

Razprava s primeri v svetu

Spoštovani kolegi,

povod za to pisanje je občutek, da smo kot delovna skupina za volilni sistem (VS) nekako obtičali na mestu. Razlog za to pa je, po mojem mnenju, nerazjasnjen mandat naše skupine, ki je pogoj za izdelavo načrta dela skupine in delitve dela znotraj nje. Vprašanje mandata se mi kaže kot dilema: ali je naša naloga zgolj dodelava ZDUS-ovega predloga ali pa naj bi se razgledali po spektru možnih volilnih sistemov in izbrali najprimernejšega za naše prilike.

- V prvem primeru bi morali narediti sistematičen seznam odprtih vprašanj, na katera bi bilo treba najti ustrezne odgovore. Še prej pa narediti enoten tekst, čistopis, iz kombinacije veljavnega zakona o volitvah in predlaganih sprememb v njem, da vemo, o čem razpravljamo in da ga lahko pokažemo zainteresiranim.
- V drugem primeru pa bi kazalo narediti izbor iz prakticiranih volilnih sistemov. Za ta izbor in za delo skupine sploh, bi morali oblikovati normativna izhodišča, ki bi kot skupek evalvacijskih kriterijev omogočala presojanje možnih rešitev.

Pri določanju normativnih izhodišč bi morali izhajati iz funkcij, ki naj bi jih VS opravljal in obstoječih normativnih določil ustave. Tu gre za zahtevo ustave, da mora biti porazdelitev sedežev sorazmerna s porazdelitvijo glasov in da mora imeti volivec odločilen glas pri izvolitvi poslanca. Ti dve zahtevi nista konkretizirani do te mere, da bi lahko neposredno poslužili kot vodilo pri dizajniranju volilnega sistema. Glede sorazmernosti se postavlja vprašanje ali je tu mišljena sorazmernost s perspektive političnih strank ali pa s perspektive volivcev (to sta različni velikosti). Ker absolutna sorazmernost ni možna, se meri odstopanje od nje. Tu pa se zastavlja vprašanje kolikšno odstopanja od sorazmernosti bi še bilo skladno z ustavo. Ne glede na to pa je sorazmernost kot normativ nevprašljiva in jo je treba upoštevati pri izbiri formalno določenega vstopnega praga (večji ko je prag, manjša je sorazmernost), ki je pri nas 4% in velikosti volilnih okrajev, ki je določena s številom mandatov podeljenih v njem (večji ko je VO, večja je sorazmernost). Velikost VO je poimenovana tudi kot naravni prag (v razliko od formalnega). Poudariti je treba, da sta ta dva pragova najpomembnejša vzvoda pri učinkovanju VS, ker močnejše vplivata na možnost volilnega uspeha strank od katerega koli drugega strukturnega elementa VS. Glede druge ustavne zahteve – odločilnosti volivčevega glasu – je to odločilnost volivčevega glasu možno smiselno misliti samo, če je na voljo izbira med več kandidati. Večja ko je izbirljivost, večja je odločilnost glasu volivca.

Poleg teh dveh kontekstno specifičnih kriterijev lahko uporabimo pri dizajniranju VS tudi naslednje splošne kriterije.

1. Predstavljanje. V kolikšni meri VS zagotavlja ustrezno zastopnost državljanov v parlamentu in to v dvojnem smislu: kot zastopnost vseh relevantnih družbenih skupin vključno z manjšinami (strukturno) in kot takorekoč zrcalno predstavljanje družbenih interesov in političnih pogledov (politično) v parlamentu skladno z načelom sorazmernosti. Dejansko stanje se meri s stopnjo (ne)sorazmernosti (obstaja cela vrsta indeksov, ki to merijo). Osnovna funkcija sorazmernih VS je vključevanje na način preslikave socialnih in političnih struktur.
2. Koncentracija strank in zmožnost vladanja. Ali uspeva VS z uporabo večinskega načela predstavljanja, ki je nasprotno sorazmernemu načelu predstavljanja, ker teži k zmanjševanju števila strank z namenom olajšanja sprejemanja splošno obvezujočih odločitev in vzpostavljanja delovanja zmožne vlade tako, da otežuje vstop strank v parlament ali pa tiste, ki so že vstopile,

