



Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Reforma izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine

Cvitković, Ivan

2021-05-27

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/items/29f6c794-7dd1-436f-93f1-ff60a549da0b>

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/>



REFORMA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA
BOSNE I HERCEGOVINE



AKADEMIJA NAUKA I UMJETNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE
АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЈЕТНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Special Editions
Volume CXCVIII

Department of Social Sciences
Volume 17

**Reform of the electoral legislation
of Bosnia and Herzegovina**

Proceedings

Editor
Academician Ivan Cvitković

SARAJEVO 2021



AKADEMIJA NAUKA I UMJETNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE
АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЈЕТНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Posebna izdanja
Knjiga CXCVIII

Odjeljenje društvenih nauka
Knjiga 17

Reforma izbornog zakonodavstva
Bosne i Hercegovine

Zbornik radova

Urednik
Akademik Ivan Cvitković

SARAJEVO, 2021.

Reforma izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine

Izdavač

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Za izdavača

Muris Čičić

Urednik

Akademik Ivan Cvitković

Redakcioni odbor

Miodrag Simović, Mirko Pejanović, Slavo Kukić, Adila Pašalić Kreso, Fikret Čaušević

Tehnička urednica

Belinda Milanović

Recenzenti

Adila Pašalić Kreso, Dragan Jovašević, Drago Radulović, Igor Lukšić, Ivan Cvitković, Miodrag Simović, Mirko Pejanović, Slavo Kukić, Stanko Bejatović

Lektorica

Irma Grebović-Muratović

DTP

Narcis Pozderac

Štampa

Dobra knjiga d.o.o. Sarajevo

Tiraž

200

Sarajevo, 2021.

CIP - Katalogizacija u publikaciji

Nacionalna i univerzitetska biblioteka Bosne i Hercegovine, Sarajevo

342.8(497.6)(082)

REFORMA izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine : zbornik radova / urednik Ivan Cvitković. - Sarajevo : Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, 2021. - 329 str. : ilustr. ; 25 cm. - (Posebna izdanja / Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine ; knj. 198. Odjeljenje društvenih nauka ; knj. 17)

Na spor. nasl. str.: Reform of the electoral legislation of Bosnia and Herzegovina. - Bibliografija uz svaki rad ; bibliografske i druge bilješke uz tekst. - Summaries.

ISBN 978-9926-410-66-7

I. Cvitković, Ivan

COBISS.BH-ID 44110086

Objavljivanje ovog zbornika radova pomogli su:

Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke i Grad Sarajevo

SADRŽAJ

UVOD	7
<i>Adis Arapović</i>	
KRITIČNE TAČKE UNAPREĐENJA IZBORNOG SISTEMA BOSNE I HERCEGOVINE – RUBIKON DEMOKRATIZACIJE	11
<i>Damir Arnaut</i>	
IZBORNI PROCES U BOSNI I HERCEGOVINI: HIBRIDNI SPOJ MODERNIH I ZASTARJELIH RJEŠENJA.....	28
<i>Suad Arnautović</i>	
GENEZA IZBORNIH PROCESA U BOSNI I HERCEGOVINI OD 1996. DO 2018. GODINE I MOGUĆE PROMJENE U USTAVU I IZBORNOM ZAKONU	48
<i>Zlatan Begić</i>	
IZBORNI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE: AKTUELNO STANJE I NUŽNE REFORME U KONTEKSTU VAŽEĆIH USTAVNIH RJEŠENJA	80
<i>Besima Borić</i>	
VEĆE UČEŠĆE ŽENA I IZBORNI ZAKON BIH.....	112
<i>Elvis Fejzić</i>	
IZBORNO ZAKONODAVSTVO U BOSNI I HERCEGOVINI: PROBLEMI, POTREBE I MOGUĆNOSTI.....	121
<i>Elma Huruz Memović</i>	
IZBORNI SISTEM BIH I ETNICIZACIJA BOSANSKOHERCEGOVAČKOG POLITIČKOG PROSTORA	135
<i>Slaven Kovačević</i>	
REFORMA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA BOSNE I HERCEGOVINE RADI OSTVARIVANJA POTPUNE DEMOKRACIJE.....	147

Goran Kovačević, Nedžad Korajlić

PREDUVJETI ZA REFORMU IZBORNOG ZAKONODAVSTVA U BOSNI I HERCEGOVINI	169
---	-----

Slavo Kukić

KAKVO IZBORNO ZAKONODAVSTVO VODI BIH U DRUŠTVO EVROPSKIH NARODA?	179
---	-----

Pavle Mijović

IZBORNI ZAKON BOSNE I HERCEGOVINE I LIMITI ETNONACIONALNE PARADIGME	194
--	-----

Žarko Papić

KRATKA ISTORIJA KONSTITUTIVNOSTI U BIH	212
--	-----

Mirko Pejanović

IDEJE ZA REFORMU IZBORNOG ZAKONODAVSTVA	227
---	-----

Elmir Sadiković

DEMOKRATSKA TRANZICIJA I IZBORNI SISTEM U BOSNI I HERCEGOVINI: IDEJE ZA JAČANJE PREDSTAVNIČKE FUNKCIJE PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE	239
---	-----

Miodrag N. Simović, Milena Simović

IZBORNO ZAKONODAVSTVO U BOSNI I HERCEGOVINI U KONTEKSTU PRAKSE EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA I USTAVNOG SUDA BOSNE I HERCEGOVINE	259
--	-----

Vehid Šehić

REFORMA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA KAKO DO INTEGRITETA I KREDIBILITETA IZBORNOG PROCESA?	299
---	-----

Srđan Vukadinović

PREFERENCIJALNO GLASANJE I OTVORENE LISTE KLJUČ REFORME IZBORNOG ZAKONODAVSTVA	305
---	-----

Amila Ždralović

IZBORNO ZAKONODAVSTVO BOSNE I HERCEGOVINE – RODNA ANALIZA	315
--	-----

UVOD

Biračka masa u Bosni i Hercegovini je pretežnim dijelom tradicionalno opredijeljena. Sva politička aktivnost naroda kao da se svodi na sudjelovanje na izborima. I tu se pokazuje slab odziv birača što bi moglo značiti da je taj dio biračkog tijela izgubio nadu u boljitak ili željenu promjenu vlasti. Ne samo da izbori gube moć privlačenja interesa javnosti, ne uspijevaju ni u rješavanju kriza. Ljudi su počeli gubiti zanimanje za njih. Vlada široko rasprostranjeno mišljenje da se radi o „igri bez pobjednika“.

Otud svaka rasprava o izborima i izbornim pravilima zaokuplja pažnju političke i intelektualne javnosti. Odjeljenje društvenih nauka sa svojim odborima za političke, prave i sociološke nauke ANUBiH smatralo je korisnim organizirati naučno-stručni simpozij o reformi izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine.

Pred čitateljima je Zbornik radova o temi *Reforma izbornog zakonodavstva BiH*, nastao na osnovu priopćenja prispjelih za naučno-stručni simpozij o istoj temi. Prilozi pokazuju da se temi prišlo iz različitih perspektiva: političke (radovi S. Kovačevića, A. Arapovića, G. Kovačevića i N. Korajlića, D. Arnauta, E. Fejzića, E. Huruz Memović, M. Pejanovića, S. Arnautovića, E. Sadikovića), pravne (radovi M. N. Simovića i M. Simović, Z. Begića), sociološke (radovi S. Vukadinovića, S. Kukića, A. Ždralović, P. Mijovića, Ž. Papića), iskustvene (radovi B. Borić i V. Šehića). Omogućilo je to iznošenje različitih stavova i pogleda što i jeste cilj ovakvih simpozija: sagledati temu iz raznih znanstvenih perspektiva i iznijeti različita mišljenja.

Najviše radova spada u politološku perspektivu. Među njima ima i radova koji su dosta uopćeni, koji ne nude neka rješenja (S. Kovačević). A. Arapović u svom radu daje teorijski i empirijski uvid u ključne odredbe izbornog zakonodavstva koje treba inovirati i modernizirati. G. Kovačević i N. Korajlić raspravljaju o preduvjetima za reformu izbornog zakonodavstva. D. Arnaut piše o prednostima, ali i anomalijama i diskriminirajućim odredbama postojećeg izbornog zakona. E. Fejzić u saopćenju *Izorno zakonodavstvo u BiH: problemi, potrebe i mogućnosti* ukazuje na ograničenja u postojećem

izbornom zakonodavstvu što bi trebalo uzeti u obzir kod predlaganja novih izmjena u izbornoj proceduri. E. Huruz Memović se kritički osvrće na etnicizaciju bosanskohercegovačkog političkog prostora; na pravo zasnovano na etničkoj pripadnosti i povezanost prava kandidiranja s mjestom prebivališta. M. Pejanović u svom izlaganju iznosi ideje o kojima se raspravlja u okviru izmjena izbornog zakonodavstva poput odredbi o vanrednim izborima, podizanju izbornog cenzusa s 3 % na 5 %, uvođenju tehničkih inovacija u čin glasovanja, itd. S. Arnautović iznosi genezu izbornih procesa u Bosni i Hercegovini od 1996. do 2018. godine osvrćući se na moguće promjene u Ustavu i Izbornom zakonu. Na kraju ovog tematskog (politološkog) bloka je prilog E. Sadikovića u kojem se iznose ideje za jačanje predstavničke funkcije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

U radove koji prate ovu tematiku iz pravne perspektive nalaze se dva priloga. U zajedničkom radu Miodraga i Milene Simović pravi se osvrt na aktivno i pasivno pravo, na zaštitu izbornog prava, te nužnosti da se sva izborna regulativa (BiH, RS, Federacije i Distrikta Brčkog) uskladi sa Izbornim zakonom BiH. U drugom radu se Z. Begić osvrće na aktualno stanje i nužne reforme u kontekstu važećih ustavnih rješenja. Osvrće se na neprovođenje odluka Europskog suda za ljudska prava, „legitimno predstavljanje konstitutivnih naroda“ i sl.

Među sociološke radove spada rad S. Vukadinovića u kojem iznosi prijedloge u kom pravcu bi trebale ići reforme Izbornog zakona (otvorene liste, nadogradnja iskustva prefercionog glasanja). S. Kukić, u svom radu, ukazuje na nedorečenosti Izbornog zakona iz 2001. godine što izaziva nezadovoljstvo aktera na političkoj sceni te navodi neke od principa na kojima bi se mogla temeljiti dorada istog. Zanimljiv je prilog A. Ždralović *Izbornog zakonodavstva BiH – rodna analiza*. Fokus rada je na kritici modela koji onemogućuju predstavljanje žena u politici; usporedbi Izbornog zakona sa Zakonom o ravnopravnosti spolova i u kojem pravcu bi trebale ići izmjene Izbornog zakona. U veoma zanimljivom prilogu P. Mijović ukazuje da je Izborni zakon odraz općih načela definiranih Daytonskim ustavom koji su doveli do etničke podjele zemlje. To dovodi do diskriminacije onih koji ne pripadaju „konstitutivnim narodima“. Težište je na stvaranju modela osjetljivog na različitosti. Mnogima će biti zanimljiv prilog Ž. Papića u kojem naglašava da je ravnopravnost svih osnova za Bosnu i Hercegovinu. Riječ je o ravnopravnosti svih kojima je Bosna i Hercegovina domovina. Konstitutivnost je ustavni mehanizam kojim se ostvaruje nacionalna ravnopravnost i ostvarivanje kolektivnih

ljudskih prava. Ukidanje konstitutivnosti dovelo bi do destabilizacije zemlje, smatra Papić.

Tu su i dva priloga istaknutih društvenih aktivista (Besime Borić i Vehida Šehića) čije je političko i stručno iskustvo iz dosadašnjih izbornih procesa dragocjeno za razmišljanje što mijenjati u izbornim zakonodavstvu (naprimjer, kako osigurati veće sudjelovanje žena u zakonodavnim tijelima, izvršnoj vlasti, podizanje izbornog cenzusa za osvajanje mandata, itd.).

Čitatelj će zapaziti da su u prilogima prezentirani različiti stavovi (ponekad i oprečni) i ocjene. Naravno, svi izneseni stavovi su osobni stavovi autora. U cjelini pripremljeni referati mogu doprinijeti oblikovanju naučno-stručnih osnova za reformu izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine.

Akademik Ivan Cvitković

Kritične tačke unapređenja izbornog sistema Bosne i Hercegovine – rubikon demokratizacije¹

Adis Arapović

Docent Fakulteta za upravu Univerziteta u Sarajevu,
adis.arapovic@fu.unsa.ba

Rezime: Usporena ili blokirana implementacija izbornih rezultata nakon Općih izbora 2018. produbila je ukupnu političku krizu u BiH, pa ni 20 mjeseci nakon izbora nisu u potpunosti provedeni izborni rezultati. Izborni sistem BiH tako postaje trajni katalizator političkih blokada, te kao takav usporava ili blokira proces konsolidacije parlamentarne demokratije. Posljednja tri izborna ciklusa nedvojbeno su potvrdila paradoks izbornog sistema pa i Izbornog zakona BiH. Naime, svi relevantni akteri, od izborne administracije, preko domaćih i međunarodnih nezavisnih izbornih posmatrača, do samih političkih subjekata, iako s nizom utemeljenih primjedbi i dokumentiranih anomalija u izbornom procesu, u principu priznaju izborne rezultate i istovremeno jednoglasno zagovaraju temeljito unapređenje izbornog sistema. Ova studija daje teorijski i empirijski uvid u ključne odredbe izbornog zakonodavstva ili kritične tačke izbornog sistema koje se nužno moraju inovirati, redefinirati i modernizirati kako bi konsolidacija parlamentarne demokratije, efikasan politički sistem, odgovorna izvršna i zakonodavna vlast, te povjerenje građana i izborni sistem postali aksiomi društveno-političkih reformi u procesu eurounijjskih i unutrašnjih integracija.

Ključne riječi: izborni sistem Bosne i Hercegovine, Izborni zakon, izborno pravo, izborni principi, političke stranke, Bosna i Hercegovina

Osnove izbornog sistema BiH

Iako u protekle dvije decenije jeste dao određeni doprinos uspostavljanju vladavine zakona u političkoj areni, demokratizaciji i legitimnom političkom pluralizmu, izborni sistem Bosne i Hercegovine još uvijek nije u potpunosti baziran na univerzalnim aksiomima općeg, jednakog i tajnog prava glasa, te slobodnim i neposrednim izborima za sve državljane BiH s biračkim pravom. Izborni sistem BiH nije dostigao savremene demokratske standarde koji podrazumijevaju pet izbornih principa:

¹ Ovaj rad predstavlja nastavak istraživanja izbornog sistema u Bosni i Hercegovini, te je uz značajne korekcije, dopune i stilsku unapređenja ovdje prezentiran kao ekstenzija ranije objavljenog rada u formi *Policy Briefa*, izdavača Škole za političke studije Vijeća Evrope u Bosni i Hercegovini.

- tajnost glasanja,
- slobodne izbore,
- neposredne izbore,
- jednako biračko pravo i
- opće biračko pravo.

Izborni sistem Bosne i Hercegovine definiran je pojedinim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, te nižih nivoa vlasti, kao i paketom izbornog zakonodavstva u šta ulazi Izborni zakon BiH, te još 13 zakona državnog ili nižeg nivoa, kako slijedi:

1. Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH;
2. Zakon o finansiranju političkih stranaka u BiH;
3. Zakon o popunjavanju upražnjenog mjesta člana Predsjedništva BiH u toku trajanja mandata;
4. Izborni zakon Republike Srpske;
5. Izborni zakon Brčko distrikta;
6. Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji BiH.
7. Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u Federaciji BiH;
8. Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti u Republici Srpskoj;
9. Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta;
10. Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta;
11. Zakon o političkim organizacijama SR Bosne i Hercegovine;
12. Zakon o političkim organizacijama Republike Srpske;
13. Zakon o političkim organizacijama Brčko distrikta

Također, ustave entiteta, kantona, statute gradova, općina/opština možemo smatrati dijelom izbornog sistema Bosne i Hercegovine. Izborni sistem BiH jeste kombinacija gotovo svih poznatih izbornih principa: većinski princip i jednočlane izborne jedinice npr. za izbor sastava Predsjedništva BiH, zatim proporcionalni princip višečlane izborne jedinice za izbor sastava parlamenata, prag od 3% za redovne mandate putem poluzatvorenih preferencijalnih listi, preferencijalno glasanje (liste otvorene biračima), te prag od 5% za kompenzacione mandate, zatim različiti preferencijalni pragovi unutar liste od 10% i 20%, itd., zbog čega izborni sistem Bosne i Hercegovine možemo smatrati kombiniranim ili hibridnim *sui generis* izbornim sistemom, jedinstvenim na svijetu.

Okako heterogen i nedovršen izborni sistem nerijetko omogućava kršenje ustavnih principa i međunarodnih konvencija o ljudskim pravima, te u

kombinaciji sa nepotpunim provođenjem zakona, omogućenim izbornim zloupotrebama, neadekvatnom reakcijom tužilaštava i sudova, često generira političke krize i nestabilne parlamentarne većine, jer su malverzacije i zloupotrebe u izbornom procesu postale pravilo, a ne izuzetak.

Usporena ili blokirana implementacija izbornih rezultata nakon Općih izbora 2018. produbila je ukupnu političku krizu u BiH, pa ni dvije godine nakon izbora nisu u potpunosti provedeni izborni rezultati (npr. nije formirana nova izvršna vlast u Federaciji: predsjednik, potpredsjednici, Federalna vlada, kao ni Vlada HNK). Izborni sistem BiH tako postaje katalizator političkih blokada, te kao takav usporava ili blokira proces konsolidacije parlamentarne demokratije. Posljednja tri izborna ciklusa nedvojbeno su potvrdila paradoks izbornog sistema pa i Izbornog zakona BiH. Naime, svi relevantni akteri, od izborne administracije, preko domaćih i međunarodnih nezavisnih izbornih posmatrača, do samih političkih subjekata, iako s nizom utemeljenih primjedbi i dokumentiranih anomalija u izbornom procesu, u principu priznaju izborne rezultate i istovremeno jednoglasno zagovaraju temeljito unapređenje izbornog sistema.

Također, svi pobrojani akteri, te stručna javnost posebno, jedinstveno zastupaju stavove da je aktuelni Izborni zakon, kao i sistem u cjelini, zastario, neadekvatan, nedovršen, kontradiktoran, te kao takav nužno generira političke tenzije i problematizira legalitet i legitimitet političke vlasti, pa se sve češće zagovara njegova temeljita reforma. Nezaobilaznim se zato čini pitanje da li je Izborni zakon uopšte moguće još uvijek restaurirati, dopunjavati, popravljati, prilagođavati presudama sudova, realitetima koje politički život proizvodi? Ili je integralna rekonstrukcija izbornog sistema, što uključuje novi Izborni zakon, ali i nekoliko drugih zakona, nezaobilazna reforma i naredna faza demokratizacije i unutrašnje konsolidacije Bosne i Hercegovine? Jednako važno, kako postići politički konsenzus, na kojim načelima i prioritetima pri reformi izbornog sistema, ukoliko znamo da se političke reforme u BiH u proteklih 10 godina provode vrlo ograničeno, nesistematski i sporo?

Izborni sistem Bosne i Hercegovine kao agens diskriminacije

Izborni sistem može se definirati na dva načina, tj. u užem i širem smislu. „U širem smislu, pod ovim pojmom podrazumijeva se skup svih mjera i radnji koje su regulirane pravnim propisima jedne zemlje, a odnose se na izbore i izbornu pravo. U užem smislu, pod pojmom izbornog sistema, podrazumijeva se jedan njegov element, a to je izborna formula, odnosno način raspodjele

mandata“². Temeljna uloga izbornog sistema u demokratski organiziranoj državi je kreiranje institucionalnog okvira unutar kojeg će se poboljšati i osnažiti demokratski poredak, transparentnost izbornog procesa i održavanje slobodnih i poštenih izbora, gdje građani imaju povjerenje u sistem transpozicije njihove političke volje činom glasanja za svoje predstavnike u vlasti. Neki od vodećih autoriteta savremene politologije poput Arend Lijpharta i Giovanni Sartoria ističu da je izborni sistem veoma bitan segment političkog sistema od čijeg oblikovanja suštinski zavisi i njegovo funkcioniranje. Lijphart izborni sistem opisuje kao najvažniji element predstavničke demokratije, dok Sartori smatra da je izborni sistem najbitniji dio djelovanja političkog sistema. Izborni sistem nije tek puki okvir i ne treba zanemariti njegov značaj za same rezultate izbora, što je na primjeru Bosne i Hercegovine posebno indikativno. Zbog toga je bitno podsjetiti da, kada se jednom utvrdi, izborni sistem počinje generirati veoma značajne i dugotrajne posljedice. Izborni sistem je izuzetno bitan za stabilnost društva, ili drugačije rečeno, nedovršen ili anomalčan izborni sistem može biti agens društvene nestabilnosti.

U Bosni i Hercegovini uspostavljen je proporcionalni izborni sistem sa većim brojem višemandatnih jedinica, što je ponajviše uslovljeno složenim političkim sistemom tj. ustavnom arhitekturom Bosne i Hercegovine. Naime, „najviše zbog dvoentitetskog modela, kojeg prate višečlane izborne jedinice, bilo je neophodno utvrđivanje istovremenog postojanja proporcionalnog i kompenzacionog izbornog sistema“³. „Zahvaljujući kompenzacionom izbornom sistemu došlo je praktički do, što nije uobičajena izborna praksa, mijesanja dva nivoa izbornih cenzusa (od 3-5%), (...).“⁴

Vidljivo je da je u sistemu raspodjele nekih mandata, naglašena namjera zaštite teritorijalnih i/ili etničkih kolektivnih interesa, nasuprot građanskom suverenitetu i zaštiti individualnih prava i interesa, uključujući jednako aktivno i pasivno biračko pravo. Naprimjer, način izbora članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, izbor Predsjednika/potpredsjednika Republike Srpske kao i izbor delegata u Dom naroda Bosne i Hercegovine onemogućuje pripadnicima „nekonstitutivnih“ naroda, nacionalnih manjina i neopredijeljenih isticanje kandidature ili izbor u ove organe, što je presudom Evropskog suda za ljudska prava (ECHR) u predmetu Sejdić&Finci označeno suprotnim Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda, te

² Pravni leksikon, (Beograd, 1970), 378-379.

³ Mirjana Kasapović, Izborni leksikon (Zagreb, 2003), 198.

⁴ Florian Bieber, „Institucionaliziranje etničnosti: postignuća i neuspjesi nakon ratova u Bosni i Hercegovini, na Kosovu i u Makedoniji“, 25, Forum Bosnae (2004), 31-47, at 36.

kao takvo mora biti promijenjeno i usklađeno sa ovom Konvencijom, odnosno onemogućiti daljnje postojanje ove vrste diskriminacije.

Iako je funkcija izbora da, između ostalog, „obezbjede predstavljanje i uspostave legitimitet“, kako bi se „vladi prosljedili zahtjevi naroda“, jer, čak i „autoritarni režimi održavaju izbore i onda kada oni nisu takmičarski“⁵, izborni sistem Bosne i Hercegovine, osim što nominalno sadrži neke elemente liberalno-demokratske tradicije pluralizma, jednako sadrži i određene recidive totalitarizma, te političke, etničke, teritorijalne i rodne diskriminacije.

Posljednji opći, predsjednički i parlamentarni, izbori u Bosni Hercegovini održani u oktobru 2018. godine, prema stajalištima međunarodnih institucija, održani su u vrlo kompliciranom izbornom sistemu. Prema izvještaju OSCE-ove posmatračke misije (ODHIR), „pravni okvir je detaljan i uglavnom pogodan za demokratske izbore. Međutim, i dalje ostaju značajni dugotrajni nedostaci kao što su ograničenja na pravo kandidovanja, što osporava principe univerzalnog i jednakog prava glasa i zabrane diskriminacije koji su predviđeni obavezama i opredjeljenjima OSCE-a, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (ECHR) i drugim međunarodnim standardima. Jednako pravo glasa je dodatno osporeno neredovnim revidiranjem granica izbornih jedinica što je u suprotnosti od onoga kako zakon nalaže. Većina prethodnih ODIHR-ovih preporuka nisu uzete u obzir što uključuje i uvođenje djelotvornih odredbi o sprječavanju zloupotrebe državnih sredstava, finansiranju kampanja i nadziranju finansiranja kampanja i rješavanju izbornih sporova. Izražena je ozbiljna zabrinutost zbog manjka političke volje da se pristupi ustavnim i izbornim reformama. (...) Nakon dana izbora, brojni kandidati su opisali izborni proces kao pun prevara i javno su doveli u pitanje validnost rezultata. Politički subjekti su govorili o navodnim izbornim malverzacijama na dan izbora, uključujući “krađu” glasova tokom brojanja, kupovinu glasova, namjerno poništavanje važećih glasačkih listića i pristrasno učešće Općinskih izbornih komisija (OIK) u procesu.“⁶

Nakon izbora 2018. ponavlja se situacija iz 2011. godine kada je za formiranje Vlade Federacije BiH trebalo 6, a za formiranje Vijeća ministara 15 mjeseci političkih pregovora. U trenutku kreiranja ovog teksta, u septembru 2020. godine, dakle tačno dvije godine nakon održanih izbora, još uvijek nisu formirane vlade u jednom kantonu i na nivou Federacije BiH, što znači da izborni proces i provedba izbornih rezultata nisu okončani u skladu

⁵ Andrew Heywood, *Politics* (New York, 2002), 435-436.

⁶ Bosnia and Herzegovina General Election 2018, Final Report of Election Observing Mission OSCE/ODIHR, 2018, 1-2.

sa propisanim rokovima, čime su grubo prekršene odredbe izbornog zakonodavstva i dodatno pogoršana politička klima. Posljedica navedenog jeste produbljivanje nepovjerenja građana u pravni poredak i demokratski proces generalno.

Reforma izbornog zakonodavstva – minimum konsenzusa za političku stabilizaciju

„Rijetki su primjeri konstituiranja izbornih sistema za koje se može tvrditi da su rezultat pažljivog uređivanja na osnovu historijskih, etničkih, političkih, kulturoloških, tehničkih i drugih kriterija⁷“. Češći su primjeri da se izborni sistem kreira iz dva osnovna razloga: „zato što politički akteri nemaju dovoljno informacija i znanja o konsekvencama pojedinih tipova izbornih sistema, pa posežu za „političkom transplantacijom“ nekog izbornog modela koji se koristi kao uzor, a drugi razlog je što izborni akteri svoja znanja koriste za promociju onog izbornog sistema koji uvećava njihove šanse u izornoj utakmici“⁸.

Iako je do sada izvršen veliki broj izmjena u izbornom sistemu, posebno u Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine, još uvijek postoje ozbiljne prepreke koje usporavaju konsolidaciju parlamentarne demokratije i funkcioniranje izbornog sistema na osnovnim principima slobodnih izbora: tajnosti i slobode glasanja, neposrednih i posrednih izbora, te jednakog biračkog prava i općeg biračkog prava. Naime, u samom Izbornom zakonu BiH postoji veliki broj značajnih nedostataka, nedorečenosti, kontradiktornosti i anomalija koje kumulativno ugrožavaju održavanje transparentnih, demokratskih, fer i poštenih izbora. Izborni sistem Bosne i Hercegovine još uvijek u velikoj mjeri odražava dominaciju ili supremaciju etničkih kolektiviteta u odnosu na pojedinca ili građanina, u smislu kako se njegovo značenje i uloga shvataju u evropskim društvima parlamentarne demokratije.

