

Izborni sustav za Njemački Bundestag – kvadratura kruga

Dieter Nohlen

**U SR Njemačkoj se pitanje
izbornog sustava praktično razvilo
od teorijskog pitanja i pitanja vlasti
u pravno pitanje u okviru kojega
zadnja riječ pripada Saveznome
ustavnom sudu. Takva sudačka
pozicija moći međunarodno je
neobična, pa čak i jedinstvena**

Organizatori ovog zasjedanja zamolili su me da kažem nešto o međunarodnom razvoju izbornih sustava, a da pritom dotaknem ponajprije Veliku Britaniju.¹ To ću učiniti tako da prikazem međunarodnu perspektivu pitanja izbornih sustava na koju ću nadovezati raspravu u Njemačkoj i potom je vrednovati komparativno. Najprije ću ukratko prikazati stanje i tendencije izbornih sustava u skladu s grubom alternativom "većinski nasuprot i razmjernim izborima" u zapadnim (liberalnim) demokracijama, potom ću se okrenuti k razmjernim izborima i njihovu diferenciranju na tipove izbornih sustava i tako doći do personaliziranih razmjernih izbora kao tipa razmjernih izbora. Navodeći glavna mjerila, pokazujem zašto personalizirani razmjerni izbori međunarodno slove kao model izbornog sustava, ali istodobno nailaze na nerazumijevanje u međunarodnom diskursu društvenih znanosti. Potom ću se ukratko dotaknuti rasprave o izbornom sustavu u Njemačkoj s nakanom da pokažem što je s međunarodnog gledišta u njoj izvanredno, odnosno osobeno. Zaključno postavljam nekoliko teza o diskursu njemačkoga izbornog sustava i vrednujem ga, također, iz međunarodne perspektive. Kako bismo se bolje razumjeli, ističem da je moj predmet izborni sustav, dakle modus prema kojemu birači izražavaju svoju stranačku i/ili kandidatsku preferenciju u glасovima i na koji se ona (na parlamentarnim izborima) prenosi u mandate.

Dieter Nohlen, prof. emeritus na Institutu za političku znanost Sveučilišta u Heidelbergu. E-pošta: dieter.nohlen@urz.uni-heidelberg.de

1. Većinski i razmjerni izbori u zapadnim demokracijama: stanje i tendencije

U većini postojećih demokracija bira se razmjernim izborima. Samo Velika Britanija, Kanada, SAD i Francuska biraju većinskim izborima. Na razini "većinski nasuprot razmjernim izborima" izborni su sustavi relativno stabilni. Posljednja velika promjena zbilja se u Novom Zelandu 1993, i to od izbora relativnom većinom k personaliziranim razmjernim izborima. U Velikoj Britaniji i Kanadi žustro se raspravljalo o promjeni u jednaku pravcu, ali ona nije ostvarena. Nedavno je u Velikoj Britaniji na referendumu odbačena čak i zamjena izbora relativnom većinom izborima apsolutnom većinom, dakle promjena unutar većinskih izbora. Ipak su za izbore novih regionalnih parlamenata Škotske i Walesa uvedeni personalizirani razmjerni izbori.

Dok su velike reforme teške, na dnevnom su redu male reforme. Prema tome, minimalno invazivne reforme, kakve su u Njemačkoj politički jedino moguće, odgovaraju međunarodnim iskustvima. Budući da većinski izborni sustavi nisu prikladni za takve male reforme (zanemare li se nove podjele na izborne okruge), one se događaju isključivo na području razmjernih izbornih sustava. One, pak, povremeno naruše karakter razmjernoga izbornog sustava ako se uvede bonus ili premija glasovno najjačoj stranci, kao u Grčkoj ili Italiji. Kad se razmjerni izbori jednom uvedu, opetovano se, doduše, zazivaju većinski izbori, ali taj povratak nije uspio nigdje, osim u Francuskoj prijašnjih desetljeća. Ni u mladim demokracijama nisu uvedeni klasični većinski izborni sustavi. Razmjerni izbori su temeljna tendencija. U nastavku se osvrćem na njih.

