

Kako obezbijediti zastupljenost narodâ bez diskriminacije: ideje za reformu izbornog sistema

Dr. Daniel Bochsler

Post-doctoral researcher, Centre for the Study of Imperfections in Democracies (DISC),
Central European University (CEU), Budapest, dbochsler@gmail.com - www.bochsler.eu



Pregled

- Ideja za reformu I: Jedinstvena izborna jedinica
- Ideja za reformu II: 5 umjesto 3 člana Predsjedništva
fleksibilnije reguliranje kvota sa poticanjem na međuetničko glasanje
- Ideja za reformu III: geometrijska sredina
... ‚Bernski model‘ za izbor kandidata spremnih na kompromis



Izbori za predsjedništvo danas: sistem i problemi

- 3 mjesta, jedno po nacionalnom ključu > Kandidati etnički definirani
- mješavina između teritorijalnog uređenja (RS) i etničke odredbe kandidata (bošnjački i hrvatski član u FBiH)

Problemi:

- etničko svrstavanje kandidata isključuje druge grupe
- Kombinacija teritorijalne i etničke odredbe isključuje Bošnjake & Hrvate u RS-u i Srbe u FBiH
- Članovi iz RS i Federacije odvojeno se biraju: opasnost- biraju se polarizirajući kandidati

*Ideja za reformu I: BiH kao jedinstvena izborna jedinica?*

Švicarska: Zastupljenost različitih jezičkih grupa – ali kako?

- 4 kantona u kojima se govori više jezika: Bern, Freiburg, Graubünden, Wallis
 - Narod direktno bira članove kantonalnih vlada (5-7 članova; većinski izbor)
 - Izborna jedinica je cijeli Kanton
 - Garantirana mjesta za jezičke manjine u Bernu & Wallisu
- Bern:** 1 mjesto za Berner Jura
(5% stanovništva govori francuski)

Wallis: najmanje 1 mjesto
za svaki dio u kantonu



Nombre d'électeurs Zahl der Stimmberechtigten	Bulletins rentrés Eingegangene Wahlzettel	Bulletins n'entrant pas en ligne de compte Ausser Betracht fallende Wahlzettel		Bulletins valables Gültige Wahlzettel	Designation des candidats Bezeichnung der Kandidaten	Nombre de suffrages obtenus Zahl der erhaltenen Stimmen
		Blancs Leere	Nuls Ungültige			
798	679	17	11	651		
<p>Ainsi fait, lu et signé séance tenante Gegeben, verlesen und unterzeichnet in der Sitzung</p> <p>à <u>Saas Grund</u> le <u>01.03.2009</u> zu den</p> <p>Le scrutateurs Die Stimmzähler</p> <p>Le Président Der Präsident</p> <p>Le Secrétaire Der Sekretär</p>					<p>1 Claude ROCH</p> <p>2 Marylène VOLPI FOURNIER</p> <p>3 Jean-Michel CINA</p> <p>4 Jacques MELLY</p> <p>5 Maurice TORNAY</p> <p>6 Franz RUPPEN</p> <p>7 Graziella WALKER SALZMANN</p> <p>8 Eric FELLEY</p> <p>9 Esther WAEBER-KALBERMATTEN</p>	<p>62</p> <p>1</p> <p>261</p> <p>120</p> <p>179</p> <p>177</p> <p>112</p> <p>3</p> <p>248</p>



Princip jedinstvene izborne jedinice

- Svi kandidati se biraju širom zemlje
 - Prednost za eksterne manjine (Bošnjake/Hrvate u RS; Srbe u FBiH)
 - Teritorijalno ne-koncentrirane manjine se biraju u istoj izbornoj jedinici
- Mogućnost za međuetničko glasanje omogućava bolje izborne šanse političara spremnih na kompromis
- Povećava se odgovornost političara za cijelu državu



Kako obezbijediti zastupljenost konstitutivnih naroda u jedinstvenoj izbornoj jedinici?

- Današnja odredba diskriminira Ostale, a onemogućava glasanje između entiteta

Modeli pozitivne diskriminacije / etničkih kvota

- Indirektna etnička identifikacija biraća po teritorijalnom principu (model švajcarskih kantona Bern i Wallis)
 - ali: RS i FBiH nisu 100% etničko homogeni
 - ne postoji teritorijalna jedinica Hrvata u BiH
- Kandidati su različito tretirani bazirano na njihovom etnicitetu (slično današnjem modelu)
 - ali: kako uključiti nekonstitutivne narode?



Ideja za reformu II: 5 umjesto 3 člana Predsjedništva?

