

Polnokrvni prednostni glas

Ciril Ribičič

Je mogoče, da uvedba polnokravnega prednostnega glasu pomembneje poveča vpliv volivcev na izbiro poslancev? Gotovo bi bil odgovor pozitiven, če bi šlo za uvedbo kombiniranega volilnega sistema, katerega sestavina je tudi prednostno glasovanje. Njegova prednost je v tem, da ohranja načelo sorazmernosti, čeprav se polovica poslancev izvoli na neposreden način. Uveljavitev kombiniranega sistema je mogoča naenkrat, kot je to storila Nova Zelandija, ki je z angloameriškega večinskega sistema preskočila v kombinirani, ali pa postopoma. Na primer tako, da se najprej uvede prednostno glasovanje.

Naj spomnim, da je bil v Sloveniji leta 2000 izveden premik k demokratizaciji proporcionalnega volilnega sistema z ukinitvijo nacionalnih list. Do takrat je lahko vodstvo politične stranke, ki je dosegla volilni prag za uvrstitev v državni zbor, zagotovila izvolitev svojih vodilnih kandidatov mimo demokratičnih pravil, ne glede na podporo, ki so jo dobili na volitvah. Zato sem lahko javno čestital predsednikom parlamentarnih strank k izvolitvi pred volitvami. Še danes mislim, da je ustavno sodišče naredilo resno napako, ko na zahtevo tretjine poslancev ni razveljavilo določb o nacionalnih listah. Izgledalo je kot da pristaja na to, da vodstva političnih strank uporabljajo dobljene glasove kot jih je volja in so pri tem vezani le na načelo sorazmernosti. Po mojem mnenju je bila takratna ureditev sicer skladna z načelom sorazmernosti, ne pa tudi z demokratičnim načelom, saj so vodilni kandidati postali poslanci tudi, če ne bi dobili en sam glas na volitvah. Za ta del poslancev se je volilni sistem leta 2000 temeljito spremenil zaradi ukinitve nacionalnih list; od takrat naprej morajo vsi, ki želijo postati poslanci (tudi predsedniki strank) biti med najbolj uspešnimi kandidati svoje stranke (merilo je delež dobljenih glasov v volilnih okrajih). Uspešna mora biti lista politične stranke, izvoljeni pa so le najboljši na njej. Ali je bil to majhen ali velik korak naprej je še tudi četrto stoletja pozneje težko reči, gotovo pa je, da nacionalna lista ni skladna s sedaj veljavnim načelom o odločilnem vplivu volivcev.

Do neke mere velja podobno za tisti element veljavne ureditve, po katerem vsaka stranka v volilnem okraju zastopa po en kandidat in volivci ne morejo opravljati selekcije med kandidati na listi iste stranke. Zato je uvedba prednostnega glasovanja logičen korak po ukinitvi nacionalnih list. Ta korak pomeni, da volivec ne izbira samo med listami kandidatov, temveč tudi med kandidati na tisti listi, za katero glasuje.

Polnokrvni so samo tisti prednostni glasovi, ki odločajo o tem, kdo je izvoljen za poslanca in kdo ne. Izvoljeni so torej kandidati, ki dobijo več prednostnih glasov. To pomeni, da ni predpisan noben prag o številu oddanih prednostnih glasov, da bi bili prednostni glasovi upoštevani. V tem primeru govorimo o absolutnem prednostnem glasu. Vendar pa je tudi relativni prednostni glas lahko v praksi polnokrven, torej odločilen za izvolitev kandidatov. Tako je pri volitvah poslancev Evropskega parlamenta iz Slovenije. Pri njih so prednostni glasovi polnokrvni, vplivni, odločilni, ker jih volivci množično uporabljajo. Ni pomembno samo, da lista dobi predpisano podporo volivcev, tudi kandidati morajo biti boljši od drugih kandidatov na isti listi. O izvolitvi namreč ne odloča več vrstni red, ki ga določi stranka, temveč število prednostnih glasov, ki jih posamezen kandidat dobi. To je pomemben napredek ne samo za kandidata, temveč tudi za delovanje parlamentarnega sistema v Evropski uniji, ker se v Evropski parlament prebijejo samo tisti, ki imajo največjo podporo med volivci. Kdo je lahko proti takšni ureditvi, zaradi katere postaja vrstni red kandidatov na listi manj pomemben, poveča pa se neposredni vpliv vsakega volivca, ki za to listo glasuje?