2. Opcije unutar razmjernih izbora: tipovi razmjernih izbora i njihovi učinci (potkrijepljeni brojčanom vrijednošću i uspješnošću glasova)

Razmjerni su izbori široko područje. Moraju se razlikovati prema tipovima izbornih sustava. Najgrublje je razlikovanje između čistih razmjernih izbora (kao što je vajmarska automatska metoda) i svih ostalih tipova razmjernih izbora. Među njima su najuobičajeniji razmjerni izbori u izbornim okruzima različite veličine (kao u Španjolskoj i Portugalu). Drugi tipovi proizlaze iz ugradnje elemenata većinskih izbora u sustav razmjernih izbora, osobito ugradnje jednomandatnih izbornih okruga u razmjerne izbore. Tipološke razlike među kombiniranim izbornim sustavima temelje se na načinu na koji se, unatoč većinskom odlučivanju u izbornim okruzima, ostvaruje otprilike razmjernan sastav parlamenta. SR Njemačka ima tip personaliziranih razmjernih izbora. U njemu se razmjernost dosad postizala pomoću nacionalnog preračunavanja glasova i raspodjele mandata strankama na toj razini (viša raspodjela). Zanemare li se prekomjerni mandati, razmjernost je bila osigurana otpočetak. Ostale zemlje imaju drugi tip kompenzacijskih razmjernih izbora u kojima se nacionalna razmjernost nastoji ostvariti pomoću poravnavajućih mandata. U kompenzacijskim sustavima razmjernost ovisi o broju kompenzacijskih mandata i pravilima njihove dodjele. Treći tip kombiniranih izbornih sustava predviđa da se jedan dio mandata dodjeljuje u jednomandatnim okruzima, a drugi dio

razmjerno – potpuno odvojeno jedno od drugoga: to je poznati rovovski sustav. Čistim razmjernim izborima, razmjernim izborima u izbornim okruzima, personaliziranim razmjernim izborima, kompenzacijskim razmjernim izborima i rovovskom sustavu treba dodati i englesku inačicu razmjernih izbora, sustav *single transferable vote*, koji biračima omogućuje za kandidate poredaju prema svojoj preferenciji. S iznimkom čistih razmjernih izbora, tipovi razmjernih izbornih sustava djeluju s prohibitivnom klauzulom – sa zakonskom ili faktičnom prohibitivnom klauzulom, to jest s funkcionalno ekvivalentnim veličinama izbornog okruga.

Dok su velike reforme teške, na dnevnom su redu male reforme. Minimalno invazivne reforme, kakve su u Njemačkoj politički jedino moguće, odgovaraju međunarodnim iskustvima

Ako se tipovi izbornih sustava ispituju prema jednakoj brojčanosti vrijednosti i uspješnosti glasova, uvjetno se može pouzdati samo u mehaniku izbornih sustava. Jednako je važan i psihološki čimbenik koji pod uvjetima nekoga izbornog sustava birače potiče da se prevare ili da glasuju strateški. Čisti razmjerni izbori (vajmarskog uzorka) stoga ne povećavaju bezuvjetno uspješnost glasova, što personalizirani razmjerni izbori s prohibitivnom klauzulom mogu činiti bolje. Najveća diskrepancija između brojčane vrijednosti i uspješnosti glasova nastaje u razmjernim izborima u izbornim okruzima i u rovovskom sustavu (koja, eventualno, rezultira i karakterom većinskih izbora). Na sredini kontinuuma nalaze se sustav *single transferable vote* i kompenzacijski razmjerni izbori.

3. Personalizirani razmjerni izbori kao opcija

(a) u međunarodnome političkom i društvenoznanstvenom diskursu

Personalizirani razmjerni izbori međunarodno slove kao modelski izborni sustav. Pitanje je, dakako, zašto je tako. Primijene li se na izborne sustave mjerila koja, prema mojem shvaćanju, imaju prvenstvo u međunarodnim raspravama o izbornoj reformi, personalizirani razmjerni izbori prolaze izvrsno. Kao glavna mjerila vrijede: prvo, razmjerno uravnotežen odnos između glasova i mandata; drugo, određena koncentracija u ponašanju birača i stranačkom sustavu koja posljedično povećava političku stabilnost koja se potiče kroz izborni sustav; treće, mogućnost birača da se ne odlučuju samo među strankama nego i među osobama; četvrto, jednostavno djelovanje i razvidnost sustava; peto, legitimnost izbornog sustava. O posljednjem mjerilu treba reći da ni izborni sustav koji relativno dobro ispunjava četiri prethodno navedena zahtjeva nije

bezuvjetno nepodložan kritici i da u nekim uvjetima nije (više) uvjerljiv javnom mnijenju.