dodatno nagradi z mandati neodvisno od števila glasov, doseči mehanično zmanjševanje števila strank v parlamentu in s tem omogočanje lažjega oblikovanja stabilnih strankarskih in koalicijskih večin v parlamentu. Pri čemer je ideal enostrankarska vlada. Poglavitna funkcija večinskega VS je izključevanje. Zanj je značilno, da v njem zmagovalec pobere vse. Funkciji predstavljanja in koncentracije sta navzoči v vseh VS v različnih razmerjih. V ZDUS-ovem predlogu sta prisotni obe prvini s prevlado sorazmernostnega načela.

3. Participacija v smislu personalizacije. Udeležba na volitvah je sicer že sama na sebi participacija. Tu pa ne gre za participacijo kot tako, pač pa za vprašanje o možnostih volivca, da lahko svojo voljo izrazi na diferenciran način. Volivec naj ima možnost odločiti ne samo o strankarski sestavi parlamenta, pač pa tudi o njeni personalni sestavi tako, da izrazi svoje preference za kandidate v VO in na listah strank.
4. Enostavnost. VS naj bi bil tako sestavljen, da volivci lahko razumejo način njegovega delovanja. To se nanaša tako na obliko glasovnice, kot na razumljivost postopka glasovanja in na preglednost načina pretvarjanja glasov v mandate.
5. Legitimnost. Vsak VS mora biti v javnosti in politiki široko sprejet, da bi lahko ustrezno opravljal svoje funkcije. Če je predstavljanje nezadostno, če koncentracija ne omogoča stabilnega vladanja, če volivci ne morejo svoje volje ustrezno izraziti, potem pride pod vprašaj ne samo volilni sistem, pač pa predstavniška demokracija kot taka. Legitimnost VS sistema je odvisna od izpolnjevanja naloženih mu nalog.

Te splošne kriterije je potrebno 'prizemljiti' s konkretizacijo, z ugotavljanjem kakšne primerjalne izbire (trade-offs) so na voljo in z upoštevanjem interesov političnih strank. Splošne presojevalne kriterije je treba prilagoditi na konkretne razmere. Pri volilnih sistemih je le redko celotna funkcija postavljena pod vprašaj (npr. predstavljanje), ampak zgolj neka od njenih razsežnosti (npr. izboljšanje proporca glasovi - mandati med političnimi strankami). Poleg tega niso vsi kriteriji vedno enako aktualni in relevantni. Upoštevati je treba, da imajo alternativne rešitve svoje, neposredne in posredne učinke, ki vplivajo na druge funkcije. Nabor kriterijev mora omogočati predvidevanje ne samo zelenih učinkov, pač pa tudi neželene stranske učinke načrtovanih ukrepov. Noben VS ne more hkrati optimalno opravljati vseh funkcij. Funkcije si lahko nasprotujejo in je za razreševanje ciljnih konfliktov potrebna primerjalna izbira (trade-off) in kompromisna uskladitev stopnje realizacije nasprotujočih si funkcij. Če naj VS optimizira razmerje med glasovi – mandati med strankami, ni možno hkrati zahtevati večje koncentracije političnih strank. Več ko je funkcij, ki naj bi jih VS opravljal, bolj je kompleksen njegov institucionalni dizajn. Velja pa tudi nasprotno: kdor bi hotel močno poenostaviti VS, bi se moral odpovedati paleti funkcij. Iz te zadrege naj bi pomagalo uvajanje kombiniranih volilnih sistemov, ki naj bi vzpostavili ravnovesje med različnimi ciljnimi funkcijami VS. Vendar tudi tu velja, da optimalno uravnovešenega sistema ni. Na koncu je vedno vrednotno inspirirana odločitev tista, ki določi, katero specifično ravnovesje med različnimi funkcija je za dani kontekst najprimernejše. V predstavniški demokraciji so politične stranke tiste, ki odločajo o spremembah VS. Vsaka stranka presoja morebitne spremembe VS tudi z vidika, koliko bi te utegnile izboljšati ali poslabšati njihov medstrankarski konkurenčni položaj. Posledično se odloči za tisto spremembo, ki je predvidoma najugodnejša zanjo. Strokovna presoja VS se seveda ne more ravnati po tem ali je skladna z interesi neke stranke. Kdor noče presojati reformnih alternativ zgolj abstraktno, ampak vključuje v to presojo tudi možnost udejanjanja volilnih sprememb, pa mora imeti pred očmi tudi to interesno razsežnost politike volilnih sistemov.