Politične stranke, ki vztrajajo na relativnem prednostnem glasu, skušajo prikazati, da je razlika med absolutnim in relativnim prednostnim glasom majhna (zlobno bi lahko rekli, da naj bi bila relativna). Pa ni tako: relativni prednostni glas omogoča izvolitev nekega kandidata, čeprav je dobil manj prednostnih glasov kot njegov kolega na isti listi. Če je to vodilni kandidat, torej tisti, ki je na listi uvrščen visoko in predstavlja listo v javnosti, je to dvakrat krivično. Ob vseh privilegijih je vodilni kandidat dobil manj glasov kot podporni kandidati, ki so na listo uvrščeni za njim in to samo zato, ker je prednostni glas relativen.

Seveda je razlika med relativnim in absolutnim prednostnim glasom odvisna tudi od tega kako visoko je postavljen prag za upoštevanje prednostnih glasov. Drugače povedano, pomembno je, kolikšen delež oddanih prednostnih glasov mora biti dosežen, da bi se ti glasovi sploh upoštevali. Naj na tem mestu omenim posebnost, zaradi katere je prednostni glas pri volitvah evropskih poslancev, vse bolj polnokrven, vsaj v Sloveniji. Kako je to mogoče? Prag, določen za upoštevanje prednostnih glasov pri volitvah evropskih poslancev, se je v Sloveniji že dvakrat zmanjšal. Najprej je znašal 7,14 odstotka, ko smo v Sloveniji volili sedem evropskih poslancev, potem pa se je prag znižal na 6,25 odstotka, ko smo volili osem poslancev, danes, ko volimo devet poslancev pa znaša 5,55 odstotka. Prag za upoštevanje prednostnih glasov je določen tako, da se število oddanih glasov za kandidate na listi deli z dvakratnikom števila poslancev, ki se jih voli. Moč prednostnega glasu in s tem volivcev se je torej povečeval in vpliv strank na izvolitev evropskih poslancev je postajal manj odločilen.

Na evropskih volitvah se je prednostno glasovanje uveljavilo in ima velik vpliv na to, kdo od kandidatov je izvoljen za poslanca. Na zadnjih volitvah so bili vsi poslanci izvoljeni zato, ker so dobili več prednostnih glasov kot ostali. Pri lokalnih volitvah ostaja relativni prednostni glas praviloma slabo izkoriščena možnost, ki jo volivci redko uporabijo, pa tudi dvojni prag za upoštevanje teh glasov je previsok. Volivci pa se v večjih mestnih občinah soočajo z zelo težko preglednostjo zaradi velikega števila kandidatov, kar je resno opozorilo za uvajanje prednostnega glasovanja na državnozborskih volitvah.

Naj zastavim vsem kandidatom za evropskega ali državnozborskega poslanca naslednje vprašanje: bi se vam zdelo pravično, da bi postali poslanec, čeprav bi zaradi vaše izvolitve drug kandidat z iste liste ostal izven parlamenta, čeprav je prejel več prednostnih glasov kot vi? To namreč omogoča relativni prednostni glas, ki je zato že na prvi pogled v neskladju z načelom enakosti pasivne volilne pravice. Prednostno glasovanje, kakršnega poznamo na evropskih volitvah, je boljša rešitev od tiste, ki je poznala nacionalno listo, vendar ostaja manj demokratična od uvedbe absolutnega prednostnega glasu. Čeprav je možnost, da se zaradi relativnega prednostnega glasu zgodi opisana krivica na evropskih volitvah majhna, je vendarle smiselno postaviti načelno vprašanje. Zakaj bi bila neka politična stranka zainteresirana, da pomaga k izvolitvi tistih svojih kandidatov, ki imajo manjšo podporo med volivci?