Naravno, izborni sistem je determiniran odredbama i principima na kojima počiva ustavno uređenje Bosne i Hercegovine, pa svaka kritika izbornog sistema, u stvari počinje kritikom hibridnog ustavnog poretka. Međutim, analizirajući aktuelni izborni sistem BiH, može se zaključiti da postoji niz nedostataka koje primarno osporavaju aktivno i pasivno biračko pravo, te podstiču nejednakost i diskriminaciju. Može se zaključiti da se izborni sistem, tačnije biračko pravo oslanja na etničku i teritorijalnu pripadnost, što je suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine, gdje se insistira na promociji individualnih

⁷ Vladimir Goati, et.al., Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, (Beograd, 2008), 44;

⁸ Ibid.

ljudskih i političkih prava. Ipak, kao krajnji rezultat, politička prava u BiH ne predstavljaju individualna prava svakog građanina ili pojedinca nego su više prava kolektiviteta, dok su dodatno u slučaju BiH, kolektivna prava zagaran-tirana samo pripadnicima triju najvećih nacionalnih grupa u zemlji, odnosno trima konstitutivnim narodima. U stvari, demokratski princip jednakog birač-kog prava u BiH nije postignut, jer se višestruko krši pasivno biračko pravo (ograničavanjem prava kandidiranja na određenu teritoriju i na pripadnost određenom narodu), te aktivno biračko pravo (ograničavanjem izbora kandi-data samo određenog naroda i s određene teritorije).

Dokazujemo time, između ostalog, da su ljudska i politička prava redu-cirana na etnička prava. Prema važećim rješenjima, na izborima ne biraju građani, već narodi, a oni koji se biraju, nisu građani već pripadnici naroda ili predstavnici teritorije, često etnički predisponirane. Ovakva konceptijska matrica, konzervira stanje etničke podijeljenosti, konstituira geografsko-et-ničke paradigme, stimulira aparthejd i regresira demokratsku konsolidaciju države i društva. Prema međunarodnim standardima o ljudskim pravima, svaki pojedinac ima pravo na aktivno i pasivno biračko pravo na cijeloj ter-ritoriji države u kojoj živi, a ne samo jedno od tih prava na nekom njenom dijelu, a na drugom ne. Rješenjima u normativnom dijelu Ustava BiH po-ništen je politički građanin u korist etničkog političkog predstavljanja, jer je zapostavljanje činjenica iz preambule Ustava koja identifikira i „građane“ kao konstitutivne subjekte koji su utvrdili Ustav BiH, pa normativne odredbe Ustava BiH prepoznaju samo Bošnjake, Srbe i Hrvate, njihova kolektivna prava i kolektivne identitete u ostvarivanju ustavnih prava na političko pred-stavljanje. Prema tome, „osnova političke reprezentacije nije građanin, već nacija i nacionalni identitet. Umjesto promocije individulanih interesa i prava građana, politički interesi se oblikuju na nacionalnoj osnovi, a to znači na kolektivitetu“⁹.

Sumarno posmatrano, osamnaest godina od donošenja Izbornog zakona, te preko dvadeset izmjena i dopuna koje su uslijedile između 2002. i 2019. godine, s velikom sigurnošću možemo ustvrditi da ovakav izborni sistem, nužno treba reformirati, uskladiti s presudama međunarodnih i domaćih sudo-va, te na najmanju moguću mjeru svesti brojne anomalije, koje mogu značiti korekcije onih dijelova izbornog zakona koje se tiču metodologije i tehnolo-gije provedbe izbora, a manje ustavnih i političkih odredbi koje traže široki politički konsenzus.

⁹ Mirko Pejanović, *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*, (TKD Šahinpašić, 2005), 54.

Izborni reinženjering, promjene ili reforme u izbornom sistemu neke zemlje, razumijevaju se kao jedan normalan, pa čak i dobrodošao potez ako donosi optimizaciju, pozitivnu političku dijalektiku i normativni iskorak. Kako navodi Sartori, dosadašnja praksa pokazuje da je reinženjering i odabir izbornog sistema bio posebno fundamentalan i značajan za (re)konstituiranje demokratije u postsocijalističkim društvima. Izborni sistem nije neutralan regulativni mehanizam, već jedan od ključnih faktora za formiranje političke scene u zemlji, koji zahtijeva periodično preispitivanje.

KRITIČNE TAČKE REFORME IZBORNOG ZAKONA

Iz prethodno opisanih razloga, dok se ne dese konstitucionalne reforme na nivou ustava države i entiteta, te komplementarno tome - suštinske promjene u izbornom sistemu, od presudne je važnosti osigurati manje složene, ali jednako važne tehničke korekcije Izbornog zakona koje će osigurati zadovoljavanje principa za održavanje fer, transparentnih i poštenih izbora. Demokratski ambijent za slobodne i fer izbore, moguće je kreirati uz prethodno zadovoljavanje sljedećih preduslova, odnosno intervencija u izbornom zakonodavstvu:

Legitimitet predstavljanja kolektiviteta

Izražen problem izbornog sistema jeste legitimitet predstavljanja kolektiviteta, odnosno različito tumačenje legitimiteta, zavisno da li se mandat razumijeva kao mandat povjeren predstavniku ili pripadniku konstitutivnog naroda. Ovaj problem eskalirao je na izborima 2010, a ponovio se 2018. godine, kada je izbor hrvatskog člana Predsjedništva, od strane vodećih stranaka s hrvatskim predznakom ili hrvatskih nacionalnih stranaka, proglašavan nelegitimnim uz primjedbu da je izabrani član Predsjedništva iz reda hrvatskog naroda izabran većinom ne-hrvatskih glasova. S druge strane, ustavne i zakonske odredbe definiraju da se u Predsjedništvo BiH iz Federacije biraju „po jedan član iz reda“ bošnjačkog i hrvatskog naroda, što implicira da je taj član eksplicitno „pripadnik“, a eventualno „implicitno“ predstavnik tog naroda u Predsjedništvu BiH. Slična anomalija dešava se i na parlamentarnim izborima već nekoliko ciklusa unazad, kada su pojedini kandidati, radi veće vjerovatnoće neposrednog ili posrednog izbora u jedan od parlamentarnih domova, mijenjali vlastitu etničku pripadnost. Pitanje izbora člana Predsjedništva bih iz reda hrvatskog naroda, predstavlja bitnu prekretnicu u reformi izbornog sistema, te poligon za konsenzus između individualističkog (građanskog) i

kolektivističkog (etničkog) principa, a mogućnosti instrumentalizacije etničke pripadnosti moraju biti minimizirane.

Provodivost cjelokupnog izbornog ciklusa i vanredni izbori

Uspostavljanje funkcionalnih mehanizama koji će osigurati provodivost izbornih rezultata bez mogućnosti da bilo koji subjekt ili razlog blokira konstituiranje parlamenata i izbor izvršne vlasti, makar posljednja opcija bila i prijevremeni, odnosno ponovljeni izbori za nivo vlasti gdje izborni ciklus nije doveden do kraja. Ovo podrazumijeva manje korekcije izbornog zakona u dijelovima koji opisuju konstituiranje parlamenata na svim nivoima, posredno konstituiranje domova naroda, te naravno izvršne vlasti, izborom predsjednika entiteta, te vlada na svim nivoima. Primjera radi, u ovom trenutku 24 mjeseca nakon Općih izbora 2018. Federacija BiH nema ni kandidata za Predsjednika i potpredsjednike FBiH, čime ni prvi preduslov za izbor i imenovanje nove Vlade nije ispunjen, a odgovornost se ne može jednostavno adresirati, niti ima načina da se proces okonča pravnim lijekovima.

Također, vanredni ili prijevremeni izbori, shodno evropskoj izbornoj praksi, trebali bi se propisati i za neke druge kritične slučajeve, npr. neusvajanja budžeta do kraja trećeg mjeseca za tekuću godinu, neodržavanje ili nesazivanje sjednica vlada i parlamenata duže od 100 dana, itd.

Jednako važno, održavanje i Općih i Lokalnih izbora tokom jedne kalendarske godine, s minimalnim razmakom od šest mjeseci, svake četiri godine, značajno bi umanjilo političke tenzije koje se u dvogodišnjim ciklusima ili čak kontinuirano dešavaju jer se zemlja svake druge godine nalazi u tzv. izbornim godinama.

Jednaka vrijednost glasa

Vrijednost glasa nije ni približno ista u svim izbornim jedinicama, posebno u Federaciji BiH, pa je za parlamentarni mandat u jednoj dovoljno nekoliko stotina glasova, a u drugoj nije dovoljno ni nekoliko hiljada glasova. Izostanak prava dijela birača iz Brčko distrikta da biraju svoje predstavnike u kantonalne skupštine, a time posredno i domove naroda viših nivoa, narušeno je jednako biračko i opće pravo na predstavništvo. Korekcija granica izbornih jedinica u Federaciji BiH, shodno novijim statističkim podacima zakonska je obaveza i imperativ za zaštitu principa jednake vrijednosti glasa.

Integritet izbornog procesa

Osim drugih sistemskih elemenata zaštite integriteta izbornog procesa, pitanja izbornih malverzacija koje ne spadaju u sistemske anomalije, već više u incidentne obrasce moguće je bez velikih otpora tretirati kroz novi paket reformi.

Pročišćavanje biračkih spiskova i interoperabilnost podataka između matičnih ureda i općinskih izbornih komisija po pitanju korekcije biračkih spiskova u realnom vremenu (uz moguće odstupanje od 24 sata u sticanju i gubitku biračkog prava), ne traži nikakvu osim tehničku/profesionalnu odgovornost.

Glasanje putem pošte mora biti podložno višem nivou kontrole, pri čemu se slanje glasačkih listića poštom pokazalo kao jedan od uzroka i načina kumpiranja izbornog procesa, a rješenje leži u dokazu o prebivalištu glasača u odsustvu.

Sprječavanje manipulacije sastavima biračkih odbora, neposredno pred izborni dan, kao što je to bila masovna pojava na Općim izborima 2018, otkloniti presudnu ulogu biračkih odbora u legalnom provođenju izbornog procesa, odnosno regularnosti glasanja i brojanja glasova.

Bolja zaštita prava i uloge stranačkih i nestranačkih posmatrača dobrim dijelom može osigurati regularnost i transparentnost izbornog procesa, posebno na sam izborni dan, što do sada nije bio slučaj, zbog čestih opstrukcija rada i osnovanih prigovora posmatrača.

Zabrana korištenja javnih resursa za nosioce javnih funkcija koji su ujedno i kandidati na izborima može se urediti izbornim, ali i krivičnim zakonodavstvom, uz vremenski ograničeno djelovanje normi na period trajanja izborne kampanje (30 dana).

Sprječavanje tzv. „lažnih kandidatura“ u situacijama kada nosioci političkih funkcija, primarno (grado)načelnici bivaju nosioci listi na Općim izborima, ali obrnuto, kada nosioci izvršnih funkcija ili parlamentarnih mandata učestvuju u kandidaturama na lokalnim izborima, da bi nakon što privuku potrebni broj glasova za osvajanje jednog ili više mandata vlastitom listom, odustali od mandata i prepustili ga sljedećem kandidatu koji može imati drastično lošiji rezultat. Potrebno je preispitati ovu praksu, kao i praksu neograničenog broja mandata načelnika, jer su to rijetke političke funkcije s neposrednim izborom u izvršnoj vlasti na kojima nema ograničenja broja uzastopnih mandata, za razliku od npr. članova Predsjedništva BiH ili bilo koje druge rukovodeće funkcije u javnom sektoru.

Depolitizacija stalne izborne administracije

Brojni su argumenti, koje malo koja relevantna adresa osporava, da je od velike važnosti depolitizirati, odnosno na minimum svesti utjecaj političkih stranaka ili pojedinaca na rad stalne izborne administracije: Centralne izborne komisije (CIK) i općinskih izbornih komisija (OIK). S tim u vezi, od velike je važnosti minimizirati partiokratski pritisak, te preko temeljnih organa izbornog sistema osigurati zaštitu integriteta i povjerenja u izborni proces nepristrasnom, profesionalnom i efikasnom izbornom administracijom. Primjera radi, izbor novih članova CIK-a tokom 2020. godine označen je kao krajnje kontroverzan s obzirom na odsustvo transparentne i kompetitivne procedure predlaganja i izbora kandidata, te izostanak provjere njihove stranačke neovisnosti.

Usitnjenost stranačke ponude i izborni pragovi

Jedan od očiglednih problema u provedbi izbornih rezultata i formiranju izvršne vlasti jeste i usitnjen stranački sastav parlamenata, gdje i najveći stranački klubovi nemaju više od 30% mjesta, pa je za formiranje stabilnih parlamentarnih većina sve češće potrebna široka koalicija od tri i više partnera. To nužno donosi dugotrajan pregovarački proces oko formiranja koalicija, brojne tačke razilaženja partnera, mnogo uslovljavanja, te na koncu matematičke većine bez čvrstog koalicijskog ugovora, jasnog programa djelovanja i međusobnog povjerenja. Takva platforma djelovanja u pravilu umanjuje efikasnost vlada, generira političke tenzije i otvara prostor za prebjeg, odnosno prelazak pojedinaca iz jednog u drugi stranački klub, čime se remete ili čak potpuno mijenjaju parlamentarne većine.

Individualno vlasništvo nad mandatom u kombinaciji s niskim izbornim pragom od 3% pokazuje se kao destabilizirajući izborni mehanizam, a politička korupcija prilikom „kupovina“ ili „ucjena“ nosilaca mandata presudno određuje oblik parlamentarne većine, te time i koncentracije moći u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Stoga je vrlo bitno preispitati mehanizme zaštite kredibiliteta parlamenata i izabranih predstavnika građana, a ukoliko to znači podizanje izbornih pragova na 4 ili 5 posto, ili pak razmatranje vlasništva nad mandatom, posebno kompenzacionim, izborni i stranački sistem mogao bi biti usavršen.

Broj političkih stranaka u BiH po glavi stanovnika trenutno je najviši u Evropi, a razloge za to ne treba tražiti u visokoj političkoj kulturi, već u divergiranom stranačkom sistemu koji podstiče političku korupciju, gdje se većina

političkih subjekata registrira radi trgovine utjecajem i korumpiranja izbornog procesa, a ne radi takmičenja za glasove birača. Trgovina mjestima u biračkim odborima od strane marginalnih političkih stranaka, konfuzija koja se u političkoj utakmici kreira i fiktivna ponuda na glasačkim listićima, razlozi zbog kojih treba preispitati pooštavanje kriterija za formiranje, djelovanje, a posebno za učešće na izborima svim političkim subjektima.

Unutarstranački izborni prag

Posljednjim izmjenama i dopunama Izbornog zakona, tzv. unutarstranački preferencijalni prag podignut je s 5% na 10% za Lokalne, te 20% za Opće izbore. Ova korekcija išla je u prilog zaštiti pozicije žena na listama, i vrlo vjerovatno je osigurala viši nivo učešća neposredno izabranih žena u zakonodavnim organima. Istovremeno, podizanje praga svelo je na minimum vjerovatnoću da preferencijalni glasovi promijene redoslijed kandidata na listi, odnosno da veći broj glasova nekih kandidata njima omoguće osvajanje mandata. Iako se nekoliko takvih slučajeva izdvaja, model poluotvorenih listi s preferencijalnim glasanjem, uz unutrašnji prag od 20% uglavnom ne daje rezultate zbog kojih poluotvorene liste postoje, a to je preferencijalni uspjeh nižerangiranih kandidata na listama shodno volji glasača, koja može biti suprotna volji vrhova stranaka koji kreiraju redoslijed na listi. Visoki prag od 20% ustvari „zatvara“ listu, pomaže da se ostvari bolja „ženska kvota“, ali istovremeno umanjuje važnost preferencijalnog glasanja i volje birača, pa ovom metodom u parlamente češće ulaze oni koje stranka želi, a ne oni koje narod želi.

Pitanje vlasništva nad mandatom i poluotvorene liste

Jedno od stalnih pitanja reforme izbornog zakonodavstva jeste i pitanje vlasništva nad mandatom. Od donošenja Izbornog zakona BiH, logikom djelimično otvorenih listi, te neposrednog izbora predstavnika građana-birača, vlasništvo nad mandatom povjereno je samim kandidatima. Mandat, kao privremeno dato povjerenje ili transferirana volja birača, dato je time kao suvereno vlasništvo pojedinca, bez obzira na nivo vlastite zasluge ili kredibiliteta koji pojedinac ili stranka koju predstavlja ima. Posebna dilema se odnosi na vlasništvo nad kompenzacionim mandatom, iza kojeg, hipotetski, ne mora biti niti jedan osvojeni glas, već samo formalna kandidatura na bilo kojoj redovnoj listi.

Ovakav model u teoriji ima za cilj da i kandidate i birače osposobi za puno razumijevanje neposredne demokratije, te podigne nivo političke odgovornosti nosilaca mandata spram građana-birača. Međutim, u sistemu dominirajuće partiokratije, odgovornost nosilaca parlamentarnih mandata nije proporcionalna važnosti neposrednog izbora i individualnog vlasništva nad mandatom, pa se nerijetko dešavaju transferi iz jedne u drugu stranku ili jednostavnije proglašavanje pojedinačnih zastupnika „nezavisnim“ od stranke koja ih je imala na listi i pod čijom značkom su osvojili mandat. Često je ova praksa u direktnoj vezi sa partikularnim interesom kada se formiraju određene parlamentarne većine, biraju vlade ili donose krupne političke ili zakonodavne odluke. Manipulacija i privatizacija mandatom stoga postaje kritična tačka izbornog i stranačkog sistema, s obzirom da nosilac mandata time deformira stranačku scenu i kakvu-takvu predvidivost parlamentarnog života.

Posebni izazov predstavljaju kompenzacione liste, kao i vlasništvo nad kompenzacionim mandatom. S obzirom da su kompenzacioni mandati rezultat ukupnog broja glasova nekog političkog subjekta, nije primjenjiv princip neposrednog legitimiteta kao kod redovnih mandata, pa bi stranačko vlasništvo nad kompenzacionim mandatom bila jedna od mogućnosti sprječavanja privatizacije i prebjega mandata iz jednog u drugi politički subjekt. Drugi izazov je način sastavljanja kompenzacione liste, koja bi se mogla formirati shodno pojedinačnom izbornom rezultatu kandidata koji ne osvoje redovne mandate. Time bi kompenzacione liste bile definirane nakon raspodjele redovnih mandata, a ne unaprijed, tj. paralelno s redovnim listama, što bi ojačalo legitimitet nosiocima kompenzacionih mandata i dalo veliki doprinos neposrednoj demokratiji.

Zastupljenost žena i manjinskih grupa

Na Općim izborima 2018. godine, za učešće na izborima ovjereno je 41,6 posto kandidata ženskog spola, dok je mandate osvojilo tek 27,4 posto njih. Imperativna norma Izbornog zakona o minimalnoj kvoti od 40 posto zastupljenosti žena na listama jeste podigla nivo njihovog učešća listama, ali zbog modela u kojem su u pravilu muškarci nosioci listi, te preferencijalnog modela glasanja, procenat izabranih žena za 14 posto je niži od njihove zastupljenosti na listama. Javna je tajna da su izborne malverzacije najizraženije unutar listi političkih stranaka i to u pravilu na štetu ženskih kandidata.

Također, zastupljenost drugih manjinskih ili marginaliziranih grupa poput nacionalnih manjina, osoba s invaliditetom, i sl., trebala bi biti garantirana određenim minimalnim kvotama.

Jednako bitno pitanje jeste nivo zastupljenosti žena u izvršnoj vlasti, primarno u vladama, ali i na pozicijama (grado)načelnika, direktora vladinih agencija, javnih preduzeća, vanbudžetskih fondova i drugih institucija, gdje je njihovo učešće upadljivo niže od parlamentarnog.

Propisivanjem drugačijih pravila koje će osigurati minimalno 40% učešća manje zastupljenog spola u zakonodavnoj vlasti, te približno toliko u izvršnoj, osiguraće jednakopravnost, te angažirati neiskorišteni socijalni kapital.

Pitanje stope izlaznosti – mjera obaveznog glasanja na izborima

Stopa izlaznosti u proteklih 10 izbornih ciklusa (2000–2018) kreće se od 47% do 57%. Ukoliko uzmemo u obzir činjenicu da je udio nevažećih glasačkih listića, ovisno o vrsti listića, odnosno nivou izbora, od 3% do čak 10%, dolazimo do zaključka da prosječno tek oko 50-52% glasača u potpunosti koristi svoje glasačko pravo, a njihovi glasovi budu transformirani u mandate. Uz par izuzetaka, parlamentarne većine i izbor izvršne vlasti u BiH, počiva na prostim natpolovičnim većinama, pa dolazimo do zaključka da izvršna vlast, kroz cijeli mandatni period počiva na volji parlamentarnih većina čiji je izborni legitimitet približno između 25% i 35% od ukupnog broja glasova. Time vlade redovno borave u zoni stalne „manjinske podrške“ građana, što, uz pomoć medija, proizvodi tenzije i “buku tihe većine”.

Jedna od opcija o kojoj se može razgovarati, a koja bi drastično promijenila izborni kontekst jeste propisivanje obaveznog glasanja na izborima, kao što je to slučaj u nekoliko država EU (Belgija, Grčka, Luksemburg), kao i nizu neevropskih država (Argentina, Australija, Bolivija, Brazil, Kongo, Kostarika, Ekvador, Egipat, Honduras, Meksiko, Paragvaj, Peru, Singapur, Tajland, Urugvaj, itd.).

Dosta uporediv primjer za BiH jeste Belgija. Izlaznost na posljednjim parlamentarnim izborima u Belgiji iznosila je 89%. Belgija je ujedno i zemlja koja ima najdužu tradiciju obaveznog glasanja još od 1892. godine. Svi građani koji navrš 18 godina u obavezi su da izađu na glasanje, a ako to ne učine suočavaju se sa umjerenim kaznama. Međutim, ukoliko birač ne izađe na izbore u četiri izborna kruga on se suočava sa gubitkom prava glasa u trajanju od deset godina.

U kontekstu Bosne i Hercegovine, razumijevajući da visoke stope izlaznosti mogu značajno korigirati malverzacije u procesu glasanja i brojanja, odnosno da statistika velikih brojeva može nadvladati krađu glasova, kupovinu glasova, glasanje mrtvih, „bugarske vozove“ i druge oblike izbornog inženjeringa, te podići nivo političke kulture, mjera obaveznog glasanja na izborima mogla bi presudno trasirati novi nivo demokratizacije i drugačije ishode političkog sistema Bosne i Hercegovine.

Elektronsko glasanje i/ili brojanje

Iako je duži niz godina ideja elektronskog glasanja i/ili brojanja u opticaju, iako su rađene određene simulacije i pokrenute zakonodavne inicijative za modernizaciju izbornog procesa, nikakvi krupni iskoraci u odnosu na prvobitni model glasanja nisu se desili. Nedovoljna kontrola toka glasanja, a posebno manuelno brojanje glasova, te dugi rokovi za objavu potvrđenih rezultata izbora, ostavljaju prostor za izborne i postizbrone malverzacije, pa bi tehnološka unapređenja eliminirala ili značajno umanjila ovu anomaliju.

Od velike je važnosti konačno uzeti u obzir brzi tehnološki napredak, te putem novih tehnoloških rješenja umanjiti korpuciju i sumnje u regularnost glasanja, a posebno brojanja na biračkim mjestima. Stoga su neki od ponuđenih modela (listići s bar-kodom, skeneri na glasačkim mjestima, cjelokupni softversko-hardverski paketi (mašine za elektronsko glasanje i trenutno brojanje), nadzorne kamere, i dr.), opcije koje se moraju uzeti u razmatranje pri optimizaciji izbornih pravila.

Zaključak

Navedenih jedanaest tačaka, iako ne obuhvataju sve izazove, predstavljaju kritični okvir za reformu izbornog zakonodavstva oko kojeg je moguće, ali i nužno postići politički i stručni kompromis, s ciljem zaštite narušenog integriteta izbornog sistema, te osiguravanja fer i poštenih izbora, kroz zaštitu izbornih principa: općeg, jednakog i tajnog prava glasa, te slobodnim i neposrednim izborima za sve državljane BiH s biračkim pravom. Demokratizacija i konsolidacija parlamentarne demokratije iziskuju temeljitu izbornu reformu – a to je rubikon koji se mora preći - *conditio sine qua non!*

Literatura

- Arendt, H., Totalitarizam, Politička kultura, Zagreb, 1996.
- Arnautović, S., Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću, Promocult, Sarajevo, 2009.
- Baradat, L., *Political Ideologies: Their Origins and Impact*, Prentice-Hall Publishers, Englewood Cliffs, 1994.
- Beyme, K. v., Transformacija političkih stranaka, FPN, Zagreb, 2002.
- Bieber, F. „Institucionaliziranje etničnosti: postignuća i neuspjesi nakon ratova u Bosni i Hercegovini, na Kosovu i u Makedoniji”, Forum Bosnae, 2004.
- Fink Hafner, D., Pejanović, M. Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini, Promocult, Sarajevo/Ljubljana, 2006.
- Gavrić, S., Banović, D. (ur), *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*, SOC, Saajevo, 2012.
- Goati, V. et.al., Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, Beograd, 2008.
- Giddens, A., *Beyond Left and Right*, Polity Press, Oxford, 1994.
- Heywood, A., *Political Ideologies*, Macmillan, London, 1992.
- Heywood, A., *Politics*, Macmillan, London, 2002.
- Kapidžić, D. Stranački sustav Bosne i Hercegovine. U: Arnautović, S.,(et.al.), *Politički pluralizam i unutarstranačka demokracija: Bosna i Hercegovina* (str.33–51). Podgorica: Centar za monitoring i istraživanje, 2015.
- Kasapović, M. *Izborni leksikon*, Zagreb, 2003.
- Macpherson, C. B., *Individualism*, U: *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, ur. J. Eatwell, M. Milgate and P. Newman, sir. 2, Macmillan, London, 1987.
- Milardović, A. Političke stranke u doba tranzicije i globalizacije, Centar za politološka istraživanja, Zagreb, 2006.
- Milardović, A. *Uvod u politologiju*, Panliber, Zagreb, 1997.
- Mujkić, A. *Pravda i etnonacionalizam*, Sarajevo, 2010.
- Nohlen, D. (ur), *Politološki rječnik*, Panliber, Zagreb, 1996/2001.
- Pejanović, M. *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdjednoskom periodu*, Šahinpašić, Sarajevo, 2005.
- Seiler, D. *Političke stranke*, Panliber, Zagreb, 1999.

Critical Points for Improving the Electoral System of Bosnia and Herzegovina - Rubicon of Democratization

Summary

The slow or blocked implementation of the election results after the 2018 General Elections deepened the overall political crisis in BiH, so even 20 months after the elections, the election results were not fully implemented. The BH electoral system thus becomes a permanent catalyst for political blockades, and as such slows down or blocks the process of consolidating parliamentary democracy. The last three election cycles have undoubtedly confirmed the paradox of the electoral system and the Election Law. Namely, all relevant actors, from the election administration, through domestic and international independent election observers, to political entities themselves, although with a number of well-founded objections and documented anomalies in the election process, generally recognize election results and unanimously advocate thorough improvement of the electoral system. This study provides theoretical and empirical insight into key provisions of electoral legislation or critical points of the electoral system that must be innovated, redefined and modernized in order for the consolidation of parliamentary democracy, efficient political system, responsible executive and legislative power, and citizens' trust in the electoral system to become axioms. socio-political reforms in the process of EU and internal integration.