Kolega Mihelčič trdi, če ga prav razumem, da v ZDUS-ovem sistemu ne more priti do presežnih mandatov (PM). To, po mojem mnenju, ne drži, ker nastane presežni mandat, po definiciji, tisti hip, ko stranka pridobi več neposrednih mandatov kot posrednih (listnih). Verjetnost, da se bo to zgodilo tudi pri nas je dovolj velika, da jo je treba jemati resno. V Nemčiji je na enajstih volitvah med 1949 in 1987 nastalo vsega 17 PM, na šestih volitvah med 1990 in 2009 pa jih je nastalo 80 PM. Največ 2009 24. Glavni 'krivec' za tako veliko povečanje naj bi bila sprememba stankarskega sistema po združitvi Nemčije. Presežni mandati nastanejo samodejno, se zgodijo kot posledica kompleksne interakcije različnih prvin VS ob določeni porazdelitvi glasov in niso 'dodeljevani' kot meni kolega Mihelčič. Drugo vprašanje pa je, kaj se s temi mandati dogaja. V Nemčiji se jih lotijo na dva načina: po prvem ga 'izničijo' tako, da odpravijo en posredni mandat pri 'podružnici' iste stranke, a v drugi deželi (interna kompenzacija). Po drugem načinu, pa ga 'normalizirajo' tako, da pripišejo drugim strankam dodatne, izravnalne imenovane, mandate. Presežni mandati so problematični, ker povečujejo število poslancev, predvsem pa zato, ker rušijo medstrankarsko sorazmernost. Z izravnalnimi mandati je sorazmernost ponovno vzpostavljena. Cena za to pa je povečanje Bundestaga. Sorazmernost je vrhovna vrednota nemškega volilnega sistema. Druga vrednota pa je nedotakljivost neposrednih mandatov. Ti dve vrednoti določata manevrski okvir, znotraj katerega se spoprijemajo s presežnimi mandati. Kot zanimivost naj omenim, da Nova Zelandija, ki je takorekoč prekopirala nemški VS, nima problemov s presežnimi mandati, čeprav se dogajajo tudi pri njih.

Rad bi se prigljal k besedi tudi kot samozvani *advocatus diaboli*. Menim namreč, da so pričakovanja, ki se vežejo na pozitivne učinke nastopanja in delovanja neodvisnih poslancev previsoka. Vzemimo, da bi vse neposredne mandate pobrali neodvisni poslanci kot posamezniki, čeprav je to veliko empirično vprašanje (V Nemčiji je na zadnjih (2017) volitvah bil med vsemi neodvisnimi kandidati najuspešnejši tisti, ki je v VO Weinheim osvojil tretje mesto s skoraj 12% glasov). Kaj mislite, koliko časa bi trajalo, da bi se grupirali, 'postrančili'? Kakšna je sploh lahko vloga neodvisnega poslanca v parlamentu? Zdi se, da gre tu za romantično predstavo o moralno neoporečnih posameznikih, ki se junaško in altruistično spopadajo s (koruptivnim) sistemom. Zagovarjam, sicer, neodvisne kandidate in poslance, ne pričakujem pa od njih ne vem kakšnih dosežkov. Menim pa, da je raznovrstnost v sestavi parlamenta pomembna prvina njegove epistemske kvalitete. Ali lahko ista oseba kandidira za prvi in za drugi glas, Da, ni pa nujno. V Nemčiji poznajo tako dvoživke kot tudi samohodce. Veliko večino teh nominirajo stranke. Le zelo majhno število je neodvisnih kandidatov. Da to pomeni neenakost je sicer res, ni pa ta neenakost normativno sporna.

Matjaž Maček

Portorož, 31.3.2021