To lahko primerjamo s tem, da državni zbor ne bi hotel uvesti prednostnega glasu za državnozborske volitve kljub temu, da bi takšno rešitev podprla večina na vseljudskem referendumu, ki ga je sam razpisal. Logika bi bila takšna: vprašajmo volivce kaj mislijo, naša odločitev pa je že v naprej znana in ni odvisna od izida referenduma. Seveda bi bilo takšno stališče skregano z voljo večine, pa tudi po ustavi ne bi bilo treba dolgo brskati, da bi našli določbo, ki je v tem primeru kršena: Slovenija je demokratična republika določa že 1. člen ustave.

Z uveljavljanjem prednostnega glasovanja vrstni red kandidatov na kandidatnih listah ni več tako pomemben kot je bil pred tem. Moč prednostnega glasu se kaže v tem, da je precejkrat izvoljen kandidat, ki ni na vrhu kandidatne liste. Zgodilo se je že, da je bil kandidat z zadnjega mesta na kandidatni listi svoje stranke izvoljen za evropskega poslanca. Ko se je to prvič zgodilo, so volivci duhovito sporočiti, da bi morali v EU pošiljati naše najboljše moči in ne drugorazrednih poslancev in ministrov, kot se je pogosto dogajalo z zveznimi funkcionarji že v nekdanji Jugoslaviji. In volivci imajo tudi tokrat prav: stranke pošiljajo v Evropski parlament poslance iz vseh mogočih razlogov, samo zato ne, ker bi bili najboljši za vodenje EU. Evropsko komisijo bi morali sestavljati najboljši predsedniki, ministri in poslanci držav članic in ne tisti, ki se jih želi nekdo v domovini znebiti.

Na dan evropskih volitev bomo glasovali na referendumu o uvedbi prednostnega glasu za državnozborske volitve. **Gre za dober predlog, seveda pod pogojem, če bo prednostni glas polnokrven, odločilen. Predlagano vprašanje se glasi: »Ali ste za to, da se za volitve poslank in poslancev v državni zbor Republike Slovenije**

uvede preferenčni glas, ki bo zagotovil odločilen vpliv volivcev na izbiro poslanca?« Morda bo kdo trdil, da gre pri tem za uvedbo relativnega prednostnega glasu. Vendar takšna logika ni prepričljiva. Prednostni glas mora biti absoluten, če naj bi, kot pravi referendumsko vprašanje, zagotavljal odločilen vpliv volivcev. Drugače povedano, ob relativnem prednostnem glasu imajo odločilen vpliv na izvolitev poslancev politične stranke, ob absolutnem pa volivci. Tako enostavno je to.

Danes vrhovi političnih strank odločilno vplivajo na izvolitev poslancev državnega zbora. Njihovi vodilni kandidati si izbirajo izvoljive volilne okraje, v katerih se je njihova stranka v preteklosti najbolje odrezala. Ti kandidati so tudi sicer v privilegiranem položaju, saj zastopajo stranko v predvolilni kampanji in v medijih. Kljub temu se včasih zgodi presenečenje in kakšen podporni kandidat v slabšem volilnem okraju dobi večjo podporo volivcev in premaga vodilnega kandidata, morda celo predsednika stranke. Zakaj bi se politična stranka bala poraza takšnega vodilnega kandidata? Ali ni interes politične stranke, da posluša in upošteva voljo svojih volivcev glede tega, kdo naj jih zastopa v državnem zboru? Ali ni jasno, da morajo biti poslanci izvoljeni na demokratičnih temeljih, torej v odvisnosti od volje volivcev?

Prav imajo politične stranke, ki poudarjajo, da je samo en res merodajni dokaz o zaupanju vanje, to so volitve, ne pa razne površno ali pristransko izvedene ankete. Ko stranka in njeni vodilni kandidati doživijo poraz na volitvah, mora stranka razmisliti, kaj bo spremenila, da bi lahko bila naslednjič uspešnejša, ne pa iskati poti, kako bi še naprej vsiljevala ljudem iste programske floskule in kandidate, ki nimajo zadostne podpore volivcev stranke. In uvedba prednostnega glasu prispeva, da se bolje izrazi mnenje volivcev o političnem programu politične stranke in kakovosti njenih kandidatov kot dosedanja ureditev.

