovini mislijo tisti, ki so ju izvolili za poslanca.

Tako kot pri večinskem sistemu je tudi pri proporcionalnem volilnem sistemu prišlo do posameznih omilitov, na primer z določitvijo volilnega praga (ki naj omeji število parlamentarnih političnih strank), oblikovanjem več volilnih enot oziroma okrajev ali uvedbo prednostnega glasu. Tako kot pri večinskem sistemu pa take izboljšave ne zadoščajo, zato je smiselno iskati rešitev v okviru kombiniranih volilnih sistemov.

27 ■

## 5 Kam uvrščamo veljavni volilni sistem?

Veljavni volilni sistem v Sloveniji sodi v sfero proporcionalnih volilnih sistemov. Zamišljen je kot izboljšava čistega proporcionalnega sistema. Volilni okraji so, čeprav to morda ni vidno na prvi pogled, poskus personalizacije volitev z nastopanjem posameznih kandidatov političnih strank. Ta sistem lahko torej štejemo za delno korigiran proporcionalni volilni sistem, ki pa kaže mnoge slabosti. Uveden je bil leta 2000, ko so bile odpravljene nacionalne kandidatne liste, ki so vodstvom političnih strank omogočale, da v parlament vsiljujejo nekatere svoje kandidate, ne da bi bilo to odvisno od njihovega individualnega

volilnega rezultata. Takšne liste so bile odpravljene leta 2000, sočasno s spremembo ustave, ki je preprečila, da bi bil v Sloveniji uveljavljen večinski volilni sistem. Če jih ne bi odpravili, bi bilo na prvi pogled jasno, da določba o odločilnem vplivu volivcev na izvolitev poslancev ni bila mišljena resno.

Volivec ima v veljavnem sistemu široke možnosti izbire med političnimi programi številnih parlamentarnih političnih strank, zelo omejena pa je njegova izbira glede posameznikov, ki te politične stranke predstavljajo v državnem zboru. Vsaka politična stranka ali druga lista namreč nastopa v volilnem okraju z enim samim kandidatom, zato je taka izbira zelo omejena. Drugi problem je to, da sistem omogoča vstop v parlament velikemu številu političnih strank, kar vodi do raznolikih in praviloma nestabilnih vladnih koalicij in do pogostega menjavanja vlad.

Teorija volilnega prava opozarja, da imajo odločilen vpliv na izvolitev poslancev prvenstveno politične stranke, ne pa volivci. To še posebej velja za etablirane politične stranke, ki imajo dolgoletne izkušnje in znajo razmeroma zanesljivo napovedati, v katerih volilnih okrajih so boljše možnosti za izvolitev njihovih kandidatov. To je gotovo resnejši ustavni problem kot prevelike razlike glede števila volivcev v različnih volilnih okrajih, kar je kot neustavno ocenilo ustavno sodišče.

V študiji Inštituta za ustavno pravo («Ustavnoppravna izhodišča za uresničitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-32/2015») smo profesorji volilnega prava dr. Ciril Ribičič, dr. Franc Grad, dr. Igor Kaučič, dr. Saša Zagorc in dr. Jurij Toplak opozorili na možnost, da bi odločbo ustavnega sodišča uresničili tako, da bi odpravili volilne okraje in uvedli prednostni glas. Glasovanje s prednostnim glasom je v Sloveniji pridobilo priljubljenost na podlagi izkušenj z volitvami poslancev v Evropski parlament in deloma tudi z lokalnimi volitvami. V kar nekaj primerih se je zgodilo, da so volivci s pomočjo prednostnih glasov premešali vrstni red kandidatov, kot so ga določile stranke, in v posame-



znih primerih je bil tako izvoljen kandidat, ki ga stranka ni postavila na vrh svoje kandidatne liste.

Omenjeni profesorji smo posebej skrbno presojali, ali in v kakšnem primeru bi lahko prednostni glas pomenil izboljšanje veljavne ureditve z vidika odločilnega vpliva volivcev na izvolitev poslancev in z vidika širine izbire med kandidati. Po naši oceni bi moral biti prednostni glas obvezen, kar pomeni, da se volivci prvenstveno opredeljujejo do kandidatov in na ta način (subsidiarno) do list političnih strank. Prednostni glas bi moral biti absoluten, kar pomeni, da njegova veljavnost ne bi bila omejena s kakršnim koli volilnim pragom.

Poleg tega smo predlagali uvedbo domicila kandidatov v volilni enoti, v kateri kandidirajo za poslance, ker bi s tem vsaj delno okrepili vezi med volivci in »njihovimi« poslanci in sledili ustavni določbi o odločilni vlogi volivcev. Prav tako smo predlagali, da bi preglednost volitev izboljšali z oblikovanjem večjega števila manjših volilnih enot in uvedbo dveh prednostnih glasov. To bi volivcem olajšalo strateško glasovanje, ko bi z enim od glasov podpirali najboljšega kandidata za poslanca, z drugim pa prispevali k izvolitvi žensk in/ali drugih podzastopanih družbenih skupin.