- Princip **X mandata – 1 glas** [*pojedinačni neprenosivi glas*]
 - Ograničenje na 1 glas štiti manjine:
 - Većinski narod/i ne može/mogu dobiti većinu mandata (bez podrške drugih naroda)
 - etnička zastupljenost:
 - n.pr. **model Wallisa** sa 5 mandata
 - uz jedno zagarantovano mjesto (tj. mandat) za svaki konstitutivni narod



Primjer računanja **5 mandata – 1 glas** [pojedinačni neprenosivi glas]

~ 17-18% glasova garantira jedan mandat

uz garanciju mandata (1 mandat) za svaki konstitutivni narod

Bošnjačke & multietničke stranke	~50-55%	✓ ✓ ?
SDA	17%	✓
SBiH + saveznici	17%	✓
multietničke koalicije	~12% ?	?
Hrvatske stranke	~12-14%	✓ (garancija mandata)
Srpske stranke	~32-34%	✓ ?
SNSD	19%	✓
ostale	13-15%	?

(Procjena na osnovu parlamentarnih izbora 2006)

Peti mandat je etnički kompetitivan

- Šansa za Srbe, Bošnjake, Hrvate i Ostale
- Prednost za kandidate koji skupljaju međuetničke glasove



Zašto 5 mandata?

- Mogućnost da pored 3 naroda bude birani i Ostali
- Neparan broj mandata je podoban za male gremije koji donose odluke
 - > Sprečavanje blokade donošenja odluka
 - > Sprečavanje taktičkih igara oko dnevnog reda
- Stvara dinamičko natjecanje za peti mandat u vladi
(pri 4 mandata: vjerovatno sva četiri za nacionalne stranke)



Ideja za reformu III: Geometrijska sredina?**Primjer: Izbor vlade u kantonu Bern, 1986****Garantirano mjesto za Berner Jura**

Kanton BE-Jura
(francuski)

B. Hofstetter (Zeleni)	68.054	3813
G. Aubry (Liberali)	60.391	7339

Izabran je Benjamin Hofstetter – iako je u dijelu kantona gdje se govori francuski sasvim jasno imao manje glasova.

Barben (2010)

*Ko bira kandidate manjina?*

- Manjine
- Svi građani
- ili su mogući kompromisi?
„Željeni kandidat“: Favorit manjina koji je *također popularan kod većine*



... malo matematike

	Manjina	Većina
Kandidat A		
Kandidat B		

Ko treba da dobije izbore:
A ili B?

	Kanton	BE-Jura
		(francuski)
B. Hofstetter (Grüne)	68.054	3813
G. Aubry (FDP)	60.391	7339



... malo matematike II: primjer, izbor prema modelu geometrijske sredine

	Kandidat A	Kandidat B	Kandidat C
FBiH	150.000	250.000	500.000
RS	350.000	250.000	20.000
2 izborne jedinice	izabran u RS	ne izabran	izabran u FBiH
Zbir	500.000	500.000	520.000
FBiH + RS	2.	2.	1.
Geom. sredina	229.129	250.000	100.000
$\sqrt{\text{FBiH} \cdot \text{RS}}$	2.	1.	3.
Mod. geom. sredina	198.953	250.000	170.998
$\sqrt[3]{\text{FBiH}^2 \cdot \text{RS}}$	2.	1.	3.