Key words: electoral system, electoral law, electoral principles, political parties

Izborni proces u Bosni i Hercegovini: hibridni spoj modernih i zastarjelih rješenja

*Damir Arnaut**

Poslanik u Predstavničkom domu
Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine,
BA, MA., Juris Doctor, University of California, Berkeley,
Damir.Arnaut@parlament.ba

Uvod

Izborni zakon Bosne i Hercegovine je jedini državni zakon čije je usvajanje eksplicitno propisano Ustavom Bosne i Hercegovine.¹ U skladu s tim istim Ustavom, prvi izbori nakon rata u Bosni i Hercegovini održani su 1996. godine, prema odredbama propisanim Aneksom 3. Daytonskog mirovnog sporazuma², u organizaciji OSCE-a, a što se nastavilo i u naredna dva izborna ciklusa (1998. i 2000). Prvi Izborni zakon BiH usvojen je 2001. godine³, te je u proteklih dvadeset godina pretrpio brojne izmjene i dopune.⁴ Pored ovih legislativnih aktivnosti⁵, na tekst Izbornog zakona BiH uticale su i Odluke Ustavnog suda BiH, koji je određene odredbe stavio van snage nakon što ih je proglasio neustavnim.⁶

I pored tih čestih intervencija na osnovni tekst, izmjene strateške prirode su umnogome izostale. Većina navedenih intervencija bile su reaktivne prirode, poput implementacije odluka Ustavnog suda BiH, usaglašavanja sa drugim zakonima, preciziranja terminologije, te rješavanja administrativnih pitanja. Inicijative suštinske prirode su, šta više, primarno dolazile iz poslaničkih,

* Iznesceni stavovi su lični i ne odražavaju nužno stavove Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

¹ Član IV.2 i član V.1 Ustava Bosne i Hercegovine (Aneksa 4. Daytonskog mirovnog sporazuma) eksplicitno nalažu da će Parlamentarna skupština BiH usvojiti „izborni zakon“. Jedine tri druge odredbe Ustava BiH koje nalažu donošenje konkretnih zakona ne preciziraju nazive tih zakona (član II.4, član III.2.d), član IV.4.a).

² Član IV.2 Ustava BiH.

³ „Službeni glasnik BiH“ br. 23/01.

⁴ „Službeni glasnik BiH“ br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14, 31/16 i 41/20.

⁵ Uključujući zakone nametnute od strane Visokog predstavnika (OHR)

⁶ „Službeni glasnik BiH“ br. 15/12.

mahom opozicionih, krugova, umjesto od Vijeća ministara BiH, što je dodatno umanjilo mogućnosti za njihovo usvajanje, ali i demonstriralo nedostatak volje vladajućih struktura za značajnije izmjene.

Trenutno postoji nekoliko presuda Evropskog suda za ljudska prava⁷, kao i jedna odluka Ustavnog suda BiH⁸, koje nalažu izmjene Izbornog zakona, a koje još uvijek nisu implementirane. Kada su u pitanju presude Evropskog suda, one se odnose na diskriminaciju kod izbora članova Predsjedništva BiH i delegata u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, dok se navedena odluka Ustavnog suda BiH tiče neproporcionalne zastupljenosti u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH.

Za potrebe implementacije prve grupe predmeta, pored izmjena Izbornog zakona, neophodne su i izmjene Ustava BiH jer je navedena diskriminacija propisana odredbama tog Ustava. Odluka Ustavnog suda BiH, s druge strane, se teoretski može implementirati isključivo kroz izmjene Izbornog zakona. Uzimajući, međutim, u obzir činjenicu da ta odluka nalaže zastupljenost konstitutivnih naroda proporcionalnu njihovoj populaciji u različitim kantonima, a da Ustav Federacije BiH nalaže po jednog od ukupno 17 pripadnika svakog konstitutivnog naroda iz svakog od 10 kantona u kojem je barem jedan pripadnik izabran u kantonalnu skupštinu, ovu odluku je u praksi gotovo nemoguće implementirati bez pratećih izmjena Ustava Federacije BiH.

Izmjene Izbornog zakona koje ove presude i odluka nalažu su najzastupljenije u javnom i političkom diskursu, te su i najčešći predmet akademskih radova na temu izbornog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini. Dijelom i zbog te fokusiranosti političkih elita, ali i akademske zajednice, na navedene teme, druga pitanja od suštinskog značaja za unapređenje Izbornog zakona BiH često budu zanemarena.

Ovaj rad će se, stoga, usredotočiti na one izmjene koje su Bosni i Hercegovini potrebne kako bi unaprijedila svoj izborni sistem, a koje se pojavljuju i u drugim državama koje prakticiraju višestranačku demokratiju. Naime, dok su teme iz navedenih presuda i odluka Evropskog suda i Ustavnog suda BiH specifične za Bosnu i Hercegovinu, te kao takve nisu pogodne za potrebe komparativnog pristupa, nekoliko drugih pitanja je podložno uporednom pristupu s ciljem razmatranja poboljšanja izbornog postupka u Bosni i Hercegovini.

⁷ *Pilav v. Bosnia and Herzegovina*, Presuda od 9. juna 2016, *Sejdic-Finci v. Bosnia and Herzegovina*, Presuda od 22. decembra 2009., *Zorić v. Bosnia and Herzegovina*, Presuda od 15. jula 2014., *Šlak v. Bosnia and Herzegovina*, Presuda od 26. maja 2016.

⁸ Odluka o dopustivosti i meritumu, U-23/14, 1. decembar 2016.

Prednosti i nedostaci izbornog procesa u Bosni i Hercegovini

Napredne vrijednosti izbornog sistema Bosne i Hercegovine

Navedenih dvadeset godina primjene Izbornog zakona BiH pokazalo je da su određena rješenja izuzetno dobra, ali da su suštinske izmjene neophodne u nekim drugim poljima. Primjera radi, postojanje Centralne izborne komisije, kao stručnog, nestranačkog tijela sa širokim ovlastima koje u konačnici odlučuje većinom glasova bez bilo kakve potrebne etničke ili entitetske kvote je dobrodošla pojava u Bosni i Hercegovini. Činjenica da poslanički mandat pripada izabranom pojedincu, a ne političkoj stranci, značajno unapređuje demokratski kapacitet, te predstavlja pozitivan primjer za mnogo starije demokratije. Šta više, automatska, odnosno pasivna, registracija glasača putem CIPS sistema prilikom izdavanja lične karte predstavlja jedan od najnaprednijih načina u svijetu za osiguranje prava svih građana da glasaju.⁹ Konačno, obavezna spolna zastupljenost od minimalno 40% na kandidatskim listama¹⁰ predstavlja pozitivnu praksu čak i u poređenju sa najrazvijenijim demokratskim društvima.

Prostor za kratkoročno unapređenje Izbornog zakona BiH i izbornog sistema

Istovremeno, Bosna i Hercegovina zaostaje za mnogim zemljama u svijetu na brojnim poljima, poput nemogućnosti ranog glasanja ili glasanja poštom,¹¹ nedostatka nadležnosti Centralne izborne komisije da provjerava istinitost informacija navedenim u imovinskim kartonima izabраних zvaničnika, ili pak pretjerane dužine trajanja izbornog procesa u odnosu na trajanje same izborne kampanje.¹² Također, osim restruktuiranja izbornih jedinica za izbore u

⁹ Poređenja radi, u Sjedinjenim Američkim Državama, sve savezne države osim Sjeverne Dakote nalažu aktivnu registraciju, zbog čega oko 24% građana SAD-a nisu registrovani za glasanje. *Vidjeti* The Pew Center on the States, *Inaccurate, Costly and Inefficient*, Election Initiatives Issue Brief, Feb. 2012., https://www.pewtrusts.org/~media/legacy/uploadedfiles/pcs_assets/2012/PewUpgradingVoterRegistrationpdf.pdf. Međutim, zbog izuzetno brojnog iseljništva, koje u velikom broju zadržava/obnavlja ličnu kartu, ovaj sistem daje pogrešnu sliku o stvarnom procentu izlaznosti na izbore.

¹⁰ Izborni zakon BiH, čl. 4.19.

¹¹ Glasanje poštom omogućeno je, uz aktivnu registraciju, za građane koji žive u inostranstvu, ali nije dozvoljeno građanima koji žive u Bosni i Hercegovini, a nisu prisutni u općini svog prebivališta na dan izbora.

¹² Izborni proces traje pet mjeseci od dana raspisivanja izbora do izbornog dana, dok je za izbornu kampanju ostavljeno samo zadnjih 30 dana tog izbornog procesa. Istovremeno, tokom prva četiri mjeseca izbornog procesa nije dozvoljeno plaćeno političko oglašavanje niti vođenje izborne kampanje, iako se stranke u tom periodu registruju za izbore, predaju kandidatske liste i slično.

Narodnu skupštinu RS nakon popisa stanovništva, izostalo je slično restrukturiranje za potrebe izbora u Parlamentarnu skupštinu BiH iz oba entiteta, kao i za Parlament Federacije BiH. S tim u vezi, vrijednost glasa značajno varira u različitim izbornim jedinicama, te u nekim slučajevima postoje izuzetno visoka odstupanja.

Primjera radi, dok iz izborne jedinice koja obuhvata područje Kantona Sarajevo i Bosansko-podrinjskog kantona dolazi jedan državni poslanik na preko 110.000 glasača, taj omjer je u izornoj jedinici na području Hercegovačko-neretvanskog i Zapadno-hercegovačkog kantona jedan poslanik na 89.000 glasača, što predstavlja odstupanje od preko 20%.¹³ Razlika je još značajnija u izbornim jedinicama Parlamenta Federacije BiH,¹⁴ gdje, primjera radi, u izornoj jedinici 12 koja obuhvata područje Livanjskog kantona dolazi jedan poslanik na oko 21.000 glasača, dok u izornoj jedinici 4, na području Tuzlanskog kantona jedan poslanik predstavlja čak 34.000 glasača, razlika od preko 60%.¹⁵

Ovakav nesrazmjer nesumnjivo krši prava značajnog broja građana Bosne i Hercegovine na jednakost po pitanju zastupljenosti. Venecijanska komisija je jasno istakla da je pravo na jednakost glasa „duboko povezana sa općim principom izborne reprezentativne demokratije“,¹⁶ te da taj princip nalaže da svi građani mogu uticati na političke odluke putem svojih zastupnika koji su izabrani na općim, slobodnim, direktnim i tajnim izborima, „koristeći univerzalni princip ‘jedan čovjek, jedan glas’“.¹⁷

Međunarodni standardi ne zabranjuju posebne mjere koje osiguravaju minimalnu zastupljenost određenih grupa, etničkih, jezičkih, regionalnih ili drugih,¹⁸ i koje mjere se uostalom primjenjuju na svim nivoima u Bosni i Hercegovini.¹⁹ Iznad navedeni nesrazmjer, međutim, nije rezultat bilo kakvih

¹³ CIK BiH, Rezultati izbora, Opći izbori 2018, <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=916&Lang=3>.

¹⁴ Izborni zakon BiH, čl. 20.13.

¹⁵ Ibid. i CIK BiH, Rezultati izbora, Opći izbori 2018, <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=916&Lang=3>.

¹⁶ European Commission on Democracy through Law (Venice Commission), *Report on Constituency Delineation and Seat Allocation*, Study No. 873/2017, Strasbourg, 12. dec 2017, str. 4.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid., str. 4-5.

¹⁹ Ustavi Bosne i Hercegovine, oba entiteta, kao i Izborni zakon BiH, garantuju minimalnu zastupljenost (najmanje četiri) pripadnika konstitutivnih naroda u Predstavničkom domu Parlamenta FBiH, odnosno Narodnoj skupštini RS, jednaku zastupljenost svakog konstitutivnog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, Domu naroda Parlamenta FBiH, odnosno Vijeću naroda RS, minimalnu i maksimalnu zastupljenost poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini BiH koji se biraju, odnosno delegiraju, iz jednog i drugog entiteta, i slično.

posebnih mjera kako bi se takva zastupljenost osigurala, već do tog nesrazmjera dolazi isključivo zbog činjenice da odredbe Izbornog zakona BiH koje nalažu restrukturiranje izbornih jedinica nakon provedenog popisa stanovništva.

Da se radi o principu utemeljenom u nacionalnim i međunarodnim instrumentima i presudama pokazuje činjenice da je Vrhovni sud SAD-a još 1962. odlučio da građani imaju pravo da biraju svoje predstavnike po principu „jedan čovjek, jedan glas“, te da se ne radi o diskrecionom pravu zakonodavnih organa da osiguraju ili ne osiguraju takve izborne jedinice.²⁰ Ova odluka je konkretizovana kroz dva naknadna slučaja, u kojim je Vrhovni sud odlučio da ²¹izborne jedinice za Predstavnički dom Kongresa SAD-a,²² odnosno zakonodavna tijela saveznih država, trebaju imati „približno jednak broj stanovnika“.²³

Šta više, Venecijanska komisija je jasno istakla da je pravo na jednaku vrijednost glasa garantovano brojnim međunarodnim mehanizmima, poput Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Opće deklaracije o ljudskim pravima UN-a, Protokola 1 na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, Pravila dobre prakse u izbornim stvarima Venecijanske komisije, te brojnih drugih.²⁴

Ovaj problem, stoga, predstavlja grubo kršenje osnovnih prava značajnog broja građana Bosne i Hercegovine, a rješenje za isti je već precizirano Izbornim zakonom BiH, te isključivo zahtijeva implementaciju u vidu restrukturiranja postojećih izbornih jedinica kako bi broj glasača po izabranom zastupniku bio približno isti u svakoj od tih izbornih jedinica.

Konačno, iako je glasačima u Brčko distriktu omogućeno da se opredijele za entitetsko državljanstvo Federacije BiH ili Republike Srpske za potrebe glasanja za Parlamentarnu skupštinu BiH, Parlament Federacije BiH ili Narodnu skupštinu Republike Srpske,²⁵ glasači koji se opredijele za državljanstvo Federacije BiH ne mogu glasati na izborima za bilo koju kantonalnu skupštinu, čime im je onemogućen izbor u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH.²⁶ Ovo pitanje, međutim, nije moguće riješiti isključivo kroz izmjene Izbornog zakona BiH, već isto zahtijeva intervencije na Ustav Federacije BiH.

²⁰ *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962).

²¹ *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964).

²² *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964).

²³ *Ibid.*

²⁴ *Venice Commission Report*, supra n. 16, str. 11.-13.

²⁵ Izborni zakon BiH, čl. 10.2, 11.3 i 18.2.

²⁶ Izborni zakon BiH, čl. 10.10.

Potrebne izmjene izbornog zakonodavstva sa stanovišta komparativne prakse

Kada su, međutim, u pitanju strateški nedostaci ili nepotpunosti Izbornog zakona, praksa u Bosni i Hercegovini ukazuje četiri pitanja od primarne važnosti: 1. Nedostatak instituta vanrednih izbora, 2. Nedostatak drugog kruga glasanja, 3. Nizak izborni cenzus, te 4. Nedostatak modernih tehnologija za glasanja i brojanje glasova. Ova četiri pitanja će biti razmotrena prema navedenom redoslijedu.

Vanredni izbori za izvanredne situacije

Institut ili mogućnost vanrednih izbora²⁷ predstavlja redovnu praksu u gotovo svim parlamentarnim demokratijama u svijetu, uključujući u Westminsterском sistemu,²⁸ dok je manje prisutan u jakim predsjedničkim sistemima. S tim u vezi, vanredni izbori mogući su i održavaju se u svim državama bivše Jugoslavije, sa izuzetkom Bosne i Hercegovine.

Mogućnost održavanja vanrednih izbora nije zapriječena Ustavom BiH. Naprotiv, osim u slučaju članova Predsjedništva BiH, u kom slučaju je eksplicitno propisano da njihov mandat traje četiri godine,²⁹ Ustav BiH ne precizira trajanje mandata poslanika ili delegata u Parlamentarnoj skupštini BiH. Naprotiv, Ustav BiH jasno propisuje da će poslanici u Predstavničkom domu biti birani „u skladu sa izbornim zakonom kojeg će donijeti Parlamentarna skupština“³⁰, čime je zakonodavcu ostavljena puna diskrecija po pitanju trajanja njihovog mandata, uključujući mogućnost skraćivanja takvog mandata u slučaju ukazane potrebe za održavanje vanrednih izbora. Izborni zakon BiH, međutim, nije propisao mogućnost raspuštanja Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, niti prijevremenih izbora za taj nivo vlasti.

Istovremeno, Ustav BiH eksplicitno propisuje mogućnost raspuštanja Doma naroda – čiji članovi nisu izabrani, već su delegirani od strane entitetskih parlamenata – bilo odlukom Predsjedništva BiH ili samog Doma naroda.³¹ Uzimajući, međutim, u obzir da Dom naroda ne učestvuje u izboru

²⁷ Za potrebe ovog teksta, pod vanrednim izborima mogu se smatrati izbori koji se održavaju izvan eksplicitno preciziranih termina, uključujući značajno prije krajnjeg roka za njihovo održavanje.

²⁸ Sistem u kom su članovi izvršne vlasti (vlade) istovremeno i poslanici u zakonodavnom tijelu (parlamentu).

²⁹ Član V.2.b) Ustava BiH.

³⁰ Član IV.2.a) Ustava BiH.

³¹ Član IV.3.g) Ustava BiH.

Vijeća ministara BiH, ova odredba nije dostatna za potrebe saniranja posljedica kada ne postoji parlamentarna većina za imenovanje Vijeća ministara BiH, odnosno kada Vijeće ministara BiH izgubi podršku većine u ovom domu.

Iako prvih nekoliko izbornih ciklusa nakon usvajanja Izbornog zakona BiH nije ukazivalo na potrebu uvođenja mogućnosti vanrednih izbora na nivou Parlamentarne skupštine BiH, ta potreba se pojavila već nakon Općih izbora 2010. godine, kada je Bosna i Hercegovina čekala više od šesnaest mjeseci na formiranje nove vlasti. Slična situacija se pojavila nakon izbora 2018. godine, kada je proces formiranja vlasti na državnom nivou trajao gotovo petnaest mjeseci, a isti još uvijek nije okončan na nivou Federacije BiH, gdje nova Vlada tog entiteta nije izabrana ni više od dvije godine nakon izbora. Također, rezultati izbora još uvijek nisu implementirani u Hercegovačko-neretvanskom kantonu.

Kada su entiteti u pitanju, Ustav Federacije BiH eksplicitno propisuje da i Predstavnički i Dom naroda mogu – jedan ili oba istovremeno – biti raspušteni kada predsjednik Federacije, uz saglasnost potpredsjednika, utvrdi da “domovi nisu u mogućnosti donijeti potrebne zakone,”³² s tim da niti jedan dom ne može biti raspušten “u periodu od godinu dana od njegovog prvog sazivanja”.³³ Šta više, iako prethodna odredba predstavlja diskreciono pravo predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH, predsjednik Federacije BiH je obavezan raspustiti oba doma “kad oni ne uspiju donijeti budžet Federacije prije početka budžetske godine.”³⁴

Slična situacija postoji i u entitetu Republika Srpska, čiji ustav dozvoljava raspuštanje Narodne skupštine, kao i skraćivanje mandata iste, u kom slučaju prestaje i mandat Vijeća naroda.³⁵ Obje situacije su tretirane Izbornim zakonom BiH, koji propisuje postupanje za potrebe prijevremenih izbora za Parlament Federacije BiH, odnosno Narodnu skupštinu RS.

Iako postoji mogućnost da vanredni izbori pojačaju političku nestabilnost, oni istovremeno potiču kompromis, pogotovo u situacijama u kojima dolazi do automatskog raspuštanja parlamenta i sazivanja novih izbora ukoliko se vlada ne izabere, ili pak budžet ne usvoji, do preciziranog datuma.³⁶ Suočeni sa neizvjesnošću rezultata novih izbora, pogotovo nakon nemogućnosti sastavljanja vlade ili budžetskog djelovanja, političke stranke su u pravilu spremnije na kompromisno djelovanje nego u slučajevima u kojim dalje odlaganje

³² Ustav Federacije BiH, Poglavlje IV.A.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ustav Republike Srpske, član 72. i Amandman LXXIX.

³⁶ Primjera radi, tri ili šest mjeseci nakon izbora.

ne nosi bilo kakve trenutne političke posljedice. Šta više, sami izabrani članovi tih stranaka imaju motiv da vrše pritisak na stranačku rukovodstvo da kompromis postignu, kako bi izbjegli mogućnost gubitka mandata na prijevremenim izborima.

Identična argumentacija aplicira i po pitanju finansijskih troškova koje održavanje vanrednih ili prijevremenih izbora iziskuje. Naime, mogućnost održavanja takvih izbora ne znači nužno da će do njih i doći. Istovremeno, te kako je iznad navedeno, ta mogućnost potiče spremnost na kompromis, što rezultira manjim posljedicama po ekonomiju nego prolomigano djelovanje vlada u tehničkim mandatima.

S obzirom na navedene primjere, mogućnost prijevremenih izbora bi u Bosni i Hercegovini bi bilo korisno propisati ne samo na državnom nivou, već i na entitetskim i kantonalnim nivoima. Uzimajući u obzir da je formiranje vlasti na jednom nivou često uslovljeno postizanjem kompromisa između istih stranaka na drugom nivou, mogućnost prijevremenih izbora na ³⁷različitim nivoima bi služila kao dodatni poticaj za te stranke da postignu sveobuhvatni kompromis.

Povećanje izbornog cenzusa

Usko vezano za pitanje prijevremenih ili vanrednih izbora je i pitanje izbornog cenzusa. Naime, relativno česta nemogućnost formiranja vlasti ili pak nestabilnih parlamentarnih većina je i činjenica da Bosna i Hercegovina ima daleko najniži izborni cenzus u regiji, te među najnižim u svijetu. Konkretno, samo 3% glasova je neophodno da bi politička stranka prešla prag za osvajanje mandata u datom zakonodavnom tijelu, što u pravilu rezultira stalnom proliferacijom političkih stranaka i nezavisnih kandidata, te pratećim velikim brojem političkih subjekata u zakonodavnim tijelima širom Bosne i Hercegovine.

Primjera radi, u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, koji broji samo 42 poslanika, zastupljeno je čak 15 političkih subjekata.³⁸ U Parlamentu Federacije BiH djeluje 16 političkih subjekata³⁹, dok u Skupštini Kantona Sarajevo – koja obuhvata poslanike samo jednog od deset kantona u Federaciji BiH – djeluje njih devet.⁴⁰

³⁷ Član 9.5(3) Izbornog zakona BiH

³⁸ <http://parlament.ba/representative/list>

³⁹ <https://predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=5>

⁴⁰ <https://skupstina.ks.gov.ba/sastav/zastupnici/po-strankama/all>

Iako Parlamentarna skupština Vijeća Evrope preporučuje da se izborni cenzus ne kreće iznad 3% „u dobro utvrđenim demokratijama“, ⁴¹ većina evropskih zemalja je taj cenzus postavila na 5%. Šta više, Evropski sud za ljudska prava je odlučio da izborni cenzus od čak 10% koji se primjenjuje u Turskoj ne predstavlja kršenje Evropske konvencije o ljudskim pravima, iako su konkretni izbori zbog kojih je sud pitanje i razmatrao rezultirali neimplementacijom izborne volje čak 45% glasača. ⁴²

Praksa među državama bivše Jugoslavije je neujednačena. Naime, dok Hrvatska i Slovenija održavaju izborni cenzus na 5%, odnosno 4%, on je u Crnoj Gori 3%, što predstavlja isti procenat koji je Srbija uvela prije izbora 2020. godine. ⁴³ Kako je iznad i navedeno, međutim, cilj prijedloga navedenih u ovom tekstu nije da izjednači izbornu praksu Bosne i Hercegovine sa državama regije ili pak Evrope, već da ukaže na rješenja koja su se u praksi pokazala lošim u konkretnom slučaju Bosne i Hercegovine.

S tim u vezi, izborni prag je 2020. godine u Srbiji spušten na 3% jer su sve relevantne ankete ukazivale da gotovo nijedna opoziciona stranka neće moći preći prijašnji prag od 5%, a vladajuća Srpska napredna stranka – već suočena sa optužbama za režimsko djelovanje – je pokušala održati barem primjesu postojanja opozicije u Srbiji, upravo kako bi odbacila takve optužbe. ⁴⁴ I pored ovog političkog manevra, samo su tri stranke prešle izborni prag od 3% u skupštini koja broji 250 poslanika. ⁴⁵

Kako je već navedeno, praksa u Bosni i Hercegovini je potpuno obrnuta, te nizak izborni prag dovodi do preglomaznog broja političkih subjekata u gotovo svim skupštinskim klupama. Ovo dovodi do neproporcionalnog uticaja manjih stranaka, ili čak nezavisnih kandidata, koji insistiraju na lukrativnim pozicijama u vlasti u zamjenu za svoju podršku datoj parlamentarnoj većini. ⁴⁶ U takvim situacijama te pozicije se u pravilu ne koriste za promociju politike vladajuće većine, već primarno za promociju uskih interesa stranke koja istim upravlja.

⁴¹ Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, Rezolucija 1547 (2007), <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17531&lang=en>

⁴² Evropski sud za ljudska prava, *Yumak-Sadak v. Turkey* (2008). Konkretno, 45% glasača je glasalo za stranke koje nisu prešle navedeni izborni prag od 10%. Ibid.

⁴³ Vidjeti <https://www.danas.rs/politika/smanjen-cenzus-na-tri-odsto-na-listama-najmanje-40-odsto-zena/>.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Mandate su također osvojili predstavnici četiri nacionalne manjine, za koje se primjenjuju zasebna pravila.

⁴⁶ Vidjeti <https://radiosarajevo.ba/metromahala teme/esed-radeljas-predsjednik-uo-zavoda-zdravstvenog-osiguranja-ks/128023>

Iz navedenih razloga je jasno da povećanje izbornog cenzusa odgovara velikim strankama koje su u pravilu i činile vlast tokom proteklog desetljeća, jer u tom slučaju ne bi bile prisiljene da prepuštaju značajan i neproporcionalan broj pozicija manjim strankama. Primarni razlog zbog kog cenzus nije povećan, međutim, leži u činjenici da bi u takvom slučaju povratnička populacija u entitetu Republika Srpska gotovo sigurno bila uskraćena za određeni broj mjesta u Narodnoj skupštini Republike Srpske, kao i za bilo kakvu zastupljenost u Parlamentarnoj skupštini BiH.

Naime, od stranaka sa sjedištem u Federaciji BiH koje djeluju u Republici Srpskoj, samo je jedna prešla izborni cenzus od tri posto na prošlim općim izborima (no osvojivši manje od pet posto) za izbore u Parlamentarnu skupštinu BiH iz tog entiteta,⁴⁷ dok sve ostale zajedno nisu ostvarile taj procenat glasova. Za potrebe izbora u Narodnu skupštinu RS na istim općim izborima, čitava koalicija stranaka koje djeluju u Federaciji BiH ostvarila je samo 4,32% glasova.⁴⁸ Gotovo identična situacija je viđena i na Općim izborima 2014. godine,⁴⁹ a također je prisutna na lokalnim izborima u većini općina u kojima živi povratnička populacija.⁵⁰ Bilo kakvo povećanja izbornog cenzusa bi, stoga rezultiralo praktičnim nestankom tih stranaka iz političkog života u RS entitetu.

U Bosni i Hercegovini, naravno, nije moguće primjeniti zasebne liste za „nacionalne manjine“, po uzoru na Srbiju ili Hrvatsku, uzimajući u obzir da su pripadnici povratničkih populacija konstitutivni narodi u Bosni i Hercegovini, a ne nacionalne manjine. Nije, također, moguće propisati niži prag za stranke koje su registrovane u drugom entitetu jer bi to ne samo bilo politički neprihvatljivo, već bi neminovno dovelo do zloupotreba, a gotovo sigurno ne bi bilo u skladu sa načelima zabrane diskriminacije iz Ustava BiH i Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Istovremeno, povećanje izbornog cenzusa na 5% bi motivisalo stranke sa sličnim programskim ciljevima na datom području (promocija interesa povratničke populacije) da koaliraju sa zajedničkim listama. Iznad navedeni primjeri ukazuju da bi te stranke, uz disciplinovano koaliranje, bile u stanju

⁴⁷ Centralna izborna komisija BiH (CIK BiH), Rezultati izbora, Opći izbori 2018, http://www.izbori.ba/rezultati_izbora?resId=25&langId=1#/1/0/0/0

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ CIK BiH, Rezultati izbora, Opći izbori 2014., <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=541&Lang=3>

⁵⁰ CIK BiH, Rezultati izbora, Lokalni izbori 2016., <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=700&Lang=3>

preći prag od 5%, a što bi također doprinijelo njihovoj relativnoj snazi po pitanju promocije navedenih interesa.