Što je tako dojmljivo u personaliziranim razmjernim izborima? Ispunili su istodobno više zahtjeva koji se postavljaju izbornom sustavu. U SR Njemačkoj su: prvo, rezultati izbora vrlo razmjerni; drugo, petpostotna prohibitivna klauzula brine se za određenu koncentraciju u ponašanju birača i stranačkom sustavu; treće, svojim prvim glasom u sustavu s dva glasa birači biraju osobe te tako sudjeluju u osobnom sastavu parlamenta; četvrto, sustav nije previše kompliciran, makar to nije bio do najnovijih reformi; peto, kao tip izbornog sustava postigao je visok ugled, premda kritički duhovi optužuju pojedine elemente a da pritom često ne uzimaju u obzir neželjene učinke što bi ih donijele sa sobom njihove reforme. Nije čudno što se personalizirani razmjerni izbori međunarodno visoko cijene. Prisutni su u svakoj raspravi o izbornoj reformi. Preuzeo ih je Novi Zeland, a sada se o njima kao o reformskoj alternativni opet raspravlja u Irskoj, Italiji i Španjolskoj. Posebno se privlačnim smatra povezivanje izbora osoba i razmjernih izbora.

Doduše, način funkcioniranja personaliziranih razmjernih izbora često se shvaćao pogrešno. Na to ukazuju već i načini označavanja tog sustava na engleskome. U Velikoj Britaniji dugo je prevladavao izraz *additional member system*, kao da su jednodatnim izbornim okruzima, u kojima se u Velikoj Britaniji odlučuje relativnom većinom, dodani razmjerni mandati koji imaju kompenzacijski karakter. Stoga se u literaturi govorilo i o *german compensatory system*. Otkako je Novi Zeland preuzeo personalizirane

Opcije u pitanju izbornog sustava tradicionalno se razmatraju iz perspektive političke teorije i političke vlasti, a njima se ponajprije bavi politička znanost

razmjerne izbore i otkako su oni nazvani *mixed-member-proportional system*, zavladao se skraćenicama kao *mixed member system*, koje upućuju na to da je njemački izborni sustav mješoviti sustav. Čak ni heroji istraživanja izbornih sustava, kao što je Giovanni Sartori, ne razlikuju više tri prethodno navedena tipa kombiniranih izbornih sustava – personalizirane razmjerne izbore, kompenzacijske razmjerne izbore i rovovski sustav. Ukratko, personalizirani razmjerni izbori međunarodno su, doduše, vrlo ugledni, označuju se kao "best of both worlds", ali je svijet istraživanja izbornih sustava na engleskom jeziku unio pogrešne asocijacije u razumijevanje načina funkcioniranja njemačkoga izbornog sustava i pomiješao ga s drugim tipovima izbornih sustava. Nova iskustva u Novom Zelandu, Škotskoj i Walesu možda mogu utjecati na promjenu.

(b) u nacionalnome političkom i ustavnopravnom diskursu

Što se tiče diskursa u Njemačkoj, moram se ograničiti na kratka izvođenja. Ona su usmjerena na to da istaknem što je broj 16 - prosinac 2013.

u njemu neobično iz međunarodne perspektive. To se uglavnom odnosi na zahtjeve upućene zakonodavstvu u izbornom sustavu koje je artikulirao Savezni ustavni sud.

U Njemačkoj je fiksiranost na točnu razmjernost učvršćena kroz sadašnju dominaciju pravnika i matematičara u savjetovanju o izbornom sustavu koja je posve neobična u međunarodnoj komparaciji