Geometriska sredina za BiH

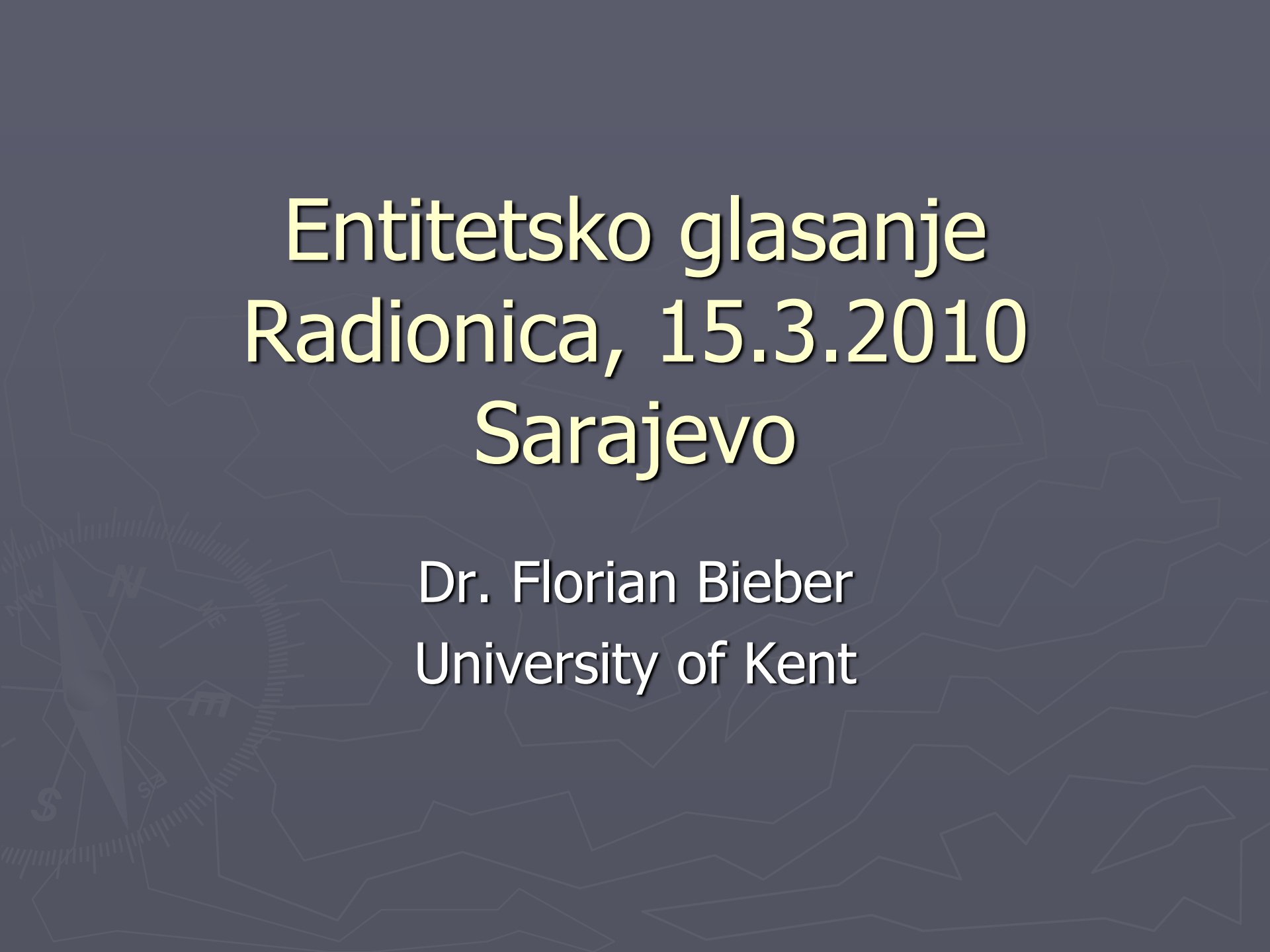
- BiH kao jedinstvena izborna jedinica
- izbor uz geometrišku sredinu glasača u FBiH i glasača u RS-u
- Mogućnost izbora 5 članova Predsjedništva, garantirana mjesta za sve konstitutivne narode, svaki glasač ima više od jednog glasa (2, 3 ili 5).



Novi izborni model za Predsjedništvo BiH: moguće reforme

- Uspostava izborne jedinice za cijeli teritorij BiH
 - > Bošnjaci & Hrvati u RS kao i Srbi u Federaciji mogu birati ‚svoje‘ članove Predsjedništva
- Princip **5 mandata – 1 glas** [*pojedinačni neprenosivi glas*]
 - > Automatska zaštita manjina: Većinski narod/i ne može/mogu većinu mandata (bez podrške ostalih naroda / etničkih grupa)
 - > Kompetitivni peti mandat:
 - ... za Srbe, Bošnjake, Hrvate ili Ostale
 - ... podupire među-etničko glasanje i među-entitetsku kompeticiju
- Primjena **geometrijske sredine**
 - > Veće šanse za kandidate koji imaju podršku na cijeloj teritoriji BiH





Entitetsko glasanje Radionica, 15.3.2010 Sarajevo

Dr. Florian Bieber
University of Kent

Radionica: Entitetsko glasanje

- ▶ Entitetsko glasanje: u čemu je problem?
- ▶ Primjeri iz drugih zemalja: Blokade i izlaz iz blokade
 - USA
 - Njemačka
 - Belgija
 - Sjeverna Irska
 - Makedonija
- ▶ Druga promišljanja o reformi
- ▶ Opcije i solucije

Entitetsko glasanje

Sve odluke u oba doma donose se većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju. Delegati i članovi će ulagati najveće napore kako bi većina uključivala **najmanje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorije svakog entiteta**. Ukoliko većina ne uključuje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorije svakog entiteta, predsjedavajući i njegovi zamjenici će, radeći kao komisija, nastojati da u roku od tri dana od glasanja postignu saglasnost. Ukoliko ta nastojanja ne uspiju, odluke će se donijeti većinom onih koji su prisutni i glasaju, pod uslovom da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine, ili više, delegata ili članova izabranih iz svakog entiteta.