Uzimajući u obzir sve navedeno, evidentno je da bi povećanje izbornog cenzusa sa tri na pet posto bilo korisno po političku stabilnost Bosne i Hercegovine, a da bi primarni razlog za izbjegavanje usvajanja takvog rješenja – interesi povratničke populacije – mogao biti adresiran kroz čvršće predizborne koalicije onih stranaka koje se zalažu za interese te populacije, koje koalicije bi bile zasnovane na jasnim programima.

Drugi krug izbora

Za razliku od svih susjednih zemalja i većine evropskih država, Izborni zakon BiH ne predviđa drugi krug izbora za direktno izabrane izvršne pozicije, poput članova Predsjedništva BiH, predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske, te gradonačelnika i općinskih načelnika. Naprotiv, Izborni zakon BiH precizira da je na svaku od ovih pozicija izabran onaj kandidat koji osvoji najveći broj glasova.⁵¹

U gotovo svim situacijama u kojim na izborima za datu poziciju učestvuje više od dva kandidata – što nisu rijetke situacije uzimajući u obzir iznad istaknutu proliferaciju političkih subjekata u Bosni i Hercegovini – na navedene pozicije budu izabrani kandidati koji ne uživaju većinsku podršku glasača.

Primjera radi, u trenutnom sazivu Predsjedništva BiH, jedan član je izabran sa samo 36% glasova.⁵² U prethodna dva saziva (izbori 2014. i 2010.),⁵³ kao i na izborima 2002. godine⁵⁴, dva člana Predsjedništva su izabrana sa manje od 50% glasova. Kako je i na izborima 2006.⁵⁵ jedan član Predsjedništva BiH izabran sa manje od 50% glasova, zadnji put kada su sva tri člana Predsjedništva BiH izabrana većinom glasova su održani prije 22 godine (1998.).⁵⁶

Kada su u pitanju načelnici/gradonačelnici, na Lokalnim izborima 2020. godine, gotovo 25% (24,68%) ih je izabrano glasovima manje od 50% glasača

⁵¹ Izborni zakon BiH, čl. 8.1(2)., čl. 12.3 i čl 13.7. Izbor gradonačelnika i načelnika dodatno je propisan i kroz Zakon o izboru prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika u Federaciji Bosne i Hercegovine, te Izborni zakon Republike Srpske.

⁵² CIK BiH, Rezultati izbora, Opći izbori 2018, <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=916&Lang=3>

⁵³ CIK BiH, Rezultati izbora, Opći izbori 2010, <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=258&Lang=3> i Opći izbori 2014., <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=541&Lang=3>

⁵⁴ CIK BiH, Rezultati izbora, Opći izbori 2002, <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=227&Lang=3>

⁵⁵ CIK BiH, Rezultati izbora, Opći izbori 2006, <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=230&Lang=3>

⁵⁶ CIK BiH, Rezultati izbora, Opći izbori 1998, <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=223&Lang=3>

u njihovim općinama širom Bosne i Hercegovine,⁵⁷ procenat koji je gotovo identičan tokom prethodna dva izborna ciklusa na lokalnim izborima.⁵⁸

Ovakav način izbora članova Predsjedništva i načelnika/gradonačelnika dovodi do kontinuiranih i brojnih situacija u kojim se kandidati biraju na ove funkcije iako 60%, pa i više, glasača glasa za druge kandidate. Također, kandidati osvajaju bitne izvršne funkcije sa relativno malom razlikom glasova, čime se frustrira izborna volja značajnog broja birača.

Primjera radi, na Općim izborima 2018. godine, za člana Predsjedništva BiH iz reda bošnjačkog naroda izabran je kandidat koji je osvojio 36,61% glasova, dok je idući rangirani kandidat dobio 35,53% glasova.⁵⁹ Od blizu 600.000 važećih glasova, razlika između dva kandidata bila je manja od 18.000, što je istovremeno i četiri puta manje od ukupnog broja nevažećih listića.⁶⁰ Slična situacija javila se na Općim izborima 2014. godine po pitanju izbora člana Predsjedništva BiH iz reda srpskog naroda. Tada je razlika između dva kandidata iznosila 1%, odnosno samo 6.000 glasova od ukupno 650.000 važećih.⁶¹

Da ove situacije nisu rijetke kada je u pitanju izbor članova Predsjedništva BiH pokazuje i gotovo identična situacija izbora člana Predsjedništva BiH iz reda srpskog naroda na Općim izborima 2010. godine, kada je dva kandidata dijelilo nešto više od 1%, odnosno 9.000 glasova od preko 600.000 važećih.⁶² Također, na Općim izborima 2002. godine razlika između dva najbolje rangirana kandidata za člana Predsjedništva BiH iz reda bošnjačkog naroda iznosila je samo 3%, odnosno 15.000 glasova od preko 515.000 važećih.⁶³

U konačnici, osim izbora 1996. i 1998. godine, niti jedan saziv Predsjedništva BiH nije imao sva tri člana sa punim izbornim legitimitetom, odnosno sa većinom osvojenih glasova. Konkretno, na izborima 2002. godine, članovi iz reda bošnjačkog i srpskog naroda izabrani su sa manje od 50% glasova, što je bio i slučaj sa članom Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog

⁵⁷ CIK BiH, Rezultati izbora, Lokalni izbori 2020, https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=27&langId=1#/8/0/0

⁵⁸ CIK BiH, Rezultati izbora, Lokalni izbori 2016, <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=700&Lang=3> i Lokalni izbori 2012., <https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=382&Lang=3>

⁵⁹ CIK BiH, Rezultati izbora, Opći izbori 2018, <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=916&Lang=3>

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ CIK BiH, Rezultati izbora, Opći izbori 2014, <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=541&Lang=3>

⁶² CIK BiH, Rezultati izbora, Opći izbori 2010, <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=258&Lang=3>

⁶³ CIK BiH, Rezultati izbora, Opći izbori 2002, <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=227&Lang=3>

naroda 2006. godine. Na izborima 2010. i 2014. godine ponovila se situacija u kojoj niti bošnjački niti srpski član Predsjedništva nisu osvojili većinu glasova, a bošnjački član to nije uspio ni na izborima 2018. godine.⁶⁴ S tim u vezi, od Daytona do danas čak četiri člana Predsjedništva BiH iz reda bošnjačkog naroda su izabrani sa manje od 50% glasova, što je bio slučaj i sa tri člana Predsjedništva BiH iz reda srpskog naroda, te sa jednim članom iz reda hrvatskog naroda.⁶⁵

Postojanje drugog kruga glasanja bi u ovim i sličnim situacijama bilo nadasve poželjno, jer bi omogućilo glasačima da jasno iskažu svoju volju, a istovremeno bi ojačalo izborni legitimitet onih kandidata koji bi u konačnici bili izabrani većinom glasova.

Nedostaci drugog kruga glasanja se primarno odnose na troškove, te na produženje neizvjesnosti, što uključuje zastoj u promociji interesa građana do okončanja izbornog procesa. Činjenica je da izbori predstavljaju značajan izdatak za budžet Bosne i Hercegovine, te da u prosjeku koštaju između 10 i 12 miliona KM po izbornom ciklusu. Svaki dodatni krug glasanja bi dodatno povisio te troškove.

U demokratskim zemljama, međutim, česta je praksa preferencijalnog glasanja, koje se još naziva i instant-drugi-krug glasanja. Primjera radi, taj sistem se primjenjuje na izborima za predsjednika Irske i Indije, na parlamentarnim izborima u Australiji, kako saveznom tako i unutar samih saveznih država, izborima za poslanike u američkoj saveznoj državi Maine i slično.

Prema ovom sistemu, glasači rangiraju kandidate, počev sa brojem 1 za prvu preferensu i tako dalje. Ukoliko niti jedan kandidat ne dobije preko 50% prvih preferensi, dva kandidata sa najvećim brojem tih preferensi ulaze u tzv. instant drugi krug, tako što im se dodijeljuju njihove preferense broj 2 sa listića onih kandidata koji nisu ušli u instant drugi krug. Kada se iscrpe sve preferense broj 2, obojici se dodijeljuju njihove preferense broj 3 sa preostalih listića, i tako redom. Kandidat koji na kraju ima više glasova je izabran.

Ovaj sistem glasanja i izbora omogućava izbor kandidata koji ima najveću i najširu podršku. Istovremeno, ovaj izbor ne stvara dodatne troškove niti neizvjesnost jer preferencijalni sistem glasanja predstavlja instant drugi krug. Iskustvo zemalja koje primjenjuju ovaj sistem ukazuje da vrijeme za brojanje ne varira u odnosu na obično brojanje, a to je pogotovo slučaj u Bosni i Hercegovini gdje bi se ovi listići svakako izbrojali znatno prije listića za zakonodavne organe, čije brojanje iziskuje dosta vremena.

⁶⁴ *Vidjeti* CIK BiH rezultate izbora za konkretne izborne cikluse, kako je navedeno iznad.

⁶⁵ *Ibid.*

Ovo rješenje je moguće usvojiti bez izmjena Ustava BiH. Naime, Ustav Bosne i Hercegovine propisuje: „Članovi Predsjedništva biraju se neposredno u svakom entitetu (tako da svaki glasač glasa za popunjavanje jednog mjesta u Predsjedništvu), u skladu sa izbornim zakonom kojeg donosi Parlamentarna skupština.”⁶⁶

Parlamentarna skupština BiH, stoga, može mijenjati način izbora članova Predsjedništva BiH pod uslovom da je izbor 1. neposredan, 2. da se odvija zasebno u svakom entitetu, te 3. da svaki glasač može glasati za popunjavanje samo jednog od tri mjesta u Predsjedništvu BiH. Ovi uslovi bi nesumnjivo bili zadovoljeni po pitanju uspostave instant drugog kruga glasanja za članove Predsjedništva BiH, te bi ovu promjenu bilo jednostavno implementirati i time Bosnu i Hercegovinu približiti evropskoj demokratskoj praksi, bez gotovo bilo kakvih dodatnih troškova.

Kada je u pitanju način izbora načelnika/gradonačelnika, isti ne podliježe bilo kakvim ustavnim restrikcijama. Entitetski zakoni, međutim, propisuju da je u izborima za načelnike/gradonačelnike izabran onaj kandidat koji ima najviše glasova, te je ove zakone – Zakon o izboru prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika u Federaciji Bosne i Hercegovine, te Izborni zakon Republike Srpske – također neophodno izmjeniti u relevantnim dijelovima kako bi ovaj prijedlog bilo moguće sprovesti i po pitanju čelnih zvaničnika gradova i općina u Bosni i Hercegovini.

Moderne tehnologije u izbornom procesu

Bosna i Hercegovina ne koristi bilo kakve moderne tehnologije u izbornom procesu, kako po pitanju elektronskog glasanja ili elektronskog brojanja glasova. Naprotiv, sistem glasanja i brojanja glasova nije promijenjen ne samo od stupanja na snagu Izbornog zakona BiH, prije 20 godina, već je u suštinskom smislu identičan onom koji je primjenjen na prvim višestranačkim izborima prije tačno 30 godina.⁶⁷

Pitanje elektronskog glasanja je, međutim, postalo toliko prisutno u modernim demokratijama da je Vijeće Evrope 2017. godine usvojilo Preporuke o standardima elektronskog glasanja za potrebe 47 članica ove međunarodne organizacije, među kojima je i Bosna i Hercegovina.⁶⁸ Te Preporuke prihvataju elektronsko glasanje, kao i elektronsko brojanje, kao normalnu činjenicu

⁶⁶ Ustav BiH, čl. V.1.

⁶⁷ Kao i tada, glasači još uvijek glasaju markiranjem kandidata olovkom na papirnim listićima, koje ubacuju u glasačke kutije. Listiće po zatvaranju izbornih mjesta prebrojavaju članovi biračkih odbora.

⁶⁸ Vidjeti https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680726f6f

u modernim demokratskim društvima, te državama isključivo ukazuju na potrebu osiguravanja određenih standarda prilikom primjene tih modernih tehnologija. Konkretno, Preporuke drže da je kod uvođenja elektronskog glasanja i brojanja neophodno osigurati univerzalno, jednako, slobodno i tajno glasanje, postepenu prilagodbu, transparentnost i posmatranje izbora, te sigurnost sistema.⁶⁹

Uvođenje elektronskog glasanja kao takvog nikada se nije našlo u formi zvaničnog prijedloga u Bosni i Hercegovini, a razlozi se kreću od finansijskih, preko logističkih, do sigurnosnih. Istovremeno, Bosna i Hercegovina je tokom prošlog mandata Parlamentarne skupštine BiH bila izuzetno blizu uvođenju elektronskog brojanja glasova, ali je taj prijedlog osujećen u Domu naroda nakon što je prethodno usvojen u Predstavničkom domu.

Kada je u pitanju elektronsko glasanje, činjenica je da bi uspostava takvog sistema zahtijevala značajna finansijska sredstva. Naime, uzimajući u obzir da se glasanje u Bosni i Hercegovini obavlja na oko 5.500 biračkih mjesta,⁷⁰ te da je u prosjeku omogućeno istovremeno glasanje tri osobe na jednom biračkom mjestu, bilo bi neophodno nabaviti minimalno 15.000 mašina za elektronsko glasanje kako bi se ispoštovale iznad navedene Preporuke Vijeća Evrope. Troškovi nabavke tih uređaja bi predstavljali samo dio ukupnih troškova, koji bi svakako bili uvećani zbog potreba njihovog održavanja, ažuriranja softwara, te drugih pratećih dugoročnih troškova.

Garantovanje sigurnosti ovog sistema bi zahtijevalo dodatne troškove, kao što je i slučaj sa obukom osoblja i upoznavanjem glasača sa svim njegovim karakteristikama. S tim u vezi, te također u skladu sa Preporukama Vijeća Evrope, sistem ne bi bilo moguće uvesti na prvim idućim izborima, već bi bilo neophodno organizovati postepenu primjenu, kroz pilot projekte i drugu vrstu testiranja.

S obzirom na sve navedeno, u Bosni i Hercegovini je zvanično razmatrano isključivo elektronsko brojanje glasova, a što se smatralo prihvatljivom kombinacijom zadovoljavanja potrebe jačanja integriteta izbornog procesa s jedne strane, te minimiziranja troškova i zadovoljavanja svih preporuka Vijeća Evrope s druge strane.

Naime, ukoliko bi se optički skeneri uveli na svakom biračkom mjestu, bilo bi potrebno tri puta manje istih u odnosu na elektronske uređaje za glasanje, što bi predstavljalo značajne uštede. Šta više, značajno bi bila smanjena

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ CIK BiH, Rezultati izbora, Opći izbori 2018, <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=916&Lang=3>.

potreba upoznavanja glasača sa novim tehnologijama jer bi bio zadržan postupak popunjavanja papirnih glasačkih listića olovkama, te bi se obuka isključivo odnosila na osoblje na biračkim mjestima koje bi te listiće obrađivalo kroz optičke skenere.

Po pitanju integriteta izbornog procesa, članovi CIK BiH i drugi stručnjaci na ovom polju su saglasni da su birački odbori – koji su trenutno odgovorni za brojanje glasova – „najslabija karika“ tog procesa.⁷¹ Istovremeno, troškovi koji se tokom svakog izbornog ciklusa izdvajaju za naknade članova biračkih odbora iznose oko 4,5 miliona KM, što predstavlja između 40 i 50% ukupnih troškova organizacije izbora.⁷² Uzimajući u obzir da za potrebe identifikacije birača i obrađivanja glasačkih listića ne bi bilo potrebno pet članova koliko ih je trenutno angažovano na prosječnom biračkom mjestu,⁷³ dio ovih troškova bi bio smanjen kroz uvođenje elektronskog brojanja glasova.

Centralna izborna komisija je, prvenstveno zbog ovih činjenica, poduzela određene radnje s ciljem promocije naprednih tehnologija u izbornom procesu⁷⁴, a potom je u februaru 2016. godine organizovala i prezentaciju takvih različitih naprednih tehnologija u prostorijama Parlamentarne skupštine BiH, te je naknadno izdala i publikaciju o novim tehnologijama u izbornom procesu.⁷⁵

S obzirom na sve navedeno, grupa poslanika u Parlamentarnoj skupštini BiH je u februaru 2018. godine u proceduru uputila prijedlog izmjena Izbornog zakona BiH, kojim je predložila uvođenje elektronskog brojanja glasova.⁷⁶ Konkretno, kada je u pitanju ključni dio ovog zakonskog rješenja, prijedlog je predviđao evidentiranje rezultata izbora na osnovu izvoda iz optičkih skenera,⁷⁷ odnosno elektronsko brojanje glasova. Prijedlog zakona je precizirao da CIK BiH propisuje procedure koje pored elektronskog brojanja

⁷¹ *Vidjeti, inter alia, Irena Hadžiabdić: Birački odbori su najslabija karika*, Nezavisne novine, 9. 5. 2010, <https://www.nezavisne.com/novosti/intervju/Irena-Hadziabdic-Biracki-odbori-su-najslabija-karika/59575> i Neautorizirani transkript stručnog savjetovanja o izbornom zakonodavstvu „Status izbornog zakonodavstva u BiH: Izborna administracija, kandidatske liste i mandati“, u organizaciji ustavno-pravnih komisija oba doma Parlamentarne skupštine BiH, 18. 9. 2013, izlaganje predsjednika CIK BiH Stjepana Mikića, str. 14-15, www.parlament.ba.

⁷² *Vidjeti* <https://www.klix.ba/vijesti/bih/clanovi-birackih-odbora-cesto-odustaju-jer-su-nedovoljno-placeni-a-onda-uskacu-iskusni-igraci/180927141>.

⁷³ Izborni zakon BiH, čl. 2.19.

⁷⁴ Akt CIK BiH br. 04-50-2-32-8/16 od 26. 1. 2016. godine.

⁷⁵ *Vidjeti* http://www.izbori.ba/Documents/2017/N_T_2017/Nove_tehnologije.pdf.

⁷⁶ Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, br. 01-02-1-629/18 od 28.02.2018. godine, predlažaci: poslanici u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH Mirsad Mešić, Damir Arnaut, Denis Bećirović, Saša Magazinović, Damir Bećirović, Fehim Škaljić i Mirsad Đonlagić.

⁷⁷ *Ibid.*, čl. 4.

omogućavaju i ručno brojanje na jednom ili više biračkih mjesta, uz uslov da ukoliko dođe do razlike u rezultatima između ručnog i elektronskog brojanja, ponovno optičko skeniranje i brojanje se obavlja od strane CIK BiH u Glavnom centru za brojanje.⁷⁸

Prijedlog zakona je također predviđao identifikaciju birača putem skeniranja otiska prsta,⁷⁹ a uzimajući u obzir brojne manipulacije sa ličnim kartama odsutnih glasača, te nadgledanje svih biračkih mjesta putem video nadzora.⁸⁰ Prijedlog zakona je također predviđao uspostavu mehanizama kojim bi se olakšalo glasanje slijepih, nepismenih ili osoba koje su fizički nesposobne da samostalno glasaju,⁸¹ te su značajno pooštrene sankcije za manipulacije tokom izbornog procesa.⁸²

Ovaj prijedlog zakona je usvojen u Predstavničkom domu po hitnom postupku na prvoj narednoj sjednici nakon što je isti upućen u proceduru.⁸³ Od 38 prisutnih poslanika, za prijedlog zakona glasalo je čak 28 poslanika iz 10 različitih stranaka, 9 je bilo protiv (svi iz SNSD i HDZ) i 1 suzdržan.⁸⁴ S obzirom da je na istoj sjednici usvojen zaključak kojim je Predstavnički dom od Doma naroda tražio da zakon također razmatra po hitnom postupku,⁸⁵ ovaj prijedlog zakona razmatran je na narednoj sjednici Doma naroda, već u drugoj polovini marta iste godine, odnosno dvije sedmice nakon usvajanja u Predstavničkom domu.⁸⁶

Nakon odgađanja izjašnjavanja na toj sjednici, međutim, zahtjev za hitni postupak odbijen je u maju iste godine,⁸⁷ a zakon je potom odbijen i u redovnom postupku prihvatanjem negativnog mišljenja nadležne Ustavnopravne komisije.⁸⁸ Uzimajući u obzir da je osam delegata u Domu naroda, od ukupno 15, glasalo protiv hitne procedure,⁸⁹ samo jedan glas dijelio je Bosnu i

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid., čl. 5. i 6.

⁸⁰ Ibid., čl. 7.

⁸¹ Ibid., čl. 17.

⁸² Ibid., čl. 27.

⁸³ 58. sjednica Predstavničkog doma, 7. 3. 2018. godine, <http://www.parlament.ba/olaw/OLawDetails?lawId=60646>

⁸⁴ Ibid., Listing glasanja o Prijedlogu zakona

⁸⁵ Ibid., Listing glasanja o Prijedlogu zaključka grupe poslanika

⁸⁶ 37. sjednica Doma naroda, 21. 3. 2018. godine, <http://www.parlament.ba/olaw/OLawDetails?lawId=60646>

⁸⁷ 39. sjednica Doma naroda, 15. 5. 2018. godine, <http://www.parlament.ba/olaw/OLawDetails?lawId=60646>

⁸⁸ Procedura u Domu naroda, <http://www.parlament.ba/olaw/OLawDetails?lawId=60646>

⁸⁹ Ibid.

Hercegovinu od uspostave elektronskog brojanja, koji sistem bi se primijenio već na Općim izborima koji su održani u oktobru te godine.

Uzimajući u obzir da su na tim, ali i na Lokalnim izborima 2020. godine, evidentirane brojne manipulacije i malverzacije,⁹⁰ te da niti tri godine nakon neuspjeha ove zakonodavne inicijative nije ponuđeno novo zakonsko rješenje kojim bi se poboljšao integritet izbornog procesa, Bosna i Hercegovina i dalje primjenjuje skup, zastarjeli sistem, koji je podložan manipulacijama i koji ne uživa povjerenje značajnog broja građana Bosne i Hercegovine. Šta više, uzimajući u obzir da su prioriteti političkih stranaka fokusirani na reforme koje se odnose na implementaciju presuda Evropskog suda za ljudska prava i odluke Ustavnog suda BiH,⁹¹ te da zanemaruju uvođenje novih tehnologija u izborni proces, čini se da će Bosna i Hercegovina i njeni građani još neko vrijeme biti uskraćena za jačanje integriteta tog procesa.

Zaključak

Bosna i Hercegovina je država koja je za trideset godina prešla put od prvih višestranačkih izbora, preko razarajućeg rata i suspenzije demokratskih izbora tokom tog perioda, potom izbora u organizaciji OSCE-a u uslovima u kojima se brojne protjerane osobe nisu mogle vratiti u svoja mjesta, do izbornog zakona koji je tokom proteklih 20 godina mijenjan isto toliko puta. Uzimajući u obzir sve te okolnosti, Izborni zakon BiH sadrži brojne napredne odredbe po kojim je Bosna i Hercegovina značajno ispred svojih susjeda, pa čak i nekih razvijenih demokratija. Istovremeno, Izborni zakon BiH – pored diskriminirajućih odredbi koje su dijelom i produkt bosanskohercegovačkog ustavnog uređenja – sadrži značajne anomalije, kako je u tekstu obrazloženo.

Kao zemlja koja je predala aplikaciju za članstvo u Evropskoj uniji, Bosna i Hercegovina ima jasnu pravnu obavezu da uskladi svoje izborni zakonodavstvo sa presudama Evropskog suda za ljudska prava i domaćih sudija, ali također treba unaprijediti to zakonodavstvo na drugim poljima kako bi se približila evropskoj demokratskoj praksi. S tim u vezi, te pogotovo ukoliko u ovom trenutku nema političke saglasnosti za izmjene koje zadiru u same temelje Daytonskog sporazuma, Bosna i Hercegovina treba raditi na ovim drugim izmjenama koje su opisane u ovom tekstu.

⁹⁰ Vidjeti, *inter alia*, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/cik-zbog-brojnih-nepravilnosti-ponistio-izbore-u-srebrenici-i-doboju/210121035>

⁹¹ Vidjeti, *inter alia*, <https://bhrt.ba/covic-i-izetbegovic-dogovorili-da-se-formiraju-radne-grupe-za-izborni-zakon-i-put-bih-ka-eu/>

Takve izmjene – poput jačanja demokratskog legitimiteta izabраних званичника kroz drugi krug izbora, osiguravanja integriteta izbornog procesa kroz elektronsko brojanje glasova, uvođenja instituta vanrednih izbora kod situacija koje proizvode blokade, te podizanja izbornog cenzusa s ciljem smanjenja proliferacije političkih stranaka u svakako fragmentiranom političkom sistemu – bi značajno doprinijele stvaranju političke klime pogodne za kompleksnije i kontroverznije reforme izbornog zakonodavstva.

U odsustvu prevashodnog razmišljanja ove vrste među vodećim domaćim političkim elitama, međunarodna zajednica bi trebala zagovarati upravo ovakav pristup, ne samo s ciljem ispunjavanja formalnih uslova za članstvo u Evropskoj uniji kroz izvršenje presuda, već i radi jačanja izbornog kapaciteta onih političkih snaga koje se jasno zalažu za sprovedbu brojnih reformskih zakona, poput Zakona o sukobu interesa, te kompletne reforme pravosudnog sistema u Bosni i Hercegovini.

Bibliografija:

- Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine, Rezultati izbora, <http://www.izbori.ba>
Robert A. Dahl, *On Democracy* (1998)
Dnevni list „Danas“
Evropski sud za ljudska prava, *Pilav v. Bosnia and Herzegovina*,
Evropski sud za ljudska prava, *Sejdic-Finci v. Bosnia and Herzegovina*
Evropski sud za ljudska prava, *Šlaku v. Bosnia and Herzegovina*
Evropski sud za ljudska prava, *Zornić v. Bosnia and Herzegovina*
Evropski sud za ljudska prava, *Yumak-Sadak v. Turkey*
European Commission on Democracy through Law (Venice Commission), *Report on Constituency Delineation and Seat Allocation*, Study No. 873/2017
Bernard Grofman i Arend Lijphart (eds.), *Electoral Laws & Their Political Consequences* (1986)
International Crisis Group, *Is Dayton Falling* (1999)
Izborni zakon Bosne i Hercegovine
Klix.ba
Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, <http://parlament.ba>
Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, Rezolucija 1547
Parlament Federacije BiH, <https://predstavnickidom-pfbih.gov.ba>
The Pew Center on the States, *Inaccurate, Costly and Inefficient*, Election Initiatives Issue Brief
Radio Sarajevo
Manfred G. Schmidt, *Political performance and types of democracy: findings from comparative studies*, *European Journal of Political Research* (2002)
Skupština Kantona Sarajevo, <https://skupstina.ks.gov.ba>
Ustav Bosne i Hercegovine
Ustav Federacije Bosne i Hercegovine
Ustav Republike Srpske

Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Odluka o dopustivosti i meritumu, U-23/14

Vrhovni sud SAD, *Baker v. Carr*

Vrhovni sud SAD, *Reynolds v. Sims*

Vrhovni sud SAD, *Wesberry v. Sanders*

Electoral System in Bosnia and Herzegovina: Hybrid Mixture of Modern and Outdated Solutions

Summary

Bosnia and Herzegovina held its first multi-party elections in 1991, and faced a bloody and devastating war the following year. The Dayton Agreement brought peace at the end of 1995, and the first post-war elections were held in 1996, under the auspices of the OSCE. The Electoral Law was adopted by the Bosnia and Herzegovina Parliamentary Assembly in 2001, containing a number of modern, democratic features, such as a fully independent Central Election Commission with no ethnic or entity veto, mandatory gender representation on electoral rolls, automatic voter registration on the basis of ID rolls, and the like. At the same time, several Electoral Law provisions – mandated by Bosnia and Herzegovina's Dayton-wrought Constitution were found contrary to the European Convention on Human Rights by the European Court in Strasbourg, while some others were declared unconstitutional by Bosnia and Herzegovina's Constitutional Court. These are highly politically-charged matters, resolution of which has been evasive for over a decade in some cases. In the meantime, due to the focus on these politically-sensitive priorities, Bosnia and Herzegovina's political elites have ignored changes that would dramatically improve legitimacy of elected officials through the introduction of run-off elections, strengthen the integrity of electoral process by way of electronic counting of ballots, as well as increase political stability through the raising of electoral threshold and the introduction of interim elections in situations of political deadlock that prevents government formation. The article discusses all of these matters, providing a comparative perspective, analysis and recommendations.