Po uvedbi prednostnega glasovanja se nekaj bistveno spremeni: razumna stranka bo temeljito prevetrila svoj program in kadrovske ponudbe, če bo poražena na volitvah. Drugačno ravnanje bi pomenilo, da bi še v naprej vsiljevala svojim volivcem takšne vodilne kandidate, ki jih volilno telo odklanja. Torej nas prednostni glas približuje tistemu, kar predpisuje ustava, ko govori o odločilnem vplivu volivcev na izvolitev poslancev.

Kako zelo se lahko po uvedbi prednostnega glasovanja spremenijo stvari, kaže precejšen interes kandidatov za evropske poslance, da bi bili uvrščeni na zadnje mesto na listi. Seveda na ta način ne bodo uspeli prepričati volivcev neke uspešne stranke, ki uživa visoko zaupanje med volivci, lahko pa se to posreči v primeru manj uspešnih strank, ki so v krizi. Takšne stranke z zaskrbljenostjo spremljajo, ali bo uveden prednostni glas. Kdor je na prvem mestu je izbranec vodstva politične stranke, vendar bo postal poslanec samo, če bo dobil več prednostnih glasov kot drugi kandidati na listi. Takšnega tekmovanja današnji volilni sistem za državni zbor ne omogoča, saj vsaka stranka nastopa v volilnem okraju s samo enim kandidatom, zaradi česar ni mogoče izbirati med različnimi kandidati stranke v volilnem okraju. To močno omejuje volivce, da ne morejo izbirati med kandidati glede na njihove osebne odlike. Po uvedbi prednostnega glasu ne bo več pomembno le koliko poslanskih sedežev bo osvojila politična stranka, temveč tudi, kdo bo stranko v parlamentu zastopal, kakšne so njegove osebne odlike.

Obvezen prednostni glas pomeni, da z glasovanjem za kandidata sočasno izberete tudi listo, na kateri nastopa ta kandidat. Pri fakultativnem glasu pa volivec najprej izbere listo, potem pa odda, če želi, prednostni glas enemu od kandidatov na listi. Pri prvem je poudarek na izbiri kandidatov glede na njegove osebne kvalitete, pri drugem je poudarek na izbiri med listami, v ozadju pa je prednostno glasovanje. O tem govorim zato, ker so nasprotniki personalizacije iznašli posrečen »argument«, da gre za omejevanje »svobode« volivcev, da glasujejo kot se jim zdi primerno. V resnici je prvi način v korist izbire med osebnostmi kandidatov, drugi pa v korist tekmovanja med strankami ne glede na kakovost kandidatov na njihovih listah. Odnos strankokracije do prednostnega glasovanja je takšen: če že moramo uvesti prednostni glas naj bo ta relativen in fakultativen, saj v strankah sami najbolje vemo, kdo je boljši kandidat in na tej podlagi določamo vrstni red kandidatov. Ustavni pravniki bolj poudarjamo personalizacijo, torej odločanje vsakega volivca kot razmišljajočega posameznika o kandidatih glede na njihove odlike. V vsakem primeru mora biti v mislih volivca tako izbira med različnimi programi kot izbira med kandidati, ki te programe zastopajo. Razlika je samo v tem, kaj je bolj in kaj manj poudarjeno. Prav tako bo ostalo v veljavi pravilo, da je veljaven vsak glas, s katerim je volivec jasno izrazil svojo voljo za katerega kandidata in za katero listo želi glasovati. Glede na dosedanje razprave kaže da bo mogoče dati prednostni glas samo kandidatu ene liste. Zato bo volivec velikokrat v dilemi, ali bo za njegovo izbiro odločilen program stranke ali kakovost kandidatov na listi.