Art. IV, 3d. Ustav BiH

Zakoni u BiH, 1997-2007

	Usvojeni zakoni	Zakoni nametnuti od OHR-a	Ukupno zakona koji nisu prošli	Nije većina u Predstavničkom domu PSBiH	Nije većina U Domu Naroda PSBiH	Entitetsko glasanje FBiH	Entitetsko glasanje RS
1997	11	1					
1998	4	4	9		4		1
1999	7	5	13	12	1	1	9
2000	8	20	2	1	1		
2001	23	4	40	1	0		26
2002	12	24	43	1	1		26
2003	40	14	16	2	0	2	11
2004	73	13	32	8	0	2	16
2005	39	6	31	7	0	8	10
2006	37	6	36	12	1	6	13
2007	25	15	38	28	10	1	24
Ukupno	279	112	260	72	18	20	136
%				27.60%	6.90%	7.60%	52.30%

Vitalni nacionalni interesi naspram entitetskog glasanja

- ▶ Samo 4 puta korišten vitalni nacionalni interes naspram preko 150 korištenja entitetskog glasanja
- ▶ Razlozi za neizbalansiranost:
 - Entitetsko glasanje u oba doma
 - Entitetsko glasanje je definitivno
 - Nema šanse da ga odbije Ustavni sud
 - Nema potrebe da se opravdava opozicija

Venecijanska komisija 2005

- ▶ “Osim veta za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa , Član IV § 3 (d) Ustava osigurava i veto uložen od strane dvije trećine delegata iz entiteta. Ovaj veto, koji je u praksi potencijalno relevantan samo za Republiku Srpsku, izgleda redundantan uzimajući u obzir već postojeći veto za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa.”
- ▶ “prebaciti upotrebu veta za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa u Predstavnički dom i ukinuti Dom naroda “

Problem

- ▶ Prečesto korišćenje (rizik: slabljenje zakonodavne agende)
- ▶ Nema efektivnog procesa za prevazilaženje blokada
- ▶ Neizbalansiranost između konstitutivnih naroda
- ▶ Previše mogućnosti za veto na različitim nivoima (u oba doma parlamenta i Vijeću ministara)

Problemi i solucije u drugim zemljama

Zajednički pristup kako bi se dobili specijalni mehanizmi većine u gornjem domu parlamenta (u dvodomnim sistemima)

Nekoliko usporedivih slučajeva (predstavljanje grupa i regija)

- ▶ Belgija (jedina zemlja sa usporedivom dinamikom)
- ▶ Njemačka (medijacija između dva doma)
- ▶ USA (specijalna pravila glasanja u senatu)
- ▶ Makedonija (specijalni mehanizmi glasanja)

USA: Filibuster (opstrukcija) pravilo

- ▶ Senat: Blokiranje finalnog glasanja opstrukcijom (filibuster).
- ▶ Pravilo 22: Glasanje za svršetak rasprave (završetak opstrukcije) je samo moguće sa većinom od 60 članova (od 100 članova)
- ▶ Tiha opstrukcija (dovoljno je da 41 senator izrazi tu namjeru)
- ▶ Opstrukcija može biti izbjegnuta. Sporna ('nuklearna opcija')



Njemačka: Bundestag

- ▶ "Ko suodlučuje u Bundesratu nikad ne može razmatrati "federalni interes" bez "državnog interesa" i "državni interes" bez "federalnog interesa."
- ▶ Do 60% zakona mora da dobije odobrenje od gornjeg doma (Bundesrat), sastavljen od predstavnika izvršne vlasti iz pokrajina.
- ▶ Bundesrat može da ospori i one zakone koje ne ulaze njegoveu ingerencije (Einspruchgesetze, Art. 77 of GG). Ako apsolutna većina članova Bundesrata odbije zakon, on mora biti usvojen od strane iste većine u Bundestagu. Ako ga odbije 2/3 većina u Bundesratu, ista većina je potrebna da se ukloni veto od strane Bundestaga.