Predstavniki političnih strank nobenega od teh predlogov in sugestij niso podprli, pri tem pa svoje odločitve vsebinsko niso argumentirali. Obrazložitev se je omejevala na to, da se ta in ta politična stranka z izboljšavo ne strinja. Skupni imenovalec je zares to, da vse te spremembe krepijo vlogo volivcev na račun vodstev političnih strank. Predlagali so neobvezen in relativen prednostni glas, ki bi ga težko imeli za okrepitev položaja volivca, pa še za tako rešitev niso dobili potrebne dvotretjinske večine v državnem zboru.

Nasprotniki uvedbe prednostnega glasu so se zatekli k obrazložitvi, da bi prednostni glas vodil do prevlade kadrov iz državnega centra in regijskih centrov nad podeželjem. Res je, da bi ukinitve volilnih okrajev otežila izvolitev kandidatov, ki so

samo lokalno prepoznavni in na pokrajinski ravni niso dovolj znani, vendar to nikakor ne zmanjšuje možnosti za uspeh kandidatov, priljubljenih na podeželju, saj ima vsak državljan, ne glede na to, kje stanuje, enako volilno pravico.

## 6 Kako je prišlo do referenduma o štirih volilnih sistemih?

▪ 30

Izboljšani nemški kombinirani volilni sistem se že desetletja ponuja kot prava rešitev za Slovenijo. Predlog je bil izdelan v Slovenskem razvojnem svetu in ga je leta 1996 povzel državni svet v obdobju, ko ga je vodil dr. Ivan Kristan in je SDSS predlagala referendum o večinskem volilnem sistemu. Ta stranka je predlagala dvokrožni večinski volilni sistem in poskušala s tem zaobiti izjemno zahteven zakonodajni postopek, v katerem mora sprememba Zakona o volitvah poslancev državnega zbora v vseh fazah zakonodajnega postopka dobiti dvotretjinsko večino vseh poslancev. Ideja največje desno usmerjene (pomladne) stranke je bila motivirana z bolj ali manj pragmatičnimi razlogi: da se z uvedbo večinskega sistema poenotijo desnosredinske politične stranke, da se nekaterim od njih prepreči vstop v levosredinsko vladno koalicijo in da začne nastajati skupna desnosredinska politična formacija.

Ko je stranka še zbirala podpise za razpis referenduma, je državni svet sprejel zahtevo za izvedbo referenduma o uvedbi nemškega kombiniranega volilnega sistema. Ko je bil sklep v državnem svetu že sprejet, ga je prehitel poslanski predlog o ohranitvi proporcionalnega sistema, dograjenega s prednostnim glasom.

Ko je SDSS zbrala dovolj podpisov za razpis referenduma, je od Ustavnega sodišča zahtevala, naj odloči, da se referendum najprej izvede samo o njihovem predlogu. Ustavno sodišče

je odločilo, da se morajo sočasno izvesti trije ločeni oziroma vzporedni referendumi. Državni zbor je sledil odločitvi samo glede sočasnega odločanja o vseh predlogih, vendar tako, kot da gre za en sam referendum, na katerem volivci odločajo o usodi vseh treh med seboj izključujočih se predlogov. Po odločitvi državnega zbora, ki se je skliceval na izrecno ustavno določbo, naj bi obveljala referendumska odločitev za uvedbo tistega volilnega sistema, ki bi dobil večino, torej več kot 50 odstotkov oddanih glasov.

Razprava v državnem zboru je pokazala, da stališče ustavnega sodišča favorizira spremembo volilnega sistema, medtem ko državni zbor močno otežuje to spremembo, saj se glasovi volivcev zaradi hkratnega odločanja o štirih volilnih sistemih (veljavni proporcionalni sistem z okraji, proporcionalni sistem s prednostnim glasom, nemški kombinirani sistem dveh glasov in dvokrožni večinski volilni sistem), razpršijo.

Po pričakovanju nobeden od teh sistemov ni dobil dovolj glasov, da bi bil sprejet, vendar je ustavno sodišče skoraj dve leti pozneje presenetilo z odločitvijo, da je na referendumu zmagal dvokrožni večinski sistem. Ta rešitev je na referendumu ob slabi udeležbi dobila 44,5 odstotka oddanih glasov, kar je pomenilo nekaj manj kot 17 odstotkov vseh volivcev. Pri tem se je ustavno sodišče napačno sklicevalo na to, kakšna naj bi bila volja zakonodajalca, kar je ustavnim sodnikom olajšala okoliščina, da se predstavnik državnega zbora ni udeležil javne obravnave pred ustavnim sodiščem.