Opcije u pitanju izbornog sustava tradicionalno se razmatraju iz perspektive političke teorije i političke vlasti, a njima se, kao znanstvena disciplina, ponajprije bavi politička znanost. U pitanju izbornog sustava može se ukazati na ponašanje socijaldemokrata koji su u raspravama o reformi još od velike koalicije šezdesetih godina političko-teorijsku opciju razmjernih izbora načelno povezivali s pitanjem vlasti. Treba li i mora li sada Bundestag odlučiti o izbornoj reformi konsenzusom, kao što ga je Savezni ustavni sud opomenuo u svojoj odluci protiv reforme o kojoj je odlučila crno-žuta koalicija 2012? U Parlamentarnom vijeću je o personaliziranim razmjernim izborima odlučila većina koju su činili socijaldemokrati i liberali, a protiv CDU-a i CSU-a, te je usvojen zahvaljujući većini glasova najjače grupacije. Međunarodno gledano, reforme su stvar parlamentarne većine, a kvalificirane parlamentarne većine samo onda kada je izborni sustav zapisan u ustavu. Treba, osim toga, uzeti u obzir da se u SR Njemačkoj svaka parlamentarna većina po pravilu sastoji od više stranaka, a mala koalicija čak od stranaka posve različitih interesnih položaja koje treba uzeti u obzir u izbornoj reformi. Međunarodno gledano, većina je većina i kad je riječ o pitanju izbornog sustava. S međunarodnog gledišta, velik je uspjeh to što je Njemački Bundestag donio odluku o izbornoj reformi koja je nadilazila frakcije. Dakako, konsenzus nema jednako važnu kvalitetu.

Nasuprot Austriji i Švicarskoj, u Njemačkoj izborni sustav nije usidren u ustavno pravo. Savezni ustavni sud ipak se uporno pozivao da odlučuje o onim pitanjima izbornog sustava koja su bila sporna među strankama. To se ponajprije tiče petpostotne prohibitivne klauzule i prekomjernih mandata, dakle elementa koji eventualno mogu ograničiti razmjernost. Savezni ustavni sud priznaje pravo zakonodavca da se odluči između većinskih i razmjernih izbora, ali u slučaju razmjernih izbora s preračunavanjem glasova na nacionalnoj razini primjenjuje načelo jednakosti i, ponajprije, paragraf 38. kojim se jamči opće, jednako, izravno i tajno biračko pravo na takav način da to mora jamčiti ne samo jednaku brojčanu vrijednost nego i jednaku uspješnost glasova. Pogledamo li međunarodno, ustavni sud nigdje ne intervenira tako odlučujuće u demokratski proces iz kojega bi trebao proizaći izborni sustav. Treba ukazati na to da se, prvo, zbog valjanih razloga u nekim zemljama ne ostvaruje jednaka brojčana vrijednost i da ustavni sud, drugo, odbija

zahtijevati jednaku brojčanu vrijednost u razmjernim izborima u kojima se glasovi preračunavaju na nacionalnoj razini. Pozivam se na Ustavni sud Austrije koji je utvrdio, citiram, "da je izvan načela jednakosti, čak i izvan područja mogućnosti, to da svaki glas mora imati jednaku snagu, jednaku korisnost i uspješnost". Ustavni sud upozorava pritom na praktični argument da se, čisto pravno, jednaka uspješnost čak ne može ni zajamčiti budući da u tome ulogu imaju i različiti drugi čimbenici, u što ne mogu ovdje pobliže ulaziti.

4. Vrednovanje njemačkog diskursa iz međunarodne perspektive

Zaključno bih želio u četiri točke izložiti stanje izbornog sustava u SR Njemačkoj i vrednovati ga iz međunarodne perspektive.

(a) *Izborni sustav kao pravno pitanje.* U SR Njemačkoj se pitanje izbornog sustava praktično razvilo od teorijskog pitanja (od pitanja o najboljem izbornom sustavu za razvoj demokracije u jednoj zemlji) i pitanja vlasti (politički se odlučuje sukladno većinskim odnosima u parlamentu) u pravno pitanje u okviru kojega zadnja riječ pripada Saveznome ustavnom sudu sve dok zakonodavac ne uvodi ustavnu novinu. Takva sudačka pozicija moći međunarodno je neobična, pa čak i jedinstvena.