► U slučaju konflikta: 16 članova
Vermittlungsausschuss (komisija za medijaciju)
1 član Bundesrata iz svake savezne pokrajine,
8 iz Bundestaga u skladu sa snagom stranaka.
Sastanci iza zatvorenih vrata. Mogu predložiti:

- izmjenu originalnog prijedloga
- usvajanje zakona koji je predložen
- povlačenje zakona
- nema kompromisa

Većinsko glasanje, ali se teži ka
konsenzusu



Belgija

- ▶ Senat (71 član: direktno izabrano 25 Flamanaca, 15 Frankofona, imenovani od strane regija/lingvističkih grupa: 10 Frankofona i Flamanaca, 1 iz njemačkog govornog područja; kooptacija 6 Flamanaca i 4 Frankofona).
- ▶ Alarm zvonice (Član 54) ako zakon može da "teško poremeti odnose između zajednica"
 - 75% članova parlamenta iz jedne lingvističke grupe može suspendirati zakonodavni proces
 - Obavezne konsultacije unutar vlade na kojoj je da predloži solucije
 - U fazi nacrtu zakona
 - Vlada (u kojoj su podjednako predstavljene obje lingvističke grupe) ima 30 dana za odgovor

- ▶ zakoni koji zahtijevaju specijalnom većinom (Član 4): državna struktura, granice između četiri lingvističke regije
 - Kvorum: pola prisutnih iz svake lingvističke grupe
 - Većina unutar svake lingvističke grupe
 - 2/3 većina od ukupno prisutnih članova parlamenta



Sjeverna Irska

- ▶ 'Petition of Concern' (Peticija o zabrinutosti) upućuje se predsjedavajućem od strane 30 od ukupno 108 poslanika za svaki prijedlog zakona ili (Član 42 NI Ukaz 1998)
- ▶ Zakon zahtijeva podršku većine unutar obadvije grupe
- ▶ Potrebna nadpolovična većina (60%) min. 40% unutar obadvije grupe poslanika ("Nacionalista" – katolika i "Unionista" - protestanata)



Makedonija: Badinterova većina

- ▶ Dvostruka većina: većina svih članova parlamenta i većina članova parlamenta iz manjinskih zajednica. Ograničeno na određena pitanja:
 - Kultura
 - Korišćenje jezika
 - Obrazovanje
 - Lične karte
 - Korišćenje simbola
 - Lokalna samouprava
- ▶ Problem da se definiraju zakoni koji spadaju u ovu kategoriju
- ▶ Implicitna obaveza širokog i inkluzivnog sastava vlade kako bi se osigurala dvostruka većina (nije bio slučaj u sastavu vlade 2006-8)



Ostala razmišljanja koja se tiču BiH

- ▶ Dvesti dom naroda u sklad sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (okončati isključenje Ostalih)
- ▶ Indirektni izbori predsjednika/predsjedništva
- ▶ Stvoriti diferencijaciju između dva doma Parlamentarne skupštine

Opcije i rješenje

- ▶ Promijeniti entitetsko glasanje ili prebaciti mehanizme entitetskog glasanja drugdje
- ▶ Učiniti Vitalni nacionalni interes efektivnijim
- ▶ Uključiti predstavnike entiteta u Dom naroda i razdvojiti princip predstavljanja konstitutivnih naroda od principa predstavljanja entiteta.

Definicije kao rješenja?

- ▶ Definiranje zakonodavstva koje podliježe entitetskom glasanju
 - Razlikovati između zakona koji zahtijevaju saglasnost entiteta i konstitutivnih naroda i onih koji to ne zahtijevaju (njemački model)
- ▶ Definiranje Vitalnog nacionalnog interesa
 - ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti;
 - **identitet** jednog konstitutivnog naroda;
 - **ustavni** amandmani;
 - organizacija organa javne vlasti;
 - jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka;
 - obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno nasljeđe;
 - teritorijalna organizacija;
 - sistem javnog informiranja i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda. (OHR amandmani na ustav FBiH 2002)

Scenariji

► Minimalni

- Smanjiti prag za entitetsko glasanje (tj. spustiti ga ispod 1/3)
- Smanjiti područja/oblasti zakonodavstva koje spadaju pod entitetsko glasanje

► Opsežni

- Prebaciti zastupanje entiteta na Dom naroda (koji bi postao npr. Dom naroda i entiteta), npr. 5 parlamentaraca za svaki konstitutivni narodu, plus 5 iz svakog entiteta i 1 za Brčko. Za donošenje odluka u novom domu potrebna je uvijek dvostruka većina: entiteta/naroda i cijelog Doma naroda
- Ograničiti ovlasti Doma naroda u pojedinim oblastima, ali dozvoliti mogućnost da isti preispita zakone ako određeni broj parlamentaraca to zatraži.

Hvala na pažnji!

Dr. Florian Bieber

Lecturer in East European Politics

University of Kent

Email: bieberf@gmx.net

Internet: <http://fbieber.wordpress.com/>