

VOLILNI OKRAJ

Volilni okraj (VO) je eden od štirih tehničnih elementov volilnega sistema (VS). Drugi elementi so: kandidiranje, glasovanje in preračunavanje glasov v mandate. Povezovanje teh elementov v interaktivno funkcionalno celoto, v VS, je mogoče izvesti na veliko načinov, kar otežuje razumevanje delovanja VS in predvidevanje njegovih učinkov. VO je volilno administrativna prostorska enota znotraj katere pride do glasovanja kot oblike izražanja volilčeve volje. Razporejanje in krojenje VO je eno od politično najbolj spornih vprašanj v zvezi z volilnim sistemom iz več razlogov. Najprej zato, ker je *volilni okraj* tisti strukturni vzvod v VS, ki bolj od česar koli vpliva na volilne možnosti političnih strank, nato pa zaradi velikega pomena, ki ga ima *velikost* VO, ki je določena s številom mandatov, ki se podelijo v okraju, za sorazmernost rezultatov volitev. Potem zaradi njegove umestitve v *poselitveno strukturo* (gostota poseljenosti, mesto - podeželje). Nazadnje pa zaradi možnosti *krojenja geometrije* VO tako, da bi ta omogočal neki politični opciji boljši volilni rezultat (zagotovljeni mandati) kot bi ga ta sicer ostvarila brez te ukrojitve. Prikrajanje je možno samo, če so poznane politične preference tamkajšnjega prebivalstva (volilcev). To bi bil primer manipulativnega volilnega inženiringa, ki se mu s tujko pravi *gerrymandering*. Takšni manipulaciji se je možno izogniti, če je risanje VO zaupano neodvisni, za ta posel specializirani, instituciji. Pri nas to počne ministrstvo za javno upravo, kar je prav gotovo suspektno.

Institucionalno favoriziranje območij, delov prebivalstva ali političnih strank pomeni uveljavljanje različnega, neenakega predstavljanja (reprezentiranja), ki se mu v angleščini reče *malapportionment*. Demokratično načelo enakosti glasov, da štejejo enako, je s tem kršeno, uveljavljeno pa je vedno takrat, kadar je za pridobitev enega mandata v VS potrebno enako število glasov.

VO lahko razdelimo na *enomandatne* (EVO) in *večmandatne* (VVO). Pri tem velja pravilo: večji ko je VO, večja je sorazmernost med glasovi in mandati, in nasprotno: manjši ko je VO, večja je nesorazmernost. Za pravilno razumevanje tega pravila je potrebno upoštevati naslednja dva vidika.

1. Sorazmernost ne raste s povečevanjem VO linearno, pač pa kurvilinearno, se pravi, da raste krivulja nekaj časa enakomerno, potem pa se po prehodu neke točke ta rast začne postopoma vse bolj zmanjševati. Vzemimo šest strank, ki tekmujejo za glasove v različno velikih VO od npr. enomandatnega do 50mandatnega. Po približno 20mandatnem VO bi bila razlika v sorazmernosti med njim in 50mandatnim VO minimalna. Tu se zastavlja vprašanje, ki je aktualno za našo razpravo, ali je možno ostvariti sorazmernost v majhnih (do pet mandatov) VO. Odgovor je, seveda, nikalen. Samodejno sorazmernost omogoča šele vsaj desetmandatni VO. To pa pomeni, da je treba poskrbeti za sorazmernost na drugi ali celo tretji ravni dodeljevanja mandatov (odvisno tudi od formule za preračunavanje glasov v mandate). Skratka, velikost VO sama na sebi je nekakšen prag, 'naravna' ovira, ki jo mora stranka preskočiti, da bi pridobila mandat. Tako imamo opravka z dvema pragovoma: z zakonsko predpisanim in s samo velikostjo VO določenim 'naravnim' pragom. 'Naravna' ovira je toliko višja, kolikor manjši je VO, ki učinkuje kot filter.

2. Dodatno je treba upoštevati, da višina naravne ovire ni odvisna samo od velikosti VO, ampak tudi od števila strank in glasov, ki so jih te pridobile. Tu imamo opravka z učinkom konteksta na učinek velikosti VO. Pravilo se glasi: večja ko je stopnja fragmentiranosti strankarskega sistema, nižja je 'naravna' ovira, ki jo mora preskočiti stranka. Čeprav določa naša ustava sorazmernost kot načelo oblikovanja volilnega sistema, pa je z uzakonitvijo 4% praga bila formalizirana neka stopnja odstopanja od sorazmernosti, ki je verjetno ni mogoče spodbijati s sklicevanjem na ustavo, ker načelo sorazmernosti v ustavi ni kvantitativno opredeljeno.

Znotraj VS je teoretično možno oblikovati različne kombinacije različno velikih VO. V praksi pa nastopajo:

1.VS z enim samim nacionalnim VO: v čisti sorazmerni različici (Južna Afrika, Nizozemska) in v različici z zakonsko definiranim pragom (Izrael, Slovaška)

2.VS z subnacionalnimi VO enake velikosti: praviloma države, ki uporabljajo EVO –je in dve posebnosti, pri volilnih sistemih, ki uporabljajo VVO-je, to sta Čile z dvema VVO-jema in Slovenija z enajstimi.

3.VS s subnacionalnimi VO različnih velikosti: večina sorazmernih VS.

4.VS z vzporednimi EVO in VVO (Nemčija, Nova Zelandija).

Milanov predlog glede razdelitve statističnih regij je dober iz praktično političnih razlogov, je pa seveda arbitraren. Normativno ga je težko utemeljiti, tudi ob upoštevanju zgoraj povedanega. Odstopanja 25,11 % navzdol in 20,83 navzgor so kljub vsemu kar velika. Beneška komisija, ki je dovolj avtoritativno telo, priporoča v 'Code of good practice in electoral matters' (<https://rm.coe.int/090000168092af01>) 10% odstopanje in samo v izjemnih primerih (ko gre za poseljenost neke manjšine) do 15%. Če bi uspeli spraviti krojenje VO v ta okvir, bi imeli neko dokaj solidno normativno podlago.

Matjaž Maček

Portorož, 8.4.2021