Key words: Early elections – Instant runoff – Electronic vote counting – Electoral threshold – Malapportionment

Geneza izbornih procesa u Bosni i Hercegovini od 1996. do 2018. godine i moguće promjene u Ustavu i Izbornom zakonu

Suad Arnautović

Prof. dr., politolog

Član Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine

suad.arnautovic@izbori.ba

Sažetak: Demokratizaciju razlikujemo od stabilne demokracije. U procesu demokratizacije koja je započela 1990. godine, Bosna i Hercegovina je prošla faze tranzicije, zamjene i premještanja autoritarnog, jednopartijskog sistema u višestranački sistem, čime su u velikoj mjeri prekinute ideje (ideologija), institucije i procedure bivšeg režima. Ipak, Bosnu i Hercegovinu još uvijek ne možemo definirati kao „stabilnu demokraciju“. Koji su uzroci ovakvog stanja?

Prošlo je 30 godina od prvih višestranačkih izbora u Bosni i Hercegovini. Bio je to početak procesa tranzicije iz jednopartijskog u višestranački politički sistem. Od tada do kraja 2018. godine održano je osam predsjedničkih izbornih ciklusa i istovremeni izbori za nacionalno zakonodavstvo. Tokom tog perioda stvorene su, ali i nestale iz političke arene, brojne političke stranke različitih ideoloških smjerova, izborne podrške i organizacijske strukture. Neke političke stranke koje su 1990. izabrane u nacionalni parlament bile su „parlamentarne stranke“ i nakon parlamentarnih izbora 2018, a mnoge su u međuvremenu nestale s političke scene.

Bosanskohercegovački izborni sistem pretrpio je nekoliko značajnih promjena tokom prijelaznog razdoblja. Sistem proporcionalne predstavljenosti (PR) za parlamentarne izbore uveden je na izborima 1990. godine. U međuvremenu su se dogodile strukturne promjene u tom sistemu, u svim glavnim elementima tog sistema: (1) u oblikovanju izbornih jedinica i njihovoj magnitudi; (2) u tipu glasačkog listića; (3) u matematičkoj formuli za preračun glasova u mandate. Također, promijenjena su neka svojstva većinskog sistema (FPTP) za predsjedničke i gradonačelničke izbore? Ove „tehničke“ promjene u izbornom sistemu uz zadržavanje prevaziđenog ekskluzivnog etno-teritorijalnog političkog predstavništva izborne procese u BiH svode na puki elektoralizam. Ima li alternative takvom stanju?

To su osnovna pitanja na koja će se pokušati odgovoriti u ovom radu.

Ključne riječi: elektoralizam, elektoralistička zablude, izborni sistem, stranački sistem, izborne jedinice, glasački listić, formula za preračun glasova u mandate

Uvod

Demokratski prijelaz u Bosni i Hercegovini iz autoritarnog (jednopartijskog) sistema, koji je vladao 45 godina (1945–1990) i koji je otpočeo 1990. godine, u sistem stabilne, konsolidirane liberalne demokracije još uvijek traje. Taj

proces označavamo pojmom demokratizacije. Formalno-pravno ovaj proces je otpočeo 1990. godine održavanjem prvih višestranačkih izbora u Bosni i Hercegovini 18. novembra 1990. godine (Arnautović, 1996). To je period tzv. trećeg talasa demokratizacije u 20. stoljeću (Huntigton piše o tri talasa i dva protutalasa demokratizacije) kojega na početku karakterizira transformacija i zamjena – „transplacement” (Huntigton, 1991 : 276) u kojem se naglašava snažna uloga opozicije vladajućem režimu, u slučaju BiH Savezu komunista BiH, i istovremenoj prilagođavajućoj ulozi stranke toga starog režima novim uvjetima, u slučaju BiH transformacija SKBiH u SKBiH-SDP. Dakle, taj proces pluralizacije bosanskohercegovačke političke scene započinje tokom 1990. godine (Pejanović, 2005 : 111; 2012 : 83) kada dolazi do „cvjetanja demokracije” (Ćurak, 2006 : 107). Krešendo te „negativne demokracije” (Ćurak, 2006 : 107) dostignut je „kroz konstituciju političkih stranaka na mononacionalnoj osnovi” (Ćurak, 2006 : 107) i on se naglo prekida oružanom agresijom na međunarodno priznatu Republiku Bosnu i Hercegovinu u periodu 1992–1995. godine. Dakle, ovaj proces možemo nazvati procesom demokratizacije što je suprotno pojmu stabilne demokracije, odnosno konsolidirane demokracije koji u slučaju Bosne i Hercegovine još uvijek nije dosegnut.

Dakle, proces demokratizacije razlikujemo od stabilne, konsolidirane demokracije, za koju R. A. Dahl smatra da je karakterizira “trajno prisutna odgovornost vlade prema zahtjevima svojih građana, koji se smatraju politički jednakim” (Dahl, 1997 : 11). U procesu demokratizacije koja je započela 1990. godine, padom socijalističkog režima, Bosna i Hercegovina je prošla faze tranzicije, zamjene i premještanja autoritarnog, jednopartijskog sistema u višestranački sistem (Huntigton), čime su u velikoj mjeri prekinute ideje (ideologija), institucije i procedure bivšeg režima. “Nakon sloma socijalističkih režima, bivše su jednopartijske države u početku 1990-ih prošle kroz višestranačke izbore i deklarirale se kao liberalnodemokratske države, ali još nisu uspostavile stabilne liberalnodemokratske institucije, pa se nazivaju *novim demokracijama*”¹ Ipak, Bosnu i Hercegovinu još uvijek ne možemo definirati kao novu „stabilnu demokraciju”.² Koji su uzroci ovog stanja?

Ono se ogleda prije svega u nestabilnom unutarnjem i vanjskom društvenom okruženju koje smo definirali pojmom „permanentne privremenosti” (Arnautović, 2020.¹ : 20). Period od disolucije SFRJ i osamostaljenja BiH

¹ Demokracija. *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2020. Pristupljeno 27. 1. 2021. <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=14516>.

² O teorijama transformacije i uvjetima za izgradnju stabilne demokracije detaljnije vidjeti u: Merkel, Wolfgang, *Teorije transformacije: demokratska konsolidacija postautoritarnih društava*, Politička misao, Vol XXXVI, (1999.), br. 3, str. 121—150,

bremenit je stalnim krizama. Protiv BiH, njene samostalnosti kao suverene i nezavisne države u okviru međunarodno priznatih granica vođena je oružana agresija (1992–1995). Potom je 1995. godine uslijedio „nepravedan” Daytonski mirovni sporazum. Međutim, osporavanje njene nezavisnosti i suverenosti nastavlja se i u postdaytonskoj fazi, pa sve do danas, a najizrazitija forma osporavanja ogleda se u stalnoj blokadi državnih institucija i izbjegavanju usvajanja sistemskih državnih zakona, te blokiranje pristupnog puta BiH Europskoj uniji i NATO alijansi. Takvo projektirano stanje smo definirali sintagmom nametnute „permanente privremenosti (Arnautović, 2020.¹ : 20).” To stanje ima za cilj da se onemogući trajna sigurnosna stabilnost države i njen ekonomski napredak. To je društveno stanje koje karakterizira kontinuirana penetracija i mješanje drugih država, posebno susjeda, u unutarnja pitanja BiH, velika stopa organiziranog i općeg kriminaliteta, korupcije i nestabilnost budžetskih institucija. Bosna i Hercegovina se kontinuirano prikazuje kao “fragilna”, “propala”, “neuspjela”, “nemoguća” država.

U još goroj ambijentalnosti, nakon masakra i genocida nad Bošnjacima, prihvaćen je i potpisan Daytonski mirovni sporazum koji je dizajnirao i izborni sistem ekskluzivnog etno-teritorijalnog političkog predstavljanja. Opće je poznato da je aktuelni izborni sistem u BiH diskriminatoran,³ a taj diskriminatorni karakter proizilazi iz toga modela etno-teritorijalnog političkog predstavljanja (Arnautović, 2017 : 5). Dakle, u takvom političkom sistemu, u ambijentu “ekstremnog pluralizma” (Sartori, 2002 : 248) odvijaju se diskriminatorni izborni procesi u BiH i u tome vidimo nestabilnu demokraciju. To stanje karakterizira veliki broj političkih stranaka i njihova raspršenost bez jasne ideološke grupiranosti u političkoj areni, ali i veliki broj elektivnih (relevantnih) tj. efektivnih političkih stranaka koje učestvuju u (sporom i neefikasnom) procesu odlučivanja.

Politički pluralizam u BiH u postdaytonskom periodu je, Sartorijevskim rječnikom kazano, ekstremno “polariziran”, tj. “atomiziran” čemu doprinosi veliki broj izbornih ciklusa u relativno kratkom vremenu bez kvalitetne reforme izbornog sistema (“elektoralistička zabluda”). Preuzimamo Sartorijevu klasifikaciju “ekstremnog pluralizma”, odnosno “atomiziranog pluralizma” prema kriteriju broja stranaka gdje više od pet stranaka čini visoku fragmentaciju i

³ Vidjeti obrazloženje presuda Europskog suda za ljudska prava u slučajevima Sejdić-Finci vs BiH; Ilijaz Pilav vs BiH; Azra Zornić vs BiH; Samir Šlaku vs BiH; Svetozar Pudarić vs BiH. Npr. Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (*Aplikacija br. 27996/06 i 34836/06*) PRESUDA STRASBOURG 22. decembra 2009. U presudi Sejdić-Finci vs BiH Sud je utvrdio: “Prema tome, ograničenje ovih prava, posebno po sumnjivom osnovu kao što je rasna i etnička pripadnost su, ne samo diskriminatorna, nego i podrivaju sam smisao državljanstva.”

ekstremni pluralizam (Sartori, 2002 : 248-249). U BiH ekstremni pluralizam dokazujemo brojem političkih stranaka koje su se takmičile unutar političke arene u BiH na općim i predsjedničkim izborima od prvih postdaytonskih izbora 1996. do posljednjih, osmih po redu, općih izbora održanih 2018. godine, odnosno brojem “efektivnih političkih stranaka” koje smo mjerili prema broju osvojenih mandata i glasova u državnom parlamentu, kao i njihovom koalicijskom, odnosno ucjenjivačkom potencijalu (Sartori, 2002 : 341).

Izborne sisteme klasificiramo prema tri mjerila: (1) prema pravilima odlučivanja o izbornom pobjedniku; (2) **prema načelima predstavnništva**; te (3) prema političkim efektima na birače, stranački sistem i strukturu parlamenta (Kasapović, 2003 : 160-161). Centralno pitanje koje se ustavnim i izbornom reformom u BiH treba riješiti jeste kakvu političku kulturu i koje načelo predstavnništva u XXI stoljeću treba izgraditi i primjeniti u BiH? U odgovoru na to pitanje podsjećamo na elementarne kriterije reprezentativnosti koje bi trebalo konsultirati pri dizajniranju novog formata državnog Parlamenta BiH.

Podsjetimo da su još 1963. godine Gabriel Almond i Sidney Verba u svom kapitalnom djelu “Građanska kultura” ustvrdili da je politička kultura varijabla koja povezuje mikro i makro politike u nekom političkom sistemu. Zato je politička kultura cjeline naroda, a ne samo elita, bitna za stabilno funkcioniranje političkog sistema. Time su ovi autori otvorili problem kongruencije i dispariteta između kulture i strukture. Njihova je teza da demokratskom političkom poretku, odgovara tip građanske, odnosno demokratske političke kulture (Vujičić, 1999 : 114). “Razvoj stabilne i efikasne demokratske vlade ovisi ne samo o strukturama države i politike: on ovisi o orijentacijama koje ljudi imaju prema političkom procesu – o političkoj kulturi. Ukoliko politička kultura nije u stanju podržati demokratski sistem, šanse za uspjeh ovog sistema su slabe” (Almond, G., Verba, S., 1963 : 498).

Izbori u BiH od 1996. do danas su samo služili (i služe) kao rituali simboličkog učešća birača u potvrđivanju egzistirajuće troetničke etno-teritorijalne autoritarne vlasti. Naime, ti izborni procesi ništa bitno nisu promijenili u prihvaćenom ekskluzivnom etno-teritorijalnom modelu političkog predstavljanja. Oni nisu pomogli u etabliranju stabilne demokracije u BiH niti su donijeli neophodni balans između građanskog i etno-teritorijalnog političkog predstavljanja. Na sceni je, dakle, već duži period ono stanje društvenih odnosa u političkoj sferi koje politolozi definiraju pojmom „elektoralizam”, odnosno „elektoralistička zabluda”. To je drugo ime za pogrešno uvjerenje da je održavanje formalno „free and fair” izbora *conditio sine qua non* postojanja stabilne demokracije. Međunarodni faktori koji su bitno krojili našu postdaytonsku

sudbinu su bili upravo zagovornici i slijepi sljedbenici „elektoralističke zablude“, odnosno koncepcije “čestih” izbora zanemarujući njihov nedovoljan uticaj na razvoj i izgradnju stabilne demokracije u BiH.

Bosanskohercegovačka elektoralistička zabluda

Višestranački, kompetitivni, „slobodni i poštteni” izbori („free and fair” elections) su neophodni za ostvarenje uspješne demokracije i njihovo održavanje u načelu i prividno simbolizira ostvarenje demokratske vlasti i načela slobodnih i demokratskih izbora.⁴ Međutim, takvi izbori, sami po sebi, su nedovoljni za postizanje toga cilja, tj. izgradnju i očuvanje uspješne i stabilne demokracije, odnosno ostvarenje demokracije kako je, primjera radi, definira Robert A. Dahl. Puko tehničko održavanje izbora koje manifestno odražavaju demokratsku kompeticiju vodi ka stanju koje su teoretičari definirali pojmom elektoralizam.⁵

Elektoralizam opisuje onu paradoksalnu društvenu situaciju kada tranziciju vladavine tvrdog autoritarnog sistema upravo pokreće i njome upravlja taj isti vladajući režim (incumbent). Međutim, zbog dominantnog položaja postojećeg autoritarnog režima tokom cijelog procesa tranzicije, on ne uspijeva postići institucionalne kvalitete stabilne liberalne demokracije. U „elektoralizmu” režim u osnovi provodi i prikazuje izbore kao „slobodne i poštene”, ali u takvom sistemu izostaju drugi bitni elementi demokracije, poput vladavine prava, jednakih građanskih i političkih prava i institucionalne podjele vlasti. Čitav izborni proces usmjeren je u korist očuvanja pozicije aktuelnog režima.

Karl tvrdi da „pod izvjesnim okolnostima izbori mogu čak i ometati demokratizaciju” (Karl, 2000 : 95).⁶ To se naročito dešava kada izbori služe kao rituali simboličke participacije kako bi potvrdili egzistirajuću autoritarnu vlast (Sovjetski savez, Indonezija pod Suhartom); kada izbori uključuju puno prisile i pokroviteljstvo nad uskraćivanjem poštene šanse legalnim opozicionim strankama da se takmiče za vlast (Mexico prije 1994.); kada se izbori održavaju prerano s ciljem zaustavljanja liberalizacije blokiranjem pregovora (El Salvador 1982); kada izbori pogoršavaju etničke, religijske ili ostale bazične društvene rascijepe (Burundi 1993); kada se održavaju „demonstracije“

⁴ Načela slobodnih, općih, jednakih, direktnih i tajnih izbora.

⁵ Termin elektoralizam je prva upotrijebila Terry Lynn Karl, profesorica političkih znanosti sa Univerziteta Stanford (Karl, 1986), da bi opisala stanje društva koje je došlo na “pola puta” od autoritarne vlasti ka stabilnoj demokratskoj vladavini.

⁶ “Under some circumstances, elections may even impede democratization.”

u svrhu legitimiranja intervencije strane sile ili zahvale stranim donatorima (Vietnam 1967; Bosna 1996) (Karl, 2000 : 95).

Kao ideologija, elektoralizam, uzdiže izbore iznad svih ostalih dimenzija demokracije. U tome polazi od dvije ključne pretpostavke. Prva, pretpostavlja se da će takmičarska kampanja ili pljeva tj. “chaff” kako je naziva Robert Dahl, demokratskog uređenja proizvesti proces u kojem će se pojaviti svrsishodne političke stranke, alijanse i koalicije koje bi se takmičile i, neovisno o relativnoj snazi tih stranaka, formirale parlamentarne ili predsjedničke sisteme, oblikovale poštene izborne administracije i predstavnička zakonodavna tijela (Karl, 2000 : 95). Druga, pretpostavlja se da će neka minimalna forma “elektoralističke” demokracije biti ishod toga procesa. Mada takvi režimi još uvijek mogu biti daleko od liberalnih demokracija - utoliko što njihove vojske nisu podređene izabranim civilnim zvaničnicima, njihova izvršna vlast nije ograničena drugim nezavisnim vladinim institucijama ili građanska i politička prava nisu priznata – elektoralisti smatraju da demokratska “dobra” proizlaze iz same činjenice da su njihovi zakonodavni i izvršni uredi popunjeni putem održavanja regularnih konkurentskih izbora (Karl, 2000 : 95).

Mada, posmatrači izbora mogu neke izbore smatrati slobodnim i poštenim temeljeći to na osnovu procedura glasanja i njihovom posmatranju izbora na izborni dan (naprimjer, tajnost glasanja, pristup svim glasačkim mjestima, podesne glasačke kutije, ispravne procedure brojanja, i slično) djelotvornije mjerenje slobode i poštenja je stepen na kojem su krucijalne slobode prisutne prije izbornog dana, posebno sloboda kretanja, govora, okupljanja i udruživanja i sloboda od zastrašivanja u vezi sa izborima i izbornom kampanjom (Karl, 2000 : 96). Ako je odlika sistema da je mjesecima prije izbora jako izraženo odsustvo transparentnosti, neuspjeh u uspostavi nezavisne i nepristrasne izborne komisije, prljava izborna kampanja, pretjerano pristrasan pristup medijima ili javnim fondovima, predrasudan i štetan tretman kandidata od strane policije, armije i sudova i tako dalje, onda su perspektive loše za trajnu demokratizaciju nakon glasanja (Karl, 2000 : 96). Nadalje, ako zainteresirane stranke nisu dogovorile kako izbori trebaju biti vođeni, ko ima pravo glasa, koja vrsta izbornog sistema će se koristiti, šta čini slobodu i poštenje, koje teme su predmet demokratskog glasanja, onda izbori neće služiti u svrhu demokratizacije. Ali, ako je ovaj kontekst utemeljen na “demokratskoj pogodbi”, i to na zajednički postavljenim pravilima o kojima su se svi učesnici dogovorili, tada je vjerojatnije da će proizvesti ishode koje elektoralisti pretpostavljaju (Karl, 2000 : 96).

Šta, dakle, elektoralizam predstavlja? To je političko shvaćanje, ideologija, ali i praktična politika koja smatra da se pukim održavanjem izbora može “prenijeti, uspostaviti i učvrstiti demokracija u nedemokratskim, preddemokratskim ili poludemokratskim političkim sustavima” (Kasapović, 2003 : 79). To je vrsta izborne politike koju karakterizira provođenje čestih izbora na svim nivoima političkog sistema, a naročito izbora na nacionalnom nivou, a da prethodno nije izvršena “demokratska pogodba” i postignut sveobuhvatni društvenih ugovor o ključnim aspektima slobodnih i poštenih izbora.

U Bosni i Hercegovini je od 1996. do 2020. godine, dakle u periodu od 24 godine, održano osam parlamentarnih, osam predsjedničkih i sedam lokalnih izbornih ciklusa uz dva ciklusa vanrednih izbora u Republici Srpskoj (1997. i 2007.). Sve te izborne cikluse karakterizira diskriminirajuće izorno zakonodavstvo, posebno u pogledu ostvarivanja prava zagwarantiranih Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (1966.) i Opcionim protokolima (1996. i 1989.) i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Na nacionalnom nivou još uvijek nema mjesta u Predsjedništvu BiH i Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH za državljane BiH koji se ne izjašnjavaju kao Bošnjaci, Srbi i Hrvati. Isti je slučaj na nivou izbora predsjednika i potpredsjednika entiteta. To umnogome doprinosi da se naš izborni sistem kvalificira kao diskriminirajući. Nastavak održavanja izbornih ciklusa pod takvim uvjetima nije ništa drugo do bosanskohercegovačka elektoralistička zabluda. Puki elektoralizam.

Izborni sistem i proporcionalnost

U posljednje vrijeme, naročito nakon presude Ustavnog suda BiH u predmetu U-23/14 kolokvijalno nazvanom predmet “Ljubić”, unutar političke arene u Bosni i Hercegovini žestoko je nametnuta teza o potrebi promjene Izbornog zakona BiH kako bi se osiguralo „legitimno političko predstavljanje”.⁷ U suštini radi se o političkom projektu održanja *statusa quo* u pogledu ekskluzivnog etno-teritorijalnog političkog predstavljanja definiranog u Daytonskom Ustavu BiH koji je dao ekskluzivna prava tzv. konstitutivnim narodima (Bošnjacima, Srbima i Hrvatima) u BiH, a potpuno diskriminirao građane koji im ne pripadaju ili se uopće ne izjašnjavaju u etničkom smislu nego samo kao građani BiH (npr. Azra Zornić.). Međutim, Izbornim

⁷ Grbavac V., Pepić I., Vukoja I., Meritum i razumijevanje odluke Ustavnog suda BiH U-23-14, Institut za društveno-politička istraživanja (IDPI), Mostar. file:///C:/Users/Korisnik/Downloads/38_Vukoja_Grbavac_Pepic%20(1).pdf, posjećeno 29. 1. 2021.

zakonom BiH se ne može mijenjati Ustav BiH, nego obrnuto. Prvo je potrebno Ustavom BiH definirati kriterije reprezentativnosti u Parlamentu BiH, a potom prema tim kriterijima usvojiti izborni sistem koji će osigurati mehanizme za izbor političkih predstavnika. Dakle, u zahtjevima za izmjene Izbornog zakona BiH radi osiguranja “legitimnog političkog predstavljanja” ustvari se radi o eklatantnoj zamjeni teza. Mirovnim sporazumom u Daytonu je dogovoren jedan način političke reprezentativnosti i on se ne može promijeniti „puzajućom izbornom reformom”. Potreban je novi društveni konsenzus o političkom predstavništvu što podrazumijeva izmjenu Ustava BiH.

Zato je važno podsjetiti na elementarna načela političkog predstavništva. Osnovno demokratsko načelo, načelo jednakosti glasa, prema Dieteru Nohlenu, glasi: „Svaki glas treba da ima jednaku brojčanu vrijednost. Jednakost glasova – načelo izbornog prava koje je usko povezano sa širenjem općeg izbornog prava – postiže se onda kada na cijelome izbornom području jedinstveno na određeni udio pučanstva (ili onih s biračkim pravom, rjeđe danih valjanih glasova) otpada jedan mandat, dakle kada je primjenjen ključ jednakog predstavništva” (Nohlen, 1992 : 48). Nohlen, nadalje, ističe da “granice tolerancije u odstupanjima od propisa o jednakosti često se toliko prekoračuju da više ne može biti ni govora o jednakome izbornom pravu. Rezultat izbora tada je iz temelja izmanipuliran” (Nohlen, 1992 : 48).

Kada se primjeni načelo jednakosti⁸ i prema tome odredi srednja vrijednost na koju otpada jedan mandat onda postoje dvije proceduralne mogućnosti. Prva je da se dizajniraju izborne jedinice koje otprilike obuhvataju ono stanovništvo kojemu proporcionalno pripada jedan mandat. Ovaj postupak se uglavnom primjenjuje pri podjeli zemlje na uninominalne izborne jedinice, čije granice je potrebno prilagođavati u jednakim vremenskim intervalima shodno promjeni veličine stanovništva (najpoželjnije je preispitati granice izbornih jedinica svake četiri godine). Druga je da se izračuna koliko mandata proporcionalno pripada jednoj izornoj jedinici na osnovu broja stanovnika ili udjela u stanovništvu (mjerilo veličine može biti i broj osoba s biračkim pravom). Ovaj postupak se primjenjuje kod obrazovanja plurinominalnih izbornih jedinica. Izborna magnituda se može mijenjati i prilagođavati kao posljedica migracija. Pri tome treba voditi računa o veličini izborne magnitude.

Mala izborna magnituda sputava razmah političkog pluralizma tj. višestranakog sistema, onemogućava razvoj nezavisnih stranaka i tendira ka dvostranačju, a sistem proporcionalne reprezentacije svodi na većinski sistem. To

⁸ O ovome načelu, kao i o ostalim načelima demokratskog izbornog prava, šire vidjeti u: Arnautović, 2009 : 287 – 293.

dvostranačje proizilazi iz sljedećih uvjeta: (1) iako se nadmeće više političkih stranaka mala magnituda eliminira stranke s manjom biračkom podrškom; (2) obje velike stranke teže ne samo osvajanju većine, nego teže 100% učinku. Dakle, što je izborna magnituda manja to je niži efekt proporcionalnosti izbornog sistema, a to znači manje šanse malih stranaka da osvoje mandat. Iako te šanse povećava institut kompenzacionih mandata, on još uvijek ne može nadomjestiti negativni efekt male izborne magnitute. Po Nohlenu, kada se veličina izborne jedinice smanjuje, tada se povećava disproporcija između palih glasova i mandata. I obratno, efekat proporcionalnosti izbornog sistema jača ako se povećavaju veličine izbornih jedinica (Nohlen, 1992 : 53). veličina izborne jedinice (izborna magnituda) može, presudno promijeniti efekt izbornog sistema proporcionalne reprezentacije (PR). Čak je i moguće, kao što smo vidjeli, da izborni sistem pređe iz jednog temeljnog tipa (proporcionalni) u drugi (većinski) samo na osnovu promjene veličine izborne magnitute. Tako izbori u izbornim jedinicama „sa tri mandata su većinski izbori“ (Nohlen, 1992 : 55).

Ako se želi očuvati višestranački sistem s nezavisnim strankama, onda se treba ići na okrupljivanje izbornih jedinica i povećanje izborne magnitute kako bi se formirale izborne jedinice srednje veličine (od 6 do 10 poslanika po izornoj jedinici) ili, čak, velike izborne jedinice (10 i više poslanika po izornoj jedinici). U malim izbornim jedinicama izborni sistem proporcionalne reprezentacije gubi svrhu svoga postojanja, svoj *raison d'être*.

Izborni sistem, principi političkog predstavništva i kriteriji reprezentativnosti

Jedna od funkcija kompetitivnih izbora jeste obrazovanje funkcionalnog predstavništva (Nohlen, 1992 : 20) koje počiva na nekoliko principa.

Različiti faktori utiču na konačan dizajn parlamenta, koji predstavlja najviše političko predstavničko tijelo i najviši zakonodavni organ vlasti političke zajednice. Naprimjer, na njegov sastav presudno utiče ustavom utvrđeni broj poslaničkih mjesta i način na koji se u ustavnom sistemu dolazi do toga broja, odnosno kako se on utvrđuje. Svakako da na konačni sastav parlamenta bitno utiču i kriteriji reprezentiranja, odnosno odgovor na pitanje: Koga parlament reprezentira tj. ko su subjekti koje predstavljaju izabrani poslanici u parlamentu? Tek kada se odgovori na ova pitanja na scenu stupaju dizajneri izbornog sistema koji dizajniraju izborni sistem koji treba omogućiti ostvarenje ideje ustavotvorca o reprezentativnosti. Tako izborni sistem, odnosno

mehanizam izbora predstavnika, biva instrument za konstituiranje parlamenta koji može nekada presudno uticati na konačni sastav parlamenta.