Odločitev ustavnega sodišča so mnogi ustavni pravniki ocenili kot nerazumno, vendar so njeni avtorji upravičeno računali na to, da jo bo državni zbor skušal spoštovati, saj je šlo za odločitev najvišje sodne oblasti. Dr. Ivan Kristan je primerjal odločbo o zmagi večinskega volilnega sistema s poskusom, da bi nekdo po odigrani športni tekmi spremenil pravila igranja in na njihovi podlagi razglasil novega zmagovalca. Po več neuspešnih poskusih izglasovanja spremembe volilne zakonodaje

je državni zbor zbral kar 70 glasov za spremembo ustave, po kateri mora volilni sistem v Sloveniji vključevati načelo sorazmernega predstavništva.

Potem ko so kar trije ustavni sodniki od petih, ki so glasovali za odločitev ustavnega sodišča, odšli v vlado za ministre, je ta poslala zahtevo na Beneško komisijo Sveta Evrope (v kateri je bil član iz Slovenije eden od omenjene trojice). Od Beneške komisije so zahtevali, naj ugotovi, da je ustavna sprememba neustavna (protiustavni ustavni amandma), ker ni skladna ne z odločbo slovenskega ustavnega sodišča ne z evropskimi demokratičnimi izročili in standardi. Vse oči so bile uprte v Benetke, iz katerih je prišla tako preprosta in načelna odločitev, da si pozneje nihče več ni upal zastavljati vprašanj in ugovorov.

▪ 32

Beneška komisija je namreč ugotovila, da je šlo za zakonodajni referendum, ki kot takšen ne more predstavljati ovire za spremembo ustave. Pozneje sem kot član Beneške komisije opazoval, da njeni člani tudi sicer niso pretirani ljubitelji referendumov, v katerih velikokrat vidijo sredstvo za zapeljevanje nevednih državljanov, naj odločajo o zapletenih strokovnih vprašanjih. Ta miselnost je še posebej prišla do izraza, ko je bila Beneška komisija soočena s kritikami španskih sodišč zaradi dolgoletnih kazni funkcionarjev Katalonije, ker so sodelovali pri pripravi referenduma o njenem statusu.

Toda v slovenskem primeru je imela Beneška komisija nedvomno prav. Sočasno z Beneško komisijo je podobno stališče v spremenjeni sestavi sprejelo tudi ustavno sodišče in grozeča ustavna kriza pred volitvami je bila učinkovito presežena. Ne glede na to pa se je mogoče iz referenduma marsikaj naučiti, saj so imeli državljani priložnost, da se izrekajo hkrati o treh najbolj znanih volilnih modelih (večinskem, proporcionalnem in kombiniranem).

Naj sklenem. Dva pristranska in egoistična politična interesa sta se kakih pet let vsakodnevno spopadala okoli volilnega

sistema. Na eni strani je bil interes politične stranke, da izsili volilni sistem, ki bi ji podaril hegemonijo na desnici, na drugi pa interes vrhov drugih političnih strank, da svojim vodilnim članom zagotovijo udoben vstop v parlament. Takratni zagovorniki kombiniranega sistema kot tvornega kompromisa in trajnega izhoda iz opisane polarizacije niso imeli dovolj politične moči, da bi uveljavili kombinirani volilni sistem. Torej sistem, ki bi vodil do zmanjšanja razdrobljenosti parlamenta, ne da bi to peljalo v dvostrankarstvo; do oblikovanja stabilnejše vlade, ki bi ostala koalicijska; do večje personalizacije volitev, ne da bi bila ogrožena sorazmerna zastopanost celotnega državnega zbora. Namesto tega je prišlo do zasilnega izhoda in provizorične rešitve, ki se uporablja že dvaindvajset let, čeprav je povprečen volivec ne razume in ne sprejema, ker meni, da zagotavlja odločilen vpliv političnih strank namesto volivcev.

**7 Naslonitev volilne reforme na izkušnjo nemškega kombiniranega volilnega sistema je dobrodošla, ker ga marsikdo pri nas pozna in se je mogoče neposredno prepričati, kako funkcionira. Jasno je, da volilni sistem v Nemčiji ni ne levi ne desni in smo na ta način izključili našo notorično polarizacijo. Vemo pa tudi, kako pomembne so njegove »podrobnosti«, in tudi pri nas ne bi smeli pretirano poenostavljati stvari na »žrebanje« med tremi »jedilniki«: večinskim, sorazmernim ali kombiniranim. Treba je čim bolj konkretizirati, kaj bo res na krožniku. Bi lahko povečali prepričljivost predlagane volilne reforme, če bi javnosti ponudili tudi podrobneje dodelane zakonske rešitve in**