U Njemačkoj izborni sustav nije usidren u ustavno pravo. Savezni ustavni sud ipak se uporno pozivao da odlučuje o onim pitanjima izbornog sustava koja su bila sporna među strankama. Ustavni sud nigdje ne intervenira tako odlučujuće u demokratski proces iz kojega bi trebao proizaći izborni sustav

(b) *Usmjerenost na vrijednost uspješnosti.* Savezni ustavni sud primjenjuje načela izbornog prava i opće načelo jednakosti iz Temeljnog zakona na izborni sustav, doduše ne među izbornim sustavima, nego samo unutar razmjernih izbora. U personaliziranim razmjernim izborima ne treba jamčiti samo brojčanu vrijednost nego i jednaku uspješnost glasova. Prvo, upitno je mogu li se načela biračkog prava koja se tiču prava da se bira i bude biran dosljedno primijeniti na izborne sustave (prenošenje glasova u mandate) čija je funkcija upravo to da variraju u uspješnosti. Samo čisti razmjerni izbori intendiraju jednakoj uspješnosti. Savezni ustavni sud prenosi postulat o uspješnosti na personalizirane razmjerne izbore, dakle na drugi tip razmjernih izbora. Pritom se zanemaruju drugi čimbenici koji utječu na

odnos između brojčane vrijednosti i uspješnosti glasova, u tom se pitanju razumno ne suzdržava kao austrijski Ustavni sud, te glede izbornog prava gura SR Njemačku k čistim razmjernim izborima. Takvu je tendenciju međunarodno teško dokazati.

(c) *Pravilo razmjernosti nasuprot načelu razmjernosti.* U općoj raspravi o reformi u SR Njemačkoj preslabo se razlikuju pravilo razmjernosti i načelo razmjernosti. Kada se govori o načelu razmjernosti, misli se na pravilo razmjernosti. Pravilo se može primijeniti ili ne primijeniti (sudac zviždi zaleđe ili to ne čini), a načelo se pak mora više ili manje slijediti. Načelo dopušta odvagivanje upravo u odnosu prema sukobu respektivnih načela koja su vrijedna da budu uzeta u obzir. U tom smislu razmjerne izbore, međunarodno gledano, više treba shvatiti kao temeljnu orijentaciju, što objašnjava prihvaćanje mnogo većih nejednakosti u uspješnosti glasova. Potpuno suprotno, u Njemačkoj je fiksiranost na točnu razmjernost učvršćena kroz sadašnju dominaciju pravnika i matematičara u savjetovanju o izbornom sustavu (a to je opet rezultat razvoja pitanja izbornog sustava u pravno pitanje i usmjerenosti na uspješnost) koja je opet, sa svoje strane, posve neobična u međunarodnoj komparaciji.

(d) *Njemački poseban put? Summa summarum,* došao sam do rezultata da se njemački poseban put u pitanjima izbornog sustava ne odnosi samo na izborni sustav za Njemački Bundestag i njegovu reformu. Poseban put očituje se i u presudi Saveznoga ustavnog suda o pravu za europske izbore kojom je petpostotna prohibitivna klauzula proglašena protuustavnom. Gledano čisto nacionalno, petpostotna prohibitivna klauzula mogla bi se shvatiti i kao tradicijska sastavnica njemačkoga izbornog prava. Gledano komparativno, sve europske zemlje primjenjuju prohibitivne klauzule na izborima za Europski parlament, bilo kao zakonske prepreke bilo kao prepreke uvjetovane veličinama izbornih okruga. Od početaka izravnih izbora Europska unija je pokušavala usvojiti jedinstven izborni postupak. U glavne elemente ušla su važna ujednačavanja nacionalnih izbornih zakona. U izbornom pravu za Europski parlament Njemačka pak ide posebnim putem, kao što su potpuno točno ustvrdila dvojica ustavnih sudaca koji su bili glasovna manjina. Budući da je Bundestag u lipnju 2013. prihvatio tropostotnu prohibitivnu klauzulu, nacija opet napeto očekuje zadnju riječ iz Karlsruhea.

Bilješka

- 1 Predavanje "Izborni sustav za Njemački Bundestag – kvadratura kruga" koje je Dieter Nohlen, prof. emeritus u Institutu za političku znanost Sveučilišta u Heidelbergu, održao 14. lipnja 2013. Njemačkom odjelu Odbora međunarodnih pravnika. Objavljujemo ga uz izričito dopuštenje autora. Tekst je s njemačkoga prevela Mirjana Kasapović. Opširnija inačica teksta objavljena je pod naslovom "Die Politik des Sonderwegs. Wahlsysteme als Rechtsfrage", u: Armingeon, K. (ur.). (2013). *Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt*. Wiesbaden: Springer, str. 527-546. ■