Prvi princip konstituiranja političkog predstavništva je *princip većine*. Na tom načelu nastaju većinski izborni sistemi. Pri konstituiranju donjeg doma parlamenta (doma građana) polazi se od pravila većine po kojemu odlučuje većina i shodno tome sastav parlamenta odražava volju većine.

Drugi princip se temelji na načelu *proporcionalnog političkog predstavljanja*. I na tom načelu nastaju proporcionalni izborni sistemi. U parlamentu su predstavljeni različiti interesi i političke ideologije. Parlament predstavlja „ogledalo nacije“. Osnovno mjerilo za dobijanje mandata je broj osvojenih glasova, a distribucija (alokacija) mandata se vrši među kandidatskim listama proporcionalno broju osvojenih glasova. John St. Mill je posebno preferirao ovaj sistem predstavničke demokracije. “U zaista jednakoj demokraciji svaki će, ili bilo koji dio, biti predstavljen ne neproporcionalno nego proporcionalno. Većina birača uvijek će imati većinu predstavnika, a manjina birača imat će uvijek manjinu predstavnika.” (Mill, 1989 : 76). Da bi se to ostvarilo Mill se zalaže za sasvim konkretan projekt Thomasa Harea o proporcionalnoj reprezentaciji, koji je taj autor izložio u svom “Traktatu o biranju predstavnika”, objavljenom 1859. godine.⁹ Za ovaj projekat Mill je iznio najveće hvalospjeve tvrdeći da Hareov plan spada “među najveća unapređenja, ikada dostignuta u teoriji i praksi vladavine”. (Mill, 1989 : 81).

Treći princip se temelji na miksanju ova dva sistema i na tom načelu nastaju mješoviti izborni sistemi. Dio parlamentaraca se bira po većinskom, a dio po proporcionalnom izbornom sistemu.

Među prve kriterije reprezentativnosti spada predstavljanje građana, tj birača. Politički predstavnik, parlamentarac, reprezentira sve građane, a ne samo one koji su glasali za njega. Najznačajniji kriterij za reprezentiranje građana je princip jednakosti biračkog prava – načelo „Jedan čovjek-jedan glas-jednaka vrijednost“ (Pajvančić, 2008 : 247). Govor koji je održao Edmund Burke¹⁰ se smatra rodonačelnikom teorije o slobodnom mandatu. Po njemu izabrani predstavnik ima slobodni, neobvezujući mandat jer nije obavezan slijediti upute i želje svojih birača, nego zastupati njihove interese s gledišta cjeline političke zajednice (Arnautović, 2009 : 65).

⁹ Treatise on the Election of representatives: Parliamentary and Minicipal, London, 1859.

¹⁰ Povodom njegova kandidiranja za drugi mandat u predstavljanju Bristola, u to vrijeme drugog grada u Engleskoj, a neposredno uoči izbora, Burke je održao govor, poznat kao Speech of Bristol Guildhall iz 1780. u kojemu odgovara na kritike biračkog tijela i ocrtava svoje razumijevanje političkog predstavništva.

Drugi kriterij reprezentativnosti je geografska ili teritorijalna reprezentativnost. „Drugi tip reprezentativnosti je teritorijalna ili geografska reprezentativnost koja omogućava da manja i veća naseljena mjesta budu zastupljena u zakonodavnim tijelima“ (Hadžiabdić, 2018 : 221). Skupština Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine pred izbore 1990. godine je imala dva doma (bikameralna skupština): Vijeće građana i Vijeće općina. Vijeće općina je brojalo 110 vijećnika i činili su ga predstavnici svake općine po jedan, bez obzira na veličinu teritorije ili broj stanovnika (tada je bilo 109 općina u BiH, plus jedan predstavnik glavnog Grada Sarajevo).¹¹ Europska povelja o regionalnoj samoupravi utvrđuje princip učešća regiona u odlučivanju na nivou centralnih vlasti (Pejanović, Sadiković, 2010 : 169-176). Načini reprezentiranja regija u parlamentu mogu biti dizajnirani na različite načine. Naprimjer, da postoji poseban dom regija; da se utvrde izborne jedinice koje se poklapaju sa granicama regija; da se primjeni regionalni princip kod konstituiranja doma građana u federacijama, itd. (Pajvančić, 2008 : 259). Najpoznatiji primjer jednake teritorijalne predstavljenosti je Senat Kongresa SAD. „Senat se danas sastoji od 100 članova, po dva iz svake od 50 država“ (Duraković, 2000 : 122) neovisno o veličini teritorije ili broju stanovnika saveznih država.

Ravnomjerna predstavljenost žena i muškaraca, kao i adekvatna predstavljenost nacionalnih manjina također su važni kriteriji reprezentativnosti. Prilikom formuliranja ovih kriterija može se primjeniti tzv. pozitivna diskriminacija ili afirmativna akcija. Neki od načina pozitivne diskriminacije su: zagarantirana mjesta za žene; oslobađanje od taksi za kandidaturu žena; posebne izborne jedinice za žene; kvota za manje zastupljeni spol na kandidatskim listama; veća finansijska pomoć za žene kandidatkinje; zamjena parlamentarca kome je po sili zakona prestao mandat kandidatom istog spola po dubini liste, itd).

Parlament nije samo predstavništvo građana u najširem smislu te riječi, nego je izraz i političke afilacije birača, pa je samim tim i političko predstavništvo. Izabrani politički predstavnici reprezentiraju i njihove političke subjekte, a ne samo birače koji su ih izabrali. Parlament na taj način tvori dvostruko predstavništvo: predstavništvo građana i predstavništvo političkih subjekata. „Oblik i vrsta izbornog sistema utiče na kvalitet i mogućnost reprezentovanja političkih stranaka.“ (Pajvančić, 2008 : 258). Tako većinski izborni sistemi u pravilu imaju za posljedicu dvostanačku strukturu parlamenta, a

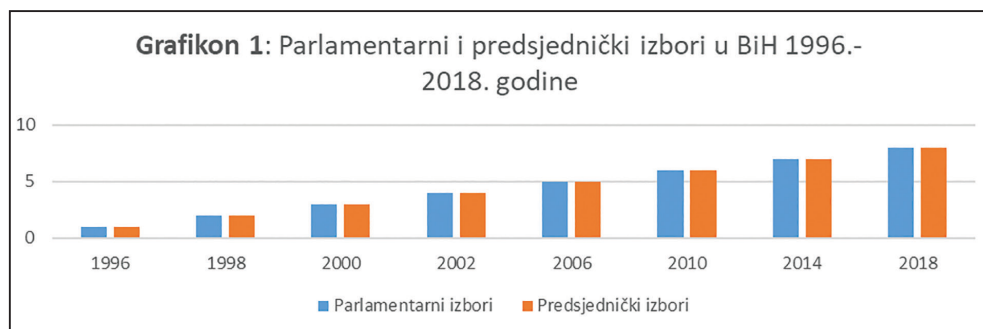
¹¹ Detaljnije o raspodjeli mandata u Vijeću općina SR BiH vidjeti u: Ibrahimagić, Omer, Seizović, Zarije, Arnautović, Suad, 2010, Politički sistem Bosne i Hercegovine Tom I Udžbenik, Promocult, Sarajevo, str. 329-330.

politička posljedica primjene proporcionalnih izbornih sistema je da se u parlamentu političke stranke reprezentiraju proporcionalno podršci koju njihovi kandidati i programi dobiju od strane biračkog tijela.

Demokratsko načelo jednakih izbora nas uči da svaki glas treba da ima jednaku brojčanu vrijednost. Jednakost glasa postiže se u onom slučaju kada na izbornom području jedan mandat otpada na približno jednak broj birača (ili stanovnika), tada se, prema Nohlenu, primjenjuje „ključ jednakog predstavnictva“ (Nohlen, 1992 : 58).

Efektivne političke stranke u postdaytonskoj Bosni i Hercegovini

Prošlo je više od 30 godina od prvih višestranačkih izbora u Bosni i Hercegovini, koji su održani 18. novembra 1990. godine. Bio je to početak procesa tranzicije iz jednopartijskog u višestranački politički sistem. U 1996. godini su održani prvi poslijeratni izbori. Od tada do kraja 2018. godine, kao što se može vidjeti na Grafikonu 1, kao i iz Tabele 1, održano je osam predsjedničkih izbornih ciklusa i osam ciklusa za nacionalno zakonodavstvo i entitetsku vlast (održano je i sedam ciklusa za lokalnu vlast).



Izvor. S. Arnautović, 2021.

Tokom tog perioda stvorene su, ali i nestale iz političke arene, brojne političke stranke različitih ideoloških smjerova, izborne podrške i organizacijske strukture.¹² Neke političke stranke koje su 1990. izabrane u nacionalni parla-

¹² O organizacionoj strukturi i generičkim svojstvima političkih stranaka u BiH vidjeti našu istraživačku studiju pod naslovom: „*Organizational Structures of Political Parties in CEE Countries: A Case Study on Bosnia and Herzegovina*” poglavlje u knjizi „*Organizational Structures of Political Parties in Central and Eastern European Countries* (Editors: K. Sobolewska-Myślik, B. Kosowska-Gąstol, P. Borowiec), Jagiellonian University Press, Kraków, 2016. (ISBN 978-83-233-4174-1) – str. 59-83; kao i našu istraživačku studiju o prezidencijalizaciji političkih stranaka u BiH: „*The Presidentialisation of Political Parties in Bosnia and Herzegovina: A Mitigated Presidentialism*” poglavlje u knjizi: „*The Presiden-*

ment ostale su „parlamentarne stranke“ i nakon parlamentarnih izbora 2018, a mnoge su u međuvremenu nestale s političke scene. Zašto stranački sistem u Bosni i Hercegovini nije dosegao stabilnost (stabilan stranački sistem), nego ga još uvijek karakterizira atomizirani pluralizam? Zašto se bosanskohercegovački stranački sistem nije jasno profilirao u stabilne ideološke grupe stranačkih porodica na ideološkom kontinuumu lijevo-centar-desno? To su pitanja na koja se trebaju dati odgovori produbljenijim empirijskim istraživanjima primjenom metodološke triangulacije tj. kombiniranim kvantitativnim i kvalitativnim istraživačkim metodama.

Broj političkih subjekata (političkih stranaka i koalicija) koji je ušao u državni parlament je sljedeći: 1996. – šest subjekata; 1998. – deset subjekata; 2000. – 13 subjekata; 2002. – 14 subjekata; 2006. – 12 subjekata; 2010. – 12 subjekata; 2014. – 12 subjekata; 2018. – 14 subjekata. Primjetno je da svaki četvrti izborni ciklus u Parlament uvodi maksimalan broj političkih subjekata – 14 od kojih je npr. 2018. godine u Parlament ušlo ukupno 10 stranaka samostalno i dvije koalicije sa po 7 (HDZBiH i dr.) i 4 (SDS i dr) što je 21 predstavljena politička stranka u državnom parlamentu. Previše stranaka ukazuje na atomizirani pluralizam (Sartori) fragmentirani stranački sistem, a poznato je da je fragmentirani stranački sistem disfunkcionalan, a što se onda direktno prelijeva na disfunkcionalnost cjelokupnog političkog sistema.

Tabela 1 - Broj efektivnih/relevantnih stranaka i rezultati izbora za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH 1996.-2018. godina

Godina izbora	Politički subjekt	Ukupan broj važećih glasova	Ukupan broj glasova za politički subjekt	Procenat – ukupno važećih glasova	Broj mandata
1996.	SDA-STRANKA DEMOKRATSKE AKCIJE	2399874	909970	37,91	19
	SRPSKA DEMOKRATSKA STRANKA /SRPSKIH ZEMALJA/		578723	24,11	9
	HDZ BIH - HRVATSKA DEMOKRATSKA ZAJEDNICA		338440	14,1	8
	NARODNI SAVEZ ZA SLOBODAN MIR (SAVEZ ZA MIR I PROGRES)		136077	5,67	2
	ZDRUŽENA LISTA BIH (SDP BIH,UBSD, HSS, MBO, REPUBLIKANCI)		105918	apr.41	2
	STRANKA ZA BOSNU I HERCEGOVINU		93816	3,9	2

Godina izbora	Politički subjekt	Ukupan broj važećih glasova	Ukupan broj glasova za politički subjekt	Procenat – ukupno važećih glasova	Broj mandata
1998.	KOALICIJA ZA CD BIH (SDA BIH, SNIH, LIBERALI BIH, GDS)	1726233	583994	33,83	17
	HDZ BIH - HRVATSKA DEMOKRATSKA ZAJEDNICA		200092	11,59	6
	SLOGA		214634	12,43	4
	SRPSKA DEMOKRATSKA STRANKA		162515	9,41	4
	SDP BIH		159871	9,26	4
	SRS RS		118446	6,86	2
	SOCIJALDEMOKRATI BIH		32192	1,86	2
	NHI-HKDU		40080	2,32	1
	RADIKALNA STRANKA RS		27660	1,6	1
	DNZBIH		21452	1,24	1
2000.	SDP BIH	1490221	268270	18	9
	SDA-STRANKA DEMOKRATSKE AKCIJE		279548	18,75	8
	SRPSKA DEMOKRATSKA STRANKA		248579	16,68	6
	HDZ BIH - HRVATSKA DEMOKRATSKA ZAJEDNICA		169821	11,39	5
	STRANKA ZA BIH		168995	11,34	5
	PDP		95245	6,39	2
	KOALICIJA SNSD-DSP		66684	4,47	1
	SOCIJALISTIČKA PARTIJA RS		38851	2,6	1
	SRPSKI NARODNI SAVEZ RS-BILJANA PLAVŠIĆ		28125	1,88	1
	NHI-HKDU		23604	1,58	1
	DNZ BIH		19527	1,31	1
	BOSANSKOHERCEGOVAČKA PATRIOTSKA STRANKA (BPS)		17248	1,15	1
	DEMOKRATSKA STRANKA PENZIONERA BIH		15962	1,07	1

Godina izbora	Politički subjekt	Ukupan broj važećih glasova	Ukupan broj glasova za politički subjekt	Procenat – ukupno važećih glasova	Broj mandata
2002.	SDA-STRANKA DEMOKRATSKE AKCIJE	1228923	269427	21,92	10
	STRANKA ZA BOSNU I HERCEGOVINU		136090	11,07	6
	SRPSKA DEMOKRATSKA STRANKA		172544	14,04	5
	KOALICIJA (HDZ, DEMOKRŠĆANI)		114207	9,29	5
	SDP BIH		112258	9,13	4
	SNSD - SAVEZ NEZAVISNIH SOCIJALDEMOKRATA		114591	9,32	3
	PDP		53177	4,32	2
	SRS RS		24559	1,99	1
	SOCIJALISTIČKA PARTIJA RS		22126	1,8	1
	BOSS - BOSANSKA STRANKA		18411	1,49	1
	STRANKA PENZIONERA UMIROVLJENIKA BIH		17588	1,43	1
	DNZ BIH		16454	1,33	1
	EKONOMSKI BLOK HDU- ZA BOLJITAK		16052	1,3	1
	NHI-HKDU		13820	1,12	1
2006.	SDA-STRANKA DEMOKRATSKE AKCIJE	1412078	238475	16,88	9
	STRANKA ZA BOSNU I HERCEGOVINU		219487	15,54	8
	SNSD - SAVEZ NEZAVISNIH SOCIJALDEMOKRATA		269468	19,08	7
	SDP BIH		143272	10,14	5
	SRPSKA DEMOKRATSKA STRANKA		108616	7,69	3
2006.	HDZ BIH - HRVATSKA DEMOKRATSKA ZAJEDNICA	1412078	69333	4,9	3
	HRVATSKO ZAJEDNIŠTVO (HDZ 1990, HZ-HSS-HKDU.-HDU-DEM.)		52686	3,72	2
	BOSANSKOHERCEGOVAČKA PATRIOTSKA STRANKA (BPS)		38474	2,72	1
	NARODNA STRANKA RADOM ZA BOLJITAK		33020	2,33	1
	PDP		28410	2,01	1
	DNS		20100	1,42	1
	DNZ BIH		19807	1,4	1

Godina izbora	Politički subjekt	Ukupan broj važećih glasova	Ukupan broj glasova za politički subjekt	Procenat – ukupno važećih glasova	Broj mandata
2010.	SDP BIH	1641569	284435	17,32	8
	SNSD - SAVEZ NEZAVISNIH SOCIJALDEMOKRATA		277819	16,92	8
	SDA-STRANKA DEMOKRATSKE AKCIJE		214300	13,05	7
	SRPSKA DEMOKRATSKA STRANKA		137844	8,39	4
	SBB		130448	7,94	4
	HDZ BIH - HRVATSKA DEMOKRATSKA ZAJEDNICA		114476	6,97	3
	STRANKA ZA BOSNU I HERCEGOVINU		86669	5,27	2
	HRVATSKA KOALICIJA HDZ 1990-HSP		50071	3,05	2
	NARODNA STRANKA RADOM ZA BOLJITAK		49050	2,98	1
	PDP		40007	2,43	1
	DNS		28511	1,73	1
	DNZ BIH		14843	0,9	1
2014.	SDA-STRANKA DEMOKRATSKE AKCIJE	1630920	305394	18,72	10
	SNSD - SAVEZ NEZAVISNIH SOCIJALDEMOKRATA		255024	15,63	6
	SRPSKA DEMOKRATSKA STRANKA		211562	12,97	5
	DEMOKRATSKA FRONTA		150767	9,24	5
	SBB		142003	8,7	4
	HDZBIH, HSS, HKDUBIH, HSP DR.A.STARČEVIĆ, HSP HERCEG-BOSNE		123022	7,54	4
	SDP BIH		108501	6,65	3
	PDP-NDP		50322	3,08	1
	HDZ 1990		40113	2,45	1
	BOSANSKOHERCEGOVAČKA PATRIOTSKA STRANKA (BPS)		38318	2,34	1
	DNS-NS-SRS		37052	2,27	1
	A-SDA		22088	1,35	1

Godina izbora	Politički subjekt	Ukupan broj važećih glasova	Ukupan broj glasova za politički subjekt	Procenat – ukupno važećih glasova	Broj mandata
2018.	SDA-STRANKA DEMOKRATSKE AKCIJE	1656516	281731	17	9
	SNSD - SAVEZ NEZAVISNIH SOCIJALDEMOKRATA		265593	16,03	6
	SDP BIH		150454	9,08	5
	HDZBIH, HSS, HKDUBIH, HSP-HNS. HSP DR.A.STARČEVIĆ, HDUBIH		149872	9,04	5
	SDS-LISTA (SDS-NDP-NS-SRS)		162414	9,08	3
	DF-GS,ŽELJKO KOMŠIĆ: BIH POBJEĐUJE!		96174	5,8	3
	PDP		83832	5,06	2
	SBB		68993	4,16	2
	NAŠA STRANKA		48401	2,92	2
	DNS		69289	4,18	1
	NEZAVISNI BLOK		41512	2,5	1
	POKRET DEMOKRATSKE AKCIJE		38417	2,31	1
	SOCIJALISTIČKA PARTIJA RS		31321	1,89	1
	A-SDA		30482	1,84	1

Izvor: S. Arnautović, 2021.

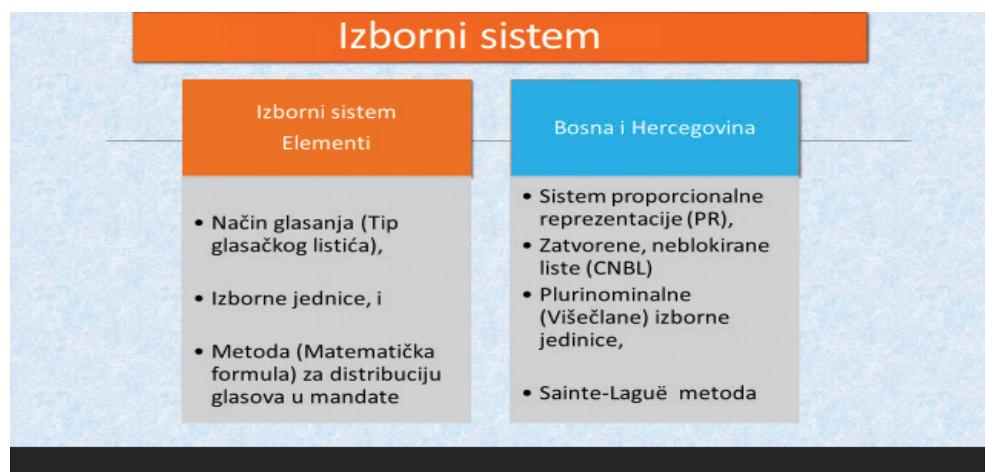
Iz kvantifikacije iznesene u Tabeli 1 može se zaključiti da su sve elektivne stranke izabrane u državni parlament BiH na Općim izborima 2018. godine još uvijek aktivne i da čine jezgro bosanskohercegovačke političke arene. Međutim, za očekivati je da će ta arena na Generalnim izborima 2022. godine biti “obogaćena” još jednim brojem jakih stranaka koje su svoju lokalnu relevantnost pokazale na Lokalnim izborima 2020. godine.

Izborni sistem i pravila izbornog postupka – Opći izbori 1996–2002. godine

Na Slici 1 možemo vidjeti komparativni prikaz osnovnih elemenata izbornog sistema, i to: način glasanja (tip glasačkog listića); izborne jedinice; metoda za prenos glasova u mandate (matematička formula) i prikaz tih elemenata karakterističan za aktuelni izborni sistem u Bosni i Hercegovini.

Međutim, prvi postdaytonski izbori održani 1996. godine su imali drugačije elemente izbornog sistema. Članovi Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH su se birali u dvije višečlane izborne jedinice (Federacija BiH

i Republika Srpska) po sistemu at-large (cijela teritorija entiteta jedna izborna jedinica). Formula za preračun mandata je bila kombinacija izborne kvote (Hare) i D'Hondtove formule (izbornog količnika). "I zastupnici u parlamentima bh. entiteta birani su na sličan način...." (Herceg, Tomić, 1998 : 142), "na bazi zatvorenih stranačkih listi" (Hadžiabdić, 2018 : 46).¹³



Slika 1: Komparativni prikaz osnovnih elemenata izbornog sistema

Izvor. S. Arnautović, 2021.

Prije općih izbora 1998. godine održani su lokalni izbori 1997. i vanredni izbori u Republici Srpskoj. Drugi Opći izbori u BiH su održani u septembru 1998. godine. To je period kada se uvode značajne "tehničke" izmjene u izbornu zakonodavstvo u BiH.¹⁴ Najznačajnija promjena je u pogledu formule za preračun glasova u mandate i umjesto D'Hondtove formule uvodi se formula Saint Laguë. Također, uvedena je odredba o karakteru slobodnog mandata. "Prvi put je propisano da mandat pripada izabranom kandidatu, a ne strankama ili koalicijama, i ne može se mijenjati ili oduzeti osim konačnom odlukom PIK-a" (Hadžiabdić, 2018 : 62). Nadalje, uvedene su novine kod procesa registracije političkih stranaka, podnošenja imovinskih kartona, posmatranja izbora i, što treba posebno naglasiti, u vezi sa boljom zastupljenosti žena na kandidatskim listama.

Za opće izbore koji su održani u novembru 2000. godine Pravila i propisi Privremene izborne komisije (PIK) su prilagođeni odredbama iz Nacrta

¹³ Praktičan primjer alokacije mandata sukladno ovom izbornom modelu vidjeti u. Hadžiabdić, 2018, str. 46-47.

¹⁴ Pravila i propisi Privremene izborne komisije, „Službeni list BiH“, br. 15/98 i 20/98.

stalnog Izbornog zakona BiH, koji je Parlamentarna skupština BiH usvojila tek augusta 2001. godine.¹⁵ U ranijim izborima (1996–1998) Privremena izborna komisija je vodila proces registracije političkih stranaka za učešće na izborima. Međutim, na ovim izborima od stranaka se tražilo da budu registrirane kod nadležnog sudskog organa,¹⁶ a Privremena izborna komisija je zadržala nadležnost u pogledu ovjere političke stranke za učešće na izborima. Prilikom ovjere političke stranke PIK je tražila sljedeće dokumente: potreban broj potpisa podrške;¹⁷ potpisanu izjavu da će politička stranka poštovati Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, Izborni kodeks ponašanja, kao i Pravila i propise Privremene izborne komisije; naziv političke stranke koji će se pojaviti na glasačkom listiću; listu izbornih jedinica u kojima politička stranka namjerava podnijeti liste kandidata, kao i listu za kompenzacijske mandate; depozit za ovjeru;¹⁸ političku platformu; potvrdu o registraciji; i finansijski izvještaj.¹⁹ Novina za ove izbore bila je i uvođenje lista nezavisnih kandidata, koje su mogli formirati nezavisni kandidati ovjereni za istu izbornu jedinicu.

Tokom priprema za općinske izbore koji su održani u aprilu 2000. godine Privremena izborna komisija usvojila je nekoliko značajnih izmjena koje se

¹⁵ Pravila i propisi OSCE su se mijenjali i dograđivali neposredno pred izbore i sukcesivno tokom cijele 2000. izborne godine što je suprotno međunarodnim standardima o fer i poštenim izborima. Vidjeti “Službeni glasnik BiH” broj: 1/00, 2/00, 7/00, 9/00, 11/00, 16/00, 18/00, 20/00, 21/00, 25/00 i 26/00. Izborni zakon BiH je objavljen u “Službenom glasniku BiH”, broj: 23/01 od 19.09.2001. godine.

¹⁶ Ovdje treba istaći da taj sudski organ nije najviši sud u državi nego kantonalni, odnosno općinski sudovi. Ta činjenica, kao i činjenica da nikada nije donešen novi, postdaytonski, krovni zakon o političkim strankama na nivou BiH, uvjetovala je da sudovi različito prilaze pitanjima registracije pojedinih političkih stranaka.

¹⁷ Za ove izbore smanjen je broj potpisa podrške koji je politička stranka morala prikupiti, ali je uvedeno pravilo da jedan birač može dati potpis podrške samo jednoj političkoj stranci ili nezavisnom kandidatu, što je proces provjere učinilo znatno težim. Političke stranke su morale podnijeti listu od najmanje 3.000 potpisa podrške ukoliko su se željele kandidirati za izbore na nivou Bosne i Hercegovine, 2.000 potpisa podrške ukoliko su se željele kandidirati za izbore na entitetskom nivou i 500 potpisa podrške ukoliko su se željele kandidirati samo na kantonalnom nivou. Političke stranke su bile izuzete od obaveze prikupljanja potpisa podrške ukoliko član te političke stranke ima mandat na istom izbornom nivou za koji se politička stranka prijavljuje. Da bi se primijenila ova odredba, politička stranka je morala podnijeti potpisanu izjavu nosioca mandata da je nosilac mandata bio član te političke stranke u vrijeme kada je dobio mandat i da je još uvijek član te političke stranke.

¹⁸ Iznos depozita za ovjeru je također značajno promijenjen i ovisio je o najvišem nivou vlasti za koji se politička stranka prijavljuje za ovjeru. Tako je za izbore za predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske ili za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine depozit za ovjeru iznosio 10.000 KM, za izbore na nivou entiteta, osim za predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske, depozit za ovjeru je iznosio 5.000 KM i za izbore na nivou kantona depozit za ovjeru je iznosio 2.000 KM. Kada su u pitanju nezavisni kandidati, broj potpisa podrške, kao i visina depozita za ovjeru, bili su upola niži od onog koji je dat za političke stranke.