Naj stvar ponazorim s primerom iz športa. Krepijo se kritike sistema, ki vlada v biatlonu, kjer je vrstni red t. i. zasledovalne tekme določen glede na dosežene rezultate prejšnje, kvalifikacijske. Nekdo, ki je zmagal prvo tekmo dobi kljub temu, da je bil najboljši in ne potrebuje privilegijev, časovno prednost pred tekmovalci, ki so se uvrstili za njim. Za svoj odličen rezultat je nagrajen dvakrat, z zmago na prvi tekmi in s prednostjo na začetku druge tekme. Poraženci s prve tekme pa so kaznovani dvakrat, prvič s slabšim mestom na prvi tekmi in drugič z zaostankom na štartu druge. Pri volitvah je takšno privilegiranje bolj usodno kot v biatlonu, ker je poslanec za zmago nagrajen s štiriletnim mandatom in ne samo z udeležbo na eni od sej parlamenta. Veliko boljša je ureditev v alpskem smučanju, kjer po zaslugi Toneta Vogrinca v drugi vožnji nastopa 30 tekmovalcev v obratnem vrstnem redu, da bi tako povečali možnosti za uspeh mladih, perspektivnih tekmovalcev in otežili zmagovanje eni in istih. Možnosti za vzpon mlajših in manj uveljavljenih športnikov in moštev pogosto poveča tudi žrebanje tekmovalcev in nosilcev namesto razvrščanja samo po doseženih rezultatih, na primer v tenisu. Možnosti za zmago na volitvah pa lahko povečamo tudi tako, da lahko v vsaki enoti kandidirajo samo prebivalci te enote (pravilo domicila) in ne kandidati, ki živijo v glavnem mestu.

Moj nasvet volivcem je, da pred oddajo prednostnega glasu pregledajo kandidatne liste od spodaj navzgor, ker se v nasprotnem primeru lahko zgodi, da oddajo svoj prednostni glas preden opazijo kandidata, ki se jim zdi najboljši od vseh ali pa tako slab, da bi zaradi njega izbrali drugo listo. Tako pregledne kot so evropske bodo težko državnozborske volitve. Na njih se voli desetkrat več poslancev kot na evropskih, celo v volilnih enotah bo kandidatov več kot jih je na evropskih volitvah za celo državo. Pri množici kandidatov se zdi za volivca omejujoče, da se mora odločiti za podporo samo enemu kandidatu in eni sami listi kandidatov. Zato je pri teh volitvah na mestu razmislek, da bi dali volivcu dva glasova. V tem primeru bi bilo več možnosti za strateški razmislek o tem, katere stranke in kandidate bo podpiral. Tako bi lahko s prvim glasom izbral najboljšega kandidata politične stranke, ki ji najbolj zaupa, drugi glas pa bi namenil kandidatu, na primer mlajši kandidatki s podeželja. Tudi z vidika zastopanosti manjših političnih strank, podeželja, žensk in vsakovrstnih manjšin bi bil dragocen drugi glas, ki bi bil manj obremenjen s politično polarizacijo na levico in desnico.

En nasvet pa je tako rekoč univerzalen, saj velja tako za evropske kot za državnozborske volitve. Tisti volivec, ki bo glasoval za stranko, ki ne bo postala parlamentarna, bo tako ne le vrgel svoj glas v koš, temveč bo zelo verjetno pomagal k boljšemu rezultatu strank, ki jih nikakor noče podpirati. Pri državnozborskih volitvah mora lista izpolniti štiri odstoten prag, pri evropskih volitvah pa mora lista dobiti okoli 11 odstotkov glasov, da bi dobila enega poslanca v Evropskem parlamentu.

V državi, ki ima na evropskih volitvah dvakrat manjšo udeležbo kot je evropsko povprečje, je smiselno končati s povabilom na volitve, ker ne smemo sprejeti logike, da so vsi kandidati enako slabi in pokvarjeni, volitev pa itak ne bi bilo, če bi lahko kaj spremenile. Ravno evropske volitve so tiste, na katerih je od volivcev in njihovih prednostnih glasov in ne samo od političnih strank odvisno, kdo bo izvoljen. Že samo zaradi te razlike se je smiselno udeležiti volitev poslancev Evropskega parlamenta, ki vsako leto bolj odločilno vplivajo na kakovost življenja v Sloveniji. Tokrat pa se spleča priti na volitve tudi zaradi referenduma o uvedbi prednostnega glasu za državnozborske volitve. Zato, ker prednostni glas krepi odločilni vpliv volivcev in izboljšuje sestavo državnega zbora, bom na referendumu glasoval za uvedbo prednostnega glasu. Seveda bi raje glasoval za kombinirani volilni sistem, ki sem ga omenil na začetku in ga predlaga Sinteza, vendar za zdaj ne kaže, da bi nam državni zbor v bližnji prihodnosti podaril tako odprto možnost izbire.