¹⁹ OSCE – Misija u BiH, Privremena izborna komisija, Pravila i propisi, “Službeni glasnik BiH”, broj: 18/2000 od 11. jula 2000.

odnose na sam izborni sistem. Prije svega, zadržan je sistem proporcionalne zastupljenosti, prema metodi Sainte-Laguë,²⁰ ali su uvedene slabo strukturirane stranačke liste (ordinalna glasačka metoda).²¹ Na taj način biračima je data mogućnost ne samo da biraju za koju političku stranku žele glasati, nego i da unutar liste kandidata odabrane političke stranke biraju one i onoliko kandidata koliko oni to žele. Kao što smo istakli, mandati su se i dalje raspodjeljivali prema metodi Sainte-Laguë, ali oni kandidati koji su dobili najmanje 3% glasova koje je osvojila njegova politička stranka ili koalicija prvi su dobijali mandate.²² Na ovaj način Privremena izborna komisija željela je, kao što je pojašnjavano biračima i javnosti, pojačati odgovornost izabranih zvaničnika prema njihovom biračkom tijelu.

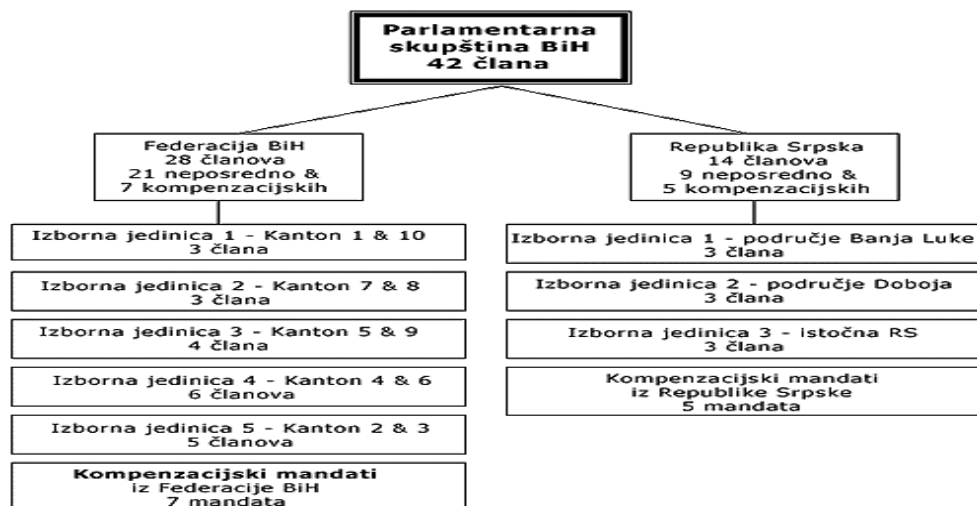
Isto tako, kao značajna novina, za „treće opće izbore u BiH“ (Herceg, Tomić, 2001 : 77) tj. za izbore za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i za Narodnu skupštinu Republike Srpske, uvedene su, kao što se vidi na Shemi 1, višečlane izborne jedinice (članovi 1102, 1103, 1202, i 1302 Pravila i propisa PIK-a)²³ kao i kompenzacijski mandati (član 1106 Pravila i propisa PIK-a), a za izbore za predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske uveden je sistem preferencijalnog glasanja, koji će kao preuranjen eksperiment za bosanskohercegovačko podneblje vrlo brzo biti napušten već na narednim izborima.

²⁰ Prema članu 1105 Pravila i propisa u kojem se govori o raspodjela mandata u izbornim jedinicama, utvrđeno je sljedeće: “U svakoj izornoj jedinici mandati se raspodjeljuju na sljedeći način: 1) za svaku političku stranku, listu nezavisnih kandidata i koaliciju, ukupan broj važećih glasova koje je politička stranka ili koalicija osvojila dijeli se sa 1, 3, 5, 7, 9, 11, itd. sve dok je to potrebno za tu raspodjelu mandata. Brojevi koji se dobiju ovom serijom dijeljenja su “količnici”. 2) Broj glasova za nezavisnog kandidata je količnik tog kandidata. Količnici se redaju od najvećeg do najmanjeg. Mandati se dijele po redu, počev od najvećeg količnika, dok se ne raspodijele svi mandati izborne jedinice za određeni organ.”

²¹ PIK je ove liste u javnosti prezentirao kao „otvorene liste“. Međutim, teorijski gledano otvorene liste su nešto sasvim drugo od ovoga što je uvedeno u izborni sistem u BiH. Ovdje se radi o zatvorenim, neblokiranim listama (CNBL - Closed, Non-Blocked Lists).

²² Ovaj „unutarnji“ izborni prag za kandidate na stranačkoj listi će se povećati na 5% za izbore 2002. godine, kako je to utvrđeno članom 9.9 stav 2 stalnog Izbornog zakona BiH (“Službeni glasnik BiH“, broj: 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04 i 20/04.)

²³ Za izbor Predstavničkog doma PSBiH iz FBiH uvedeno je 5 višečlanih izbornih jedinica koje su uglavnom obuhvatale područja po dva spojena kantona u FBiH (izborna jedinica 5 je obuhvatala i dio Brčko distrikta BiH), a u RS su uvedene 3 višečlane izborne jedinice koje su se poklapale sa geografskim područjima RS (koje je takvo i danas). Za izbor Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH uvedeno je 12 višečlanih izbornih jedinica, a za izbor Narodne skupštine RS uvedeno je 6 višečlanih izbornih jedinica (danas ih ima 9).



Shema 1: Višečlane izborne jedinice za izbor članova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Izborne jedinice i izborna magnituda

Na ovom mjestu posvetićemo se kraćoj analizi izbornih jedinica 1, 2 i 3 iz Republike Srpske za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH kako bismo dokazali da je u tom izboru narušeno načelo jednakosti, te naglasili potrebu za reformom i redizajniranjem ovih izbornih jedinica jednako kao i onih pet višečlanih izbornih jedinica iz Federacije BiH za donji dom državnog parlamenta.

Iz tabele koja slijedi (Tabela 2) vidi se u ovom slučaju očito odstupanje od načela jednakosti glasa što predstavlja klasični mallaportiment. Naime, iz priložene tabele je uočljivo da Izborna jedinica 1 (Banjalučka regija) ima 570.865 registriranih birača i da direktno šalje u Predstavnički dom PSBiH 3 poslanika. Izborna jedinica 2 (Dobojska regija) ima 393.328 registriranih birača i šalje u Predstavnički dom PSBiH, također 3 poslanika. Izborna jedinica 3 (Trebinjska regija) ima 296.404 birača i šalje u Predstavnički dom PSBiH, također, 3 poslanika. U ovom slučaju IJ 1 ima >274.461 birača više od broja birača registriranih u IJ 3, a daje isti broj poslanika u PDPSBiH. Dakle, za jedan mandat u IJ 1 potrebno je 190.288 glasova, a u IJ3 131.109 glasova.

Tabela 2 Izborne jedinice za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH iz Republike Srpske

Izborna jedinica	Magnituda	Broj općina	Broj birača*	"Težina" jednog mandata
Izborna jedinica 1 ²⁴	3	21	570.865	190.288,33
Izborna jedinica 2 ²⁵	3	15**	393.328	131.109,33* bez Brčkog
Izborna jedinica 3 ²⁶	3	28	296.404	318.857

*Odluka o zaključivanju i potvrđivanju izvoda iz Centralnog biračkog spiska za Opće izbore 2018. godine i objavljivanje broja birača za svaku izbornu jedinicu ("Službenik glasnik BiH", broj: 62/18)

**Uključujući građane Brčko distrikta BiH

U raspravi o tome kako politička geometrija, politička geografija, tj. dizajniranje izbornih jedinica i određivanje izborne magnitude utječe na političke posljedice izbornog sistema, pa samim tim i na oblikovanje stranačkog sistema u BiH pomoći će nam bogato empirijsko komparativno iskustvo od 1996. godine do danas koje nam može poslužiti za izvođenje određenih zaključaka i zaokruživanje generalizacija o političkoj prirodi izbornog sistema (modela) u Bosni i Hercegovini.

Podsjetimo na prvi „sociološki zakon” Mauricea Duvergera koji je ustvrdio da “proporcionalni izborni sistem potiče višestranački sistem s krutim frontama i nezavisnim strankama. Čini to tako što postojećim strankama omogućuje da samostalno sudjeluju u izborima te potiče frakcioniranje starih i nastanak novih stranaka”. (Kasapović, 2003 : 69). Međutim, šta se dešava kada se u okviru sistema proporcionalne reprezentacije tvore male izborne jedinice (u smislu izborne magnitude)? Da li se višestranačje zadržava u izbornoj jedinici u kojoj je izborna magnitude 3 ?! Prema članu 9.3 Izbornog zakona BiH utvrđene su tri izborne jedinice iz Republike Srpske od koje svaka daje po 3 poslanika u Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, odnosno ukupno 9 direktno biranih poslanika.

²⁴ 1 Izborna jedinica 1 sastoji se od gradova: Banja Luka i Prijedor i općina: Krupa na Uni, Novi Grad, Kozarska Dubica, Gradiška, Laktaši, Srbac, Prnjavor, Petrovac, Oštra Luka, Čelinac, Istočni Drvar, Ribnik, Mrkonjić Grad, Jezero, Kneževo, Kotor Varoš, Šipovo, Kupres i Kostajnica i bira tri člana,

²⁵ 2 Izborna jedinica 2 sastoji se od gradova: Doboj i Bijeljina, općina Derventa, Brod, Vukosavlje, Šamac, Donji Žabar, Modriča, Pelagićevo, Petrovo, Lopare, Ugljevik, Teslić i Stanari i Brčko distrikta BiH i bira tri člana,

²⁶ 3 Izborna jedinica 3 sastoji se od gradova Trebinje i Zvornik i općina: Osmaci, Šekovići, Vlasenica, Bratunac, Srebrenica, Sokolac, Han Pijesak, Istočna Ilidža, Istočni Stari Grad, Istočno Novo Sarajevo, Trnovo, Pale, Rogatica, Višegrad, Istočni Mostar, Nevesinje, Kalinovik, Gacko, Foča, Novo Goražde, Čajniče, Rudo, Berkovići, Ljubinja, Bileća i Milići i bira tri člana.

Na primjeru našeg izbornog sistema vidimo da mala izborna magnituda „guši” politički pluralizam u tim izbornim jedinicama i iz sistema proporcionalne reprezentacije (PR) defacto prelazi u većinski izborni sistem.

U vezi sa izbornom magnitudom Nohlen razlikuje male izborne okruge, izborne okruge srednje veličine i velike izborne okruge (Nohlen, 1992 : 52).

Različiti izborni okruzi, po ovom autoru, mogu biti ovih veličina:

Broj mandata u izbornom okrugu	Podtipovi izbornih okruga sa više mandata
2-5	mali izborni okruzi
6-10	izborni okruzi srednje veličine
10 i više	veliki izborni okruzi

Izvor, Nohlen, 1992 : 52

U Tabeli 3 smo istakli da od sedam izbornih ciklusa u izbornim jedinicama 1, 2 i 3 iz RS za Predstavnički dom PSBiH samo na izborima 2000. u IJ1, te na izborima 2018. u IJ1 i IJ3 su mandate osvojile tri političke stranke, a u svim ostalim izbornim ciklusima i u sve tri izborne jedinice mandate su osvajale samo po dvije stranke. Dakle, prevalirajući učinak male magnituda i u sistemu proporcionalne reprezentacije (PR) je dvostranačje.

Tabela 3: Broj stranaka koje osvajaju mandate iz tri izborne jedinice iz Republike Srpske u Predstavničkom domu PSBiH od 2000. do 2018.

Godina izbora	Izborna jedinica 1/Br. Stranaka	Izborna jedinica 2/Br stranaka	Izborna jedinica 3/Br. stranaka
2000.	3	2	2
2002.	2	2	2
2006.	2	2	2
2010.	2	2	2
2014.	2	2	2
2018.	3	2	3

Izbor: S. Arnautović, 2021.

Tabela 4: Efektivne stranke po izbornim jedinicama iz Republike Srpske za Predstavnički dom PSBiH 1998–2018.

1998. Izborna jedinica RS*	Broj glasova	%	Broj mandata	Izborna jedinica	Izbori 2000.	Broj glasova	%	Broj mandata	Izbori 2002.	Broj glasova	%	Broj mandata	Izbori 2006.	Broj glasova	%	Broj mandata
KOALICIJA ZA CJELOVITU I DEMOKRATSKU BIH RADIKALNA STRANKA REPUBLIKE SRPSKE	128276	16,6	3	Izborna jedinica 1	SDS	86010	39,70	1	SDS	61977	27,95	1	IJ1 SNSD	133234	55,52	2
	27660	3,6	1	KOALICIJA SRPSKA RADIKALNA STRANKA REPUBLIKE SRPSKE	PDP RS-MLADEN IVANIĆ	45183	15,20	1	SNSD	78504	35,41	2	SDS	36465	15,19	1
	214634	27,7	4		SNSD-DSP	39857	10,60	1					IJ2			
				Izborna jedinica 2	SDS	77193	73,7	2	SDS	55815	39,48	2	SNSD	63978	37,62	2
SDS LISTA	162515	21,0	4		PDP RS-MLADEN IVANIĆ	27551	26,3	1	SNSD	18894	13,37	1	SDS	41744	24,55	1
			14	Izborna jedinica 3	SDS	85376	75,3	2	SDS	54752	36,81	2	IJ3			
					SDA	27950	24,7	1	SDA	24701	16,61	1	SNSD	64991	43,72	2
													SDS	30407	20,45	1

1998. Izborna jedinica RS*	Broj glasova	%	Broj mandata	Izborna jedinica	Izbori 2010.	Broj glasova	%	Broj mandata	Izbori 2014.	Broj glasova	%	Broj mandata	Izbori 2018.	Broj glasova	%	Br mandata
KOALICIJA ZA CJELOVITU I DEMOKRATSKU BIH RADIKALNA STRANKA REPUBLIKE SRPSKE	128276	16,6	3	Izborna jedinica 1	SNSD	131495	49,02	2	SNSD	117802	41,13	2	IJ1 SNSD	233830	40,01	1
	27660	3,6	1		SDS	40683	15,16	1	SDS	77086	26,91	1	PDP-Mladen Ivanić	106812	18,27	1
	214634	27,7	4										SDS LISTA (SDS-NDP-NS-SRS)	104730	17,92	1
SRPSKA RADIKALNA STRANKA REPUBLIKE SRPSKE	118446	15,3	2	Izborna jedinica 2	SNSD	70552	36,89	2	SDS	76577	39,93	2	IJ2 SNSD	142090	35,96	2
SDS LISTA	162515	21,0	4		SDS	54937	28,72	1	SNSD	62415	32,55	1	SDS LISTA (SDS-NDP-NS-SRS)	124472	31,50	1
			14	Izborna jedinica 3									IJ3			
					SNSD	66962	41,40	2	SNSD	68965	40,70	2	SNSD	145940	41,11	1
					SDS	42224	26,10	1	SDS	57899	34,17	1	SDS LISTA (SDS-NDP-NS-SRS)	95626	26,94	1
													DNS	24867	14,01	1

Izvor: S. Amautović, 2021.

Tabela 4 nam dokazuje tezu da što je izborna magnitude manja, to je niži učinak proporcionalnosti izbornog sistema, odnosno da su tada manje šanse malih stranaka. “U izbornom okrugu sa tri mandata relativni broj glasova (u postotku) koji stranka mora doseći da bi sudjelovala u dobivanju mandata jest oko 18%” (Nohlen, 1992 : 52). Izborni ciklusi od 2000. do 2018. godine, također, pokazuju uočljivu razliku u “težini” mandata, tako da pretpostavljeni apportionment (raspodjela mandata) prelazi u mallaportionment (nejednaka težina glasova po jednom mandatu). Naprimjer, u izborima 2018. godine SNSD-u je bilo potrebno 145.940 glasova ili 41,11 % važećih glasova za osvajanje jednog mandata u IJ3, dok je SDS LISTI (SDS-NDP-NS-SRS) bilo potrebno 95.626 ili 26,94 glasa, a DNS-u 24.867 ili 14,01 glas.

Broj efektivnih (elektivnih) stranaka (stranaka koje su dobile mandate u Predstavničkom domu PSBiH) u ovim izbornim jedinicama od 2000. do 2018., što se može vidjeti iz Tabele 3, dokazuje tezu da mala izborna magnituda *de jure* izborni sistem proporcionalne reprezentacije (PR) *de jure*, pretvara u većinski izborni system, *de facto*.

Opći izbori 2002–2018. godine

Naredni izborni ciklusi održani su po odredbama stalnog Izbornog zakona BiH čije je donošenje bila obaveza iz člana V Aneksa 3 Daytonskog mirovnog sporazuma. Njegovom usvajanju su prethodili “teški” pregovori ključnih političkih aktera u BiH, ali oni nisu urodili plodom. Zato je najprije Visoki predstavnik nametnuo Izborni zakon BiH, a onda je Parlamentarna skupština BiH isti usvojila u august 2001. godine. Ovaj zakon je objavljen u „Službenom glasniku BiH” broj: 23/01. Nakon toga su u više navrata uslijedile „tehničke” izmjene Izbornog zakona BiH.²⁷

Opći izbori 2002, 2006, 2010, 2014. i 2018. godine ipak nisu polučili bitnije promjene u pogledu karaktera političkog predstavništva, a niti u samom izbornom sistemu, osim one koja se desila pred izbore 2002. godine. Naime, najbitnija promjena u pogledu političkog predstavništva odnosila se na implementaciju Odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda (predmet U 5/98), na cijeloj teritoriji BiH.²⁸ Kako su izvršene promjene u entitetskim ustavima bilo je potrebno i izborni zakonodavstvo prilagoditi novim ustavnim

²⁷ Izvršeno je ukupno 20 izmjena Izbornog zakona BiH?! Posljednja izmjena je objavljena u “Službenom glasniku BiH” broj: 41/20 i odnosila se na izbore u Gradu Mostaru.

²⁸ Radi se, ustvari, o četiri djelomične odluke Ustavnog suda BiH, objavljene u “Službenom glasniku BiH”, broj: 11/00, 17/00, 23/00, kao i Četvrta Djelimična odluka U 5/98 IV donešena 18. i 19. augusta 2000. godine. O tome vidjeti Bilten Ustavnog suda BiH br. 4/2001.

rješenjima, naročito u pogledu izbora po dva potpredsjednika entiteta, potom u vezi sa sastavom i izborom Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, kao i izborom Vijeća naroda Republike Srpske.²⁹ Također, uvedena je ustavna obaveza o minimalnoj zastupljenosti od 4 predstavnika konstitutivnih naroda u entitetskim parlamentima. Ostalih suštinskih izmjena u pogledu karaktera političkog predstavništva i vezano s tim izbornog zakonodavstva nakon izbora 2002. godine nije bilo.³⁰ Ustvari, može se reći da su najznačajnije promjene uvedene na lokalnom nivou, kao što je direktni izbor načelnika općina i gradonačelnika gradova (osim u Mostaru, Sarajevu i Brčko distriktu BiH), te zagarantirani izbor pripadnika nacionalnih manjina u općinama sa više od 3% takvih pripadnika.

Jedan od razloga tome su „propali” dogovori u vezi sa ustavnim reformom 2006. godine („Aprilski paket”), kao i dogovori o ustavnoj reformi u jesen 2009. godine („Butmirski proces”). Ponuđeni paket ustavnih rješenja pod nazivom „Aprilski paket” bio je najbliži za usvajanje, ali nije uspio zadobiti dovoljan broj glasova u Predstavničkom domu PSBiH. Nadalje, paket ustavnih promjena dogovaran u vojnoj bazi u Butmiru kod Sarajeva nije uspio, čak, ni doći na dnevni red sjednice Predstavničkog doma PSBiH. Ti pregovori, koje je „traljavo” pripremio i vodio Karl Bildt doživjeli su totalni fijasko.

Prijedlozi za novi bosanskohercegovački društveni ugovor

Pogrešna formula da se izgradnja demokracije u BiH može obaviti uz česte i uzastopne izborne cikluse (elektorska demokracija) uz prilagođavanje izbornog sistema željama međunarodne zajednice ili, čak, pojedinih subjekata te zajednice je politički, materijalno, organizaciono i kadrovski iscrpila i domaće i strane faktore. U principu nisu postignuta očekivani efekti, jer se na kraju toga procesa sve vratilo na početak trijumfom nacionalnih stranaka na općim izborima 2002., 2006., 2014. i 2018. godine.

Zato bi se prvo trebalo ići na promjenu Ustava BiH, a potom Izbornog zakona BiH i tek onda ići na organizaciju narednih izbora.

U tom kontekstu, a u cilju pojednostavljenja procedure donošenja odluka suvislo je razmotriti mogućnost obrazovanja jednodomnog bosanskohercegovačkog parlamenta, koji bi kao „ogledalo društva” odslikavao strukturu

²⁹ Podsjetimo da Dom naroda Parlamenta Federacije BiH i Vijeće naroda RS imaju asimetrične nadležnosti.

³⁰ O detaljima svih izmjena izbornog zakonodavstva pažljiviji čitalac može vidjeti u: Hadžiabdić, 2018 str. 71-85.

bih. društva, odnosno cijeli spektar političkih snaga i dominantnih društvenih grupa, kao i civilnog društva.

U pitanjima koja bi se tačno specificirala u Ustavu BiH, a koja spadaju u vitalni nacionalni interes pojedinih etničkih grupa, iz sastava Parlamenta BiH mogli bi se izdvojiti pripadnici svake etničke grupe formirajući *ad hoc* domove naroda za usaglašavanje i zaštitu vitalnog nacionalnog interesa određene etničke grupacije. Etnička grupa koja je pokrenula pitanje vitalnog nacionalnog interesa u Parlamentu BiH imala bi pravo veta u pogledu donošenja odluka Parlamenta BiH sve do odluke Ustavnog suda BiH.

U smislu pojednostavljenja političkog predstavljanja u i izvan Bosne i Hercegovine neophodno bi bilo birati jednog predsjednika države koji bi Ustavom podijeljenu nadležnost dijelio sa premijerom vlade. Predsjednik države, koji bi imao jednog zamjenika i dva potpredsjednika, bi se birao po dvokružnom većinskom izbornom sistemu glasanjem birača sa cijele teritorije države po principu “jedan čovjek - jedan glas - jednaka vrijednost” s mandatom od pet godina.

Parlament BiH bi se trebao birati po personaliziranom sistemu proporcionalne reprezentacije (slično izbornom modelu SR Njemačke) sa sistemom slabo struktuiranih lista. Neophodno je uvesti izborni prag (prohibitivnu klauzulu) od 5% u cijeloj zemlji odnosno na nivou države.

Izbor Parlamenta BiH, kojeg bi činilo 120 predstavnika, mogao bi se izvršiti personaliziranim proporcionalnim izbornim postupkom sa dva glasa birača:

- jedan glas u uninominalnoj izornoj jedinici (regiji), čime bi se izabralo 60 ili 50% predstavnika u jednočlanim izbornim jedinicama po izbornom sistemu relativne većine (“prvi dobija mjesto”) ili korištenjem preferencijalnog sistema;
- jedan glas na nivou države kao jednoj izornoj jedinici (*at large*), čime bi se izabralo preostalih 60 ili 50% članova Parlamenta, a izbor bi se vršio prema listovnom sistemu proporcionalne reprezentacije koristeći se sistemom slabo struktuiranih lista.

Dugoročni i stabilni razvoj demokracije u Bosni i Hercegovini zahtjeva ostvarenje konstitutivnosti građanina BiH na cijeloj teritoriji BiH, što podrazumijeva promjene u ustavno-pravnom sistemu kako države, tako i nižih nivoa vlasti. Taj napor treba da rezultira punom ravnopravnošću etničkih grupa i ostvarenju svih drugih sloboda i prava za sve građane u Bosni i Hercegovini na njenoj cijeloj teritoriji bez diskriminacije.

Zaključak

Puko održavanje izbora svake druge godine (generalni, lokalni) bez kvalitativne reforme ustavno-pravnog, odnosno političkog Sistema, Bosnu i Hercegovinu drži u stanju „elektoralističke zablude”. To se stanje mora promijeniti.

Shodno našim teorijskim i empirijskim rezultatima istraživanja slobodni smo zaključiti da je izbornu reformu, odnosno novi izborni sistem u BiH moguće tražiti na tragu ukupnih europskih i općenito demokratskih dostignuća. Na prvom mjestu, izbori trebaju osigurati proporcionalnost broja dobijenih glasova birača s brojem mjesta svake političke opcije u političkom predstavničkom tijelu. Na taj način se ostvaruje ravnopravnost i politička jednakost građana-birača. Proporcionalni sistem ili, pak, njegovo kombiniranje sa većinskim sistemom omogućava i društvu i parlamentarnu ravnotežu, osigurava neophodni balans između etničkog i građanskog političkog predstavnštva, štiti i utvrđuje legitimitet i legalitet izabranih predstavnika.

Iz dosadašnjeg izlaganja bjelodano je da je za novi iskorak, posebno u vezi za europskim i euroatlantskim integracijama, Bosni i Hercegovini potrebna opsežna ustavna reforma, odnosno bosanskohercegovačkom društvu je neophodna temeljita ustavna i izborna reforma, koja može doći iz tri pravca:

(1) prvo izvršiti neophodne promjena Ustava BiH i odmah potom Izbornog zakona BiH.

Treba se usvojiti novi građanski Ustav Bosne i Hercegovine. Sadašnji Ustav BiH - Anex IV kao dio Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini treba ostati *ad acta* kao jedna historijska nužnost, koja je u jednom vremenu odigrala važnu historijsku ulogu. Tekst novog Ustava BiH mora biti plod konsenzusa svih političkih aktera u političkoj areni u BiH.

Na državnom nivou sastavni dio ustavne reforme mora biti implementacija presuda Europskog suda za ljudska prava iz Strasbourga u slučajevima: Sejdić-Finci; Azra Zornić, Ilijas Pilav, Samir Šlaku i Svetozar Pudarić, kao implementacija svih konačnih i obvezujućih presuda Ustavnog suda u BiH (U-23/14 „Ljubić“, U-14/12 „Komšić“ itd.).

Vladajuće etno-nacionalne političke elite se bore za održanje statusa-quo što državu BiH i bh. društvo drži u stanju „permanentne privremenosti“. Na sceni je sukob dvije političke koncepcije: etno-teritorijalne (Daytonske) koja zagovara ekskluzivni status i primat etničkih grupa tzv. konstitutivnih naroda u političkom predstavljanju, te građanske (strazburško-briselske) koja daje

primat čl. 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji je, da paradox bude potpun, sastavni dio Ustava BiH.³¹

Zato smo izložili novi Model optimalnog akomodacijskog političkog predstavljanja u Bosni i Hercegovini u XXI stoljeću (Arnautović, 2020.¹, Arnautović, 2017 : 272-300) koji nudi neophodni balans između etničkog i građanskog političkog predstavljanja.

(2) Drugi pravac je da se odmah ide u **političke** izmjene Izbornog zakona BiH bez promjene Ustava BiH.

Ti zahtjevi se obrazlažu potrebom za implementacijom samo jedne odluke Ustavnog suda BiH (U - 23/14) kako bi se osiguralo „načelo legitimnog predstavljanja“. Ovaj pristup bi doveo do cementiranja prevaziđenog daytonskog rješenja o ekskluzivnom etno-teritorijalnom predstavljanju tzv. konstitutivnih naroda i za duži period onemogućio donošenje novog modernog građanskog Ustava BiH. Time bi se onemogućila i reforma zasnovana na građanskim principima političkog predstavljanja.

(3) Treći pristup je da se ide na najnužnije „tehničke“ izmjene Izbornog zakona BiH koje bi *inter alia* obuhvatile reformu imenovanja članova biračkih odbora i izbornih komisija; reformu registracije i identifikacije birača; reformu izbornih jedinica, te reformu glasačkog procesa korištenjem novih tehnologija (uvođenje optičkih skenera, kamera na biračkim mjestima i u Glavnom centru za brojanje i automatsku identifikaciju skeniranjem otisaka prsta tzv. AFIS-a - Automated Fingerprint Identification System). Ovaj pristup bi samo odgodio agoniju „permanentne privremenosti“ (Arnautović, 2020.¹ : 20). jer ne bi odgovorio na najvažnije pitanje o obrazovanju, karakteru i kriterijima za funkcionalno akomodacijsko političko predstavništvo u Bosni i Hercegovini u XXI stoljeću.

³¹ Član 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima glasi: „Svaki građanin mora imati pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika navedenih u članu 2. i bez neutemeljenih ograničenja: a) sudjeluje u vođenju javnih poslova, direktno ili preko slobodno izabраних predstavnika; b) bira i bude biran na poštenim periodičnim izborima s općim i jednakim pravom glasa koji se moraju provoditi tajnim glasanjem, na način kojim se garantira slobodno izražavanje volje birača; c) ima pristup javnim službama u svojoj zemlji u skladu s načelom opće jednakosti.“ O tome vidjeti u: Ibrahimagić, Omer, Seizović, Zarije, Arnautović, Suad, 2010., Politički sistem Bosne i Hercegovine Tom I Udžbenik, Promocult, Sarajevo, str. 75. Ovaj Međunarodni pakt je sastavni dio Ustava BiH - Aneks I Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini.

Bibliografija

- Almond, G., Verba, S., 1963., *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press,
- Arnautović, Suad, 1996., *Izbori u Bosni i Hercegovini '90. Analiza izbornog procesa*, Promocult, Sarajevo.
- Arnautović, Suad, 2009., *Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*, Promocult, Sarajevo,
- Arnautović, Suad, 2017., *Kontroverze o izborima i izbornom sistemu u Bosni i Hercegovini*, Promocult, Sarajevo,
- Arnautović, Suad, 2020.¹, *Model optimalnog akomodacijskog političkog predstavljanja u Bosni i Hercegovini u XXI stoljeću*, Podgorica, CIP - Katalogizacija u publikaciji Nacionalna biblioteka Crne Gore, Cetinje, ISBN 978-86-85547-51-5, COBISS.CG-ID 14969860,
- Arnautović, Suad, 2020., *Izborni sistem u BiH je diskriminatoran i proizilazi iz etno-teritorijalnog političkog predstavljanja*, <https://ba.boell.org/bs/2020/07/28/dosje-mostar-izborni-sistem-u-bih-je-diskriminatoran-proizilazi-iz-etno-teritorijalnog>,
- Dahl, A. Robert, 1997., *Poliarhija participacija i opozicija*, Filip Višnjić, Beograd,
- Duraković, Nijaz, 2000., *Uporedni politički sistemi*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo,
- Ćurak, Nerzuk, 2006., *Ideološko-političke podjele u stranačkoj areni Bosne i Hercegovine*, u Zborniku: *Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini*, ur. Fink-Hafner, Danica i Pejanović, Mirko, Ljubljana/Sarajevo,
- Hadžiabdić, Irena, 2018., *Izbori u Bosni i Hercegovini - Dug put ka demokratskim standardima*, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine, Sarajevo,
- Herceg, Nevenko, Tomić, Zoran, 2001., *Izbori i izborna kampanja u Bosni i Hercegovini 2000. godine*, Sveučilište u Mostaru, Mostar,
- Herceg, Nevenko, Tomić, Zoran, 1998., *Izbori u Bosni i Hercegovini*, Sveučilište u Mostaru, Mostar,
- Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2020.
- Huntington, Samuel P., 1991., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma,
- Ibrahimagić, Omer, Seizović, Zarije, Arnautović, Suad, 2010., *Politički sistem Bosne i Hercegovine Tom I Udžbenik*, Promocult, Sarajevo,
- Karl, L. Terry, 1986., "Imposing Consent? Electoralism vs. Democratization in El Salvador" In *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1986*, ed. By Paul W. Drake and Eduardo Silva, University of California, San Diego,
- Karl, L. Terry, 2000., "Electoralism: Why Elections are not Democracy," in Richard Rose (ed.), *The International Encyclopedia of Elections*. Congressional Quarterly Books,
- Kasapović, Mirjana, 2003., *Izborni leksikon, Politička kultura*, Zagreb,
- Merkel, Wolfgang, *Teorije transformacije: demokratska konsolidacija postautoritarnih društava, Politička misao*, Vol XXXVI, (1999.), br. 3, str. 121—150,
- Mill, John, Stuart, 1989., *Izabrani politički spisi Drugi svezak*, Informator FPN Zagreb,
- Nohlen, Dieter, 1992., *Izborna pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb,
- Pajvančić, Marijana, 2008, *Izborna pravo, drugo izmjenjeno i dopunjeno izdanje*, Pravni fakultet Novi Sad,
- Pejanović, Mirko, 2005., *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*, Šahinpašić, Sarajevo,

- Pejanović, Mirko, 2012., *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine*, Studije, članci, intervjui, Drugo dopunjeno izdanje, Šahinpašić, Sarajevo,
- Pejanović, Mirko, Sadiković, Elmir, 2010, *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb,
- Sartori, Giovanni, 2002., *Stranke i stranački sustavi*, Politička kultura, Zagreb,
- Vujčić, Vladimir, *Politička kultura i politička struktura: odnos političke kulture, strukture i demokracije* (I.dio), Polit. misao, Vol XXXVI, (1999.), r. 1, str. 113—139.

Genesis of Electoral Processes in Bosnia and Herzegovina from 1996 to 2018 and Possible Changes in the Constitution and Election Law

Summary

We distinguish democratization from stable democracy. In the process of democratization that began in 1990, Bosnia and Herzegovina went through the stages of transition, replacement and displacement of the authoritarian, one-party system into a multi-party system, thus largely discontinuing the ideas (ideology), institutions and procedures of the former regime. However, we still cannot define Bosnia and Herzegovina as a “stable democracy”. What are the causes of this condition?

It has been 30 years since the first multi-party elections in Bosnia and Herzegovina. It was the beginning of a process of transition from a one-party to a multi-party political system. From then until the end of 2018, eight presidential election cycles and simultaneous elections for national legislature were held. During that period, numerous political parties of different ideological directions, electoral support and organizational structure were created, but also disappeared from the political arena. Some political parties that were elected to the national parliament in 1990 were “legislative parties” even after the 2018 parliamentary elections, and many of them disappeared from the political arena in the meantime.

The Bosnian electoral system has undergone several significant changes during the transition period. The proportional representation (PR) system for parliamentary elections was introduced in the 1990 elections. In the meantime, there have been structural changes in that system, in all the major elements of that system: (1) in the shaping of constituencies and their magnitude; (2) in the ballot type; (3) in a mathematical formula for transfer of votes into seats. Also, some properties of the majority system (FPTP) were changed for the presidential and mayoral elections? These “technical” changes in the electoral system, while maintaining the outdated exclusive ethno-territorial political representation, reduce the electoral processes in BiH to mere electoralism. Is there an alternative to such a situation?

Those are the fundamental questions that I set out to answer in this paper.

Key words: electoralism, electoral system, party system, constituencies, ballot.

Izborni sistem Bosne i Hercegovine: aktuelno stanje i nužne reforme u kontekstu važećih ustavnih rješenja

Zlatan Begić

Vanredni profesor

Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli

zlatan.begic@gmail.com

Sažetak: Izborni sistem Bosne i Hercegovine (dalje: BiH) zasniva se na pozitivnim ustavno-pravnim rješenjima koja u svom izvornom obliku, kako je poznato, ne omogućavaju konsekventno ostvarenje opšte-prihvaćenih međunarodnih demokratskih standarda u pogledu jednakosti biračkog prava građana. O tome je, u pojedinačnim slučajevima, Evropski sud za ljudska prava u Strazburu već zauzeo stav. Konstantno ignorisanje obaveza u vezi sa usaglašavanjem unutrašnjeg pravnog poretka BiH sa međunarodnim demokratskim standardima i presudama Evropskog suda za ljudska prava koje predstavljaju obaveze ustavno-pravne naravi dovelo je, ne samo do daljeg kršenja biračkih prava građana po etničkoj osnovi, nego i do daljeg razvoja nedemokratskih političkih koncepata koji teže za uvođenjem novih oblika diskriminacije u fazi izbora. Pri tome se pojmovni instrumentarij tumači i obrazlaže na do sada nepoznat i suštinski pogrešan način u teoriji i praksi ustavnog i javnog prava – poput „legitimnog predstavljanja konstitutivnih naroda”, „autentičnih predstavnika konstitutivnih naroda”, kao i nastojanja na „nacionalizaciji” konstitutivnih naroda i sl., a u namjeri bilo kakvog teorijskog utemeljenja nekonsekventnih političkih stavova. Pored toga, u uvjetima nedemokratskih ustavnih rješenja i uzimajući u obzir stvarnu moć donošenja odluka unutar institucija, izbornog pobjednika presudno ne određuju građani na izborima, što su pokazali i posljednji opšti izbori 2018. godine nego je, između ostalog, apsolutni izborni pobjednik u smislu formiranja vlasti i mogućnosti blokade implementacije izbornih rezultata promovisan odlukom/Uputstvom Centralne izborne komisije BiH u pogledu raspodjele delegatskih mjesta u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH, te je tako (gotovo unaprijed!) određen nekonsekventnim ustavnim rješenjima i izbornom geometrijom – što dodatno diskvalificira poziciju građanina i opšte-prihvaćene međunarodne demokratske standarde bez kojih demokratsko društvo ne može da postoji i da se razvija. Sve to ozbiljno dovodi u pitanje demokratski legitimitet i kapacitet institucija javne vlasti i princip vladavine prava, te izvršavanje obaveza pravne i političke naravi na putu evropskih integracija. Suprotno tome, pravne obaveze BiH u pravcu reforme izbornog prava, ma koliko različitih modaliteta mogu da imaju, prilično su jasne i podrazumijevaju, na prvom mjestu, jednakost aktivnog i pasivnog biračkog prava građana bez obzira na etničku pripadnost ili kakvu drugu okolnost, što je i predmet razmatranja ovim povodom.

Ključne riječi: Ustav BiH, konstitutivnost naroda, ravnopravnost građana, demokratski standardi, biračko pravo, reforma

Uvod

Ovaj rad sastoji se od četiri međusobno povezane cjeline.

Prvi dio rada posvećen je osnovama teorijske elaboracije vrlo kompleksnih kategorija legaliteta i legitimiteta. Ovi pojmovi u svakodnevnom javnom diskursu u BiH i u dnevno-političke svrhe vulgariziraju se do te mjere da se potpuno izvrće njihova stvarna suština i značaj sa stanovišta opšte-prihvaćenih međunarodnih demokratskih standarda, pogotovo kada je riječ o kategoriji legitimiteta, dok se princip legaliteta potpuno zanemaruje i gura u drugi plan.

Drugi dio rada sadrži razmatranja, na nivou osnovnih principa, o problematici legaliteta i legitimiteta aktuelnog ustavno-pravnog poretka Bosne i Hercegovine, uključujući i uzroke deficita u pogledu legaliteta i demokratskog legitimiteta javne vlasti sa stanovišta opšte-prihvaćenih međunarodnih demokratskih standarda pravne naravi.

U trećem dijelu rada problematizirana su pitanja deficita legaliteta i demokratskog legitimiteta institucija javne vlasti Bosne i Hercegovine.

Četvrti dio rada predstavlja svojevrsan nastavak trećem dijelu, u smislu razmatranja deficita legaliteta i demokratskog legitimiteta unutar izbornog sistema Bosne i Hercegovine. Također je, sa stanovišta demokratskog sadržaja kategorije legitimiteta i opšte-prihvaćenih međunarodnih demokratskih standarda, analiziran politički koncept zasnovan na tezi o tzv. „legitimnom predstavljanju”.

Legalitet i legitimitet: Osnovno pojmovno-teorijsko određenje

Ukoliko se pođe isključivo od izvornog etimološkog značenja i porijekla, može se zaključiti da su pojmovi *legaliteta* i *legitimiteta* veoma slični po svom sadržaju, ili koji se čak preklapaju. Tako, prema Klaiću, riječ *legalitet* vodi porijeklo od latinske riječi *legalitas* što znači zakonitost, pravovaljanost, odnosno – utemeljenost u pozitivnim normama pravnog poretka.¹ Riječi *legitimnost* i *legitiman*, prema Klaiću, vode porijeklo od latinske riječi *legitimus*.² Tako, po svom etimološkom značenju, obzirom na porijeklo riječi, biti *legitiman* bi značilo biti zakonit, osnovan na zakonu, zakonski, pravedan, pravilan, opravdan, pravovaljan, dok *legitimnost* znači zakonitost, zakonsko pravo itd.

Dakle, riječ je o dva pojma koja su, u čisto jezičkom smislu, gotovo isto značni. Međutim, pravna i politička teorija i filozofija odredila je sadržaj ova

¹ Bratoljub Klaić, Rječnik stranik riječi, Nakladni zavod Matice Hrvatske, Zagreb, 2004., str. 793.

² Ibid., str. 794.

dva pojma na svoj način, a u smislu odnosa između čovjeka pojedinca sa pripadajućim pravima i slobodama, na jednoj strani, i javne vlasti, na drugoj strani, ukupnih odnosa u društvu koji iz toga proizlaze, te civilizacijskih vrijednosti u savremenom kontekstu razvoja. U tom smislu, biti legalan, na-prosto znači biti zasnovan na važećem pozitivnom pravu. Međutim, činjenica utemeljenosti na važećem pozitivnom pravu ne mora nužno da znači da subjekt u pitanju posjeduje kvalitet demokratskog legitimiteta.

Primjer za to su brojni totalitarni režimi u prošlosti, koji su bili zasnovani na anticivilizacijskim i antihumanim premisama koje su bile dio pravnih poredaka tih režima, od nacističkog do fašističkog režima i sl. Riječ je, dakle, bilo o režimima koji su posjedovali legalitet, iz prostog razloga što svaka vlast ima moć donošenja ustava, zakona i drugih pravnih akata kojima može da osigura kvalitet legaliteta. Pogotovo ona vlast koja se ostvaruje u uvjetima totalitarnih poredaka koji su, u pravilu, vrlo efikasni u nametanju pravnih normi upravo radi toga što njihovo donošenje nije rezultat širokog konsenzusa građana i političkih subjekata unutar demokratskih procedura koje podrazumijevaju određene faze u donošenju pravnih akata i demokratsku raspravu i usaglašavanje, nego je u rukama pojedinaca i grupa koje imaju moć donošenja pravnih akata – ustava, zakona i sl. na kojima zasnivaju svoje stavove i konkretan način upravljanja na vrlo efikasan način, po vlastitom nahođenju i izvan demokratskih procedura – koje u takvim režimima nisu niti postojale.³

Dakle, kategorija legaliteta, sa stanovišta pozitivnog prava, pravnog poretka te u strogo formalnom smislu, je prilično jasna – legalno je ono što je

³ O totalitarnim, nacističkim i fašističkim režimima vidi: Adolf Hitler, *Mein Kampf*, <http://der-fuehrer.org/Mein%20Kampf-Serbisch.pdf> (datum pristupa: 30. 8. 2020. godine), e-izdanje; Benito Mussolini, Đovani Đentile, *Doktrina fašizma*, http://www.bosanska-desnica.com/Knjige/Benito_Mussolini_-_Doktrina_fasizma.pdf, (datum pristupa 15. 6. 2011. godine), e-izdanje; Ditrih Ekart, *Boljševizam od Mojsija do Lenjina*, *National Socialist World*, 1966; Joseph Goebbels, *Nazi Sozi: Die Fragen und die Antworten für die National-Sozialisten*, Berlin, 1931, str. 9-10; Marie Harm, Hermann Wiehle, *Lebenskunde für Mittelschulen, Funfer Teil, Klased 5 für Madchen*, Halle: Hermann Schrodel Verlag, 1942, str. 168-173; Fritz Bennecke, *Vom deutschen Volk und seinem Lebensraum*, Franz Eher, München, 1937; Jacob Golomb, *How to De-Nazify Nietzsche's Philosophical Anthropology? u: Nietzsche, Godfather of Fascism?: On the Uses and Abuses of a Philosophy*, priredili: Jacob Golomb, Robert S. Wistrich, Princeton University Press, New Jersey, 2002, str. 19-46; Karl Popper, *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*, Tom II, Kruzak, Zagreb, 2003, str. 79; Petar Stričić, *Ugušiti sve glasove osim jednoga*, *Vjesnik*, 14. i 15. maj 2005, str. 95; Tim Mason, *Intention and Explanation: A Current Controversy about the Interpretation of National Socialism, u Nazism, Fascism and the Working Class*, priredila: Jane Caplan, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, str. 212-214; Ian Kershaw, *Consensus, Coercion and Popular Opinion in the Third Reich: Some Reflections*, u: *Popular Opinion in Totalitarian Regimes: Fascism, Nazism, Communism*, priredio: Paul Corner, Oxford University Press, Oxford-New York, 2009, str. 33-37, Stanley G. Payne, *A History of Fascism 1914-1945*, Routledge/Taylor & Francis e-Library, 2003, str. 80-128; Milan Sufflay, *Izabrani politički spisi*, Matica Hrvatska, Zagreb, 2000, str. 20-22. itd.

na važećem pravu utemeljeno. To, međutim, nikako ne mora da znači da je i ispravno u civilizacijskom, moralnom, humanističkom, objektivno vrijednosnom – i savremenom demokratskom smislu sve ono što je zapisano u pravnim aktima te što je, kako takvo, obavezujuće. Kategorija legitimiteta, pogotovo u savremenom civilizacijskom i demokratskom smislu predstavlja svojevrsni korektiv sadržaja onoga što je zapisano u pravnim aktima tj. principa legaliteta, odnosno onoga što bi moralo da bude zapisano u pravnim aktima u savremenom civilizacijskom i vrijednosno-demokratskom smislu.

Dakle, dok je kategoriju legaliteta moguće prilično jasno odrediti – kroz ono što je zapisano u pravnim aktima i što se, kao takvo, mora primjenjivati, dotle je pojam legitimiteta u različitim fazama razvoja pravne i političke filozofske misli imao potpuno različit sadržaj i vrijednosna obilježja. Princip legaliteta se u tom smislu pojavljivao kao potpora legitimitetu u pogledu implementacije onoga što se u datom periodu razvoja ljudske civilizacije i u različitim društveno-ekonomskim formacijama smatralo moralnim i vrijednosno ispravnim. Tako se, primjera radi, u robovlasničkim društvima potpuno legitimnim smatrala podjela stanovništva na slobodne građane i robove, pa se svako suprotno ponašanje u smislu izjednačavanja prava jedne i druge kategorije smatralo nelegalnim i strogo je kažnjavano.⁴

U savremenom demokratskom svijetu, dovođenje u robovski položaj bilo kojeg lica – u vrijednosno-moralnom i civilizacijskom smislu je neprihvatljivo, dakle – nelegitimno, a na prvom mjestu nelegalno i strogo kažnjivo mehanizmima pravne države. Dakle, vrijednosno-moralni sadržaj pojma legitimiteta vremenom se mijenjao, različito shvatao i određivao u pojedinim fazama razvoja ljudske civilizacije i u različitim društveno-ekonomskim formacijama s obzirom na historijske okolnosti, različite vrijednosno-moralne sudove i dosegnuti nivo civilizacijskog razvoja.

Sve to je nerazdvojivo bilo povezano sa konceptom suvereniteta u pojedinim fazama razvoja ljudske civilizacije. Po teokratskom konceptu, legitimno, odnosno pravovaljano, pravedno ili opravdano bilo je sve ono što je zasnovano na volji Božijoj – čiji sadržaj su u tu svrhu tumačili vladari koji su prerogative vlasti također vršili po Božijem određenju i volji Božijoj.⁵ Nelegitimno je bilo preispitivati način vladanja ili ličnost vladara po volji Božijoj, jer bi to

⁴ Vidi o tome: Peter Garnsey, *Ideas of Slavery from Aristotle to Augustine*, Cambridge University Press, Cambridge-New York-Melbourne, 1999, str. 107-110; Thomas Wiedemann, *Greek and Roman Slavery*, Routledge/Taylor & Francis Group, London-New York, 2005, str. 1-2, 33-40. itd.

⁵ Monarhijskom obliku vladavine odgovarao je teokratski koncept legitimacije, odnosno opravdanja državne vlasti. Vlast kraljevskih dinastija počivala je upravo na tom konceptu. Pored teokratskog opravdanja, vlast monarha također je počivala na subjektivnom osjećaju vjernosti njegovog plemstva,

značilo preispitivati samog Boga i njegovu volju, pa je to istovremeno bilo i nelegitimno, i nelegalno, te kažnjivo po tada važećim normama.⁶

Pravna i politička filozofija, međutim, vremenom su izgradili sasvim drugačiji pristup sadržaju pojma legitimiteta u čijem ishodištu je čovjek pojedinac sa pravima i slobodama koja mu po rođenju i po samoj prirodi pripadaju. Nakon antičkog perioda, unutar kojeg su i postavljeni principi kasnije oživotvoreni u djelima klasika liberalizma, nakon perioda u kojem se vlast zasnivala na teokratskom konceptu suvereniteta i feudalnim odnosima koji po svojoj suštini negiraju postojanje građanina sa svim njegovim pravima i obavezama, krajem srednjevjekovnog perioda nastupa period potpunijeg teorijskog konceptualiziranja ideja u čijem središtu je čovjek-građanin koji se rađa slobodan, sa pravima koja mu pripadaju činom rođenja i koji je jednak u pravima sa svakim drugim članom zajednice. Tako se, u teorijsko-doktrinarnom smislu, postepeno gradi konstitucija države zasnovane na principima opšte-prihvaćenim i u savremenom svijetu. Prvo na nivou ideja, potom u okviru teorijskog modela, a zatim putem pravnih normi uspostavljaju se demokratski poreci koji počivaju na ovim idejama i principima. Oživotvoruje se koncept države koja je u funkciji građana, te koncept javne vlasti koja je odgovorna građaninu na čijoj volji, u konačnom, i zasniva svoj legitimitet.⁷

na čemu se temeljila i saglasnosti za vladanje. Vidi: Joseph Canning, *A History of Medieval Political Thought 300–1450*, Routledge/Taylor & Francis e-Library, 2003, London-New York, str. 47.

⁶ O teokratskom konceptu opravdanja javne vlasti vidi i: Aurelije Augustin, *De civitate dei*, Kršćanska sadašnjost, Zagreb, 1996; Armand A. Maurer, *Medieval Philosophy*, Second Edition, Pontifical Institute of Mediaeval Studies, Toronto-Ontario, 1982; Roger Collins, *Early Medieval Europe (300-1000)*, MacMillan Education, Houndmills-Basingstoke, Hampshire-London, 1991; David Luscombe, *A History of Western Philosophy, Part II: Medieval Thought*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1997; Frederik Kolpston, *Istorija filozofije – Srednjovekovna filozofija*, Tom II, BIGZ, Beograd, 1989. itd.

⁷ Primjera radi, o Bodenovom (Jean Bodin) konceptu suvereniteta i legitimiteta, te oblicima vladavine vidi: Jean Bodin, *Šest knjiga o Republici*, Politička kultura, Zagreb, 2002, str. 191-198; Blandine Kriegel, *The Rule of the State and Natural Law*, u: *Natural Law and Civil Sovereignty: Moral Right and State Authority in Early Modern Political Thought*, priredili: Ian Hunter, David Saunders, Palgrave Macmillan, Hampshire-New York, 2002, str. 15.; Matthew S. Weinert, *Democratic Sovereignty: Authority, Legitimacy, and State in a Globalizing Age*, UCL Press/Taylor & Francis Group, New York, 2007, str. 35-36. itd. O suverenitetu, legitimitetu i odnosima vlasti u kontekstu filozofije Tomasa Hobsa (Thomas Hobbes) vidi: Jeffrey R. Collins, *The Allegiance of Thomas Hobbes*, Oxford University Press Inc., New York, 2005, str. 12; S. A. Lloyd, *Morality in the Philosophy of Thomas Hobbes: Cases in the Law of Nature*, Cambridge University Press, New York, str. 134-136; George Wright, *Religion, Politics and Thomas Hobbes*, Springer, Dordrecht, 2006, str. 213-214; Geoffrey M. Vaughan, *Behemoth Teaches Leviathan: Thomas Hobbes on Political Education*, Lexington Books, Lanham-Boulder-New York-Oxford, 2002, str. 14-15; Stephen J. Finn, *Thomas Hobbes and the Politics of Natural Philosophy*, Continuum, London-New York, 2006, str. 55-59. itd.; O Monteskvjevoj (Charles-Louis de Secondat Montesquieu) političkoj filozofiji i odnosima vlasti i vladanja vidi: Balázs Fekete, *The Unknown Montesquieu An essay on Montesquieu's intellectual background*, *Iustum Aequum Salutare*, 1/2009, str. 151; Donald S. Lutz, *Thinking about Constitutionalism at the Start of the Twenty-First Century (Essays*

S tim u vezi, kategorija legitimeteta, odnosno pravovaljanosti, pravednosti ili opravdanosti doživljavala je svoju evoluciju i rekonstrukciju u vrijednosnom i moralnom smislu – u smislu teorije prirodnog prava i koncepta društvenog ugovora kao preovladavajućih teorijsko-doktrinarnih konceptata prihvaćenih u savremenim demokratskim državama. Pojam legaliteta, kao princip pretežno pravne naravi i formalnog sadržaja po svojoj suštini, i princip legitimeteta pri tome su nerazdvojivo povezani, kao sadržaj i forma, odnosno kao skup vrijednosnih principa koji čine esenciju pojma legitimeteta u određenom periodu, ali koji bi ostali u domenu teorijskog značaja bez principa legaliteta kojim se osigurava njihova implementacija putem normi pravne države i mehanizama državne prinude.

U savremenom smislu, kada je o legalitetu riječ, potrebno je u razmatranje uzeti principe vladavine prava i ustavne vladavine, bez kojih nema demokratskog društva i države. Ideja konstitucionalizma, koja se ostvaruje putem ustavne vladavine, pri tome je potpora ostvarenju principa vladavine prava

in Memory of Daniel J. Elazar), Publius, Vol. 30, 4/2000, str. 131; Bruce Ackerman, The New Separation of Powers, Harvard Law Review, Vol. 113, 3/2000, str. 645. itd.; O prirodnom stanju, zakonima prirode i izvorima legitimeteta i suvereniteta u kontekstu političke filozofije Džona Loka (John Locke) vidi: Džon Lok, Dve rasprave o vladi, Utopija, Beograd, 2002, str. 237-308; Michael P. Zuckert, Natural Rights and the New Republicanism, Princeton University Press, Princeton-New Jersey, 1994, str. 221-222; Alan P. Grimes, The Pragmatic Course of Liberalism, The Western Political Quarterly, Vol. 9, 3/1956, str. 634; John A. Simmons, Justification and Legitimacy, Ethics, Vol. 109, 4/1999, str. 741-742; Paul McLaughlin, Anarchism and Authority: A Philosophical Introduction to Classical Anarchism, Ashgate Publishing Company, Hampshire-Burlington, 2007, str. 178; Allen Buchanan, Political Legitimacy and Democracy, Ethics, Vol. 112, 4/2002, str. 691-692. itd.; O odnosima vlasti i vladanja, suverenitetu i legitimitetu u kontekstu Rusoove (Jean-Jacques Rousseau) političke filozofije vidi: Žan-Žak Ruso, Društveni ugovor, Filip Višnjić, Beograd, 1993; Stephen R. C. Hicks, Explaining Postmodernism: Skepticism and Socialism from Rousseau to Foucault, Scholargy Publishing, Tempe-New Berlin-Milwaukee, 2004, str. 91-92; Niko Kolodny, The Explanation of Amour-Propre, Philosophical Review, Vol. 119, 2/2010, str. 167-169; Stefan Grotefeld, Self-Restraint and the Principle of Consent: Some Considerations on the Liberal Conception of Political Legitimacy (Justice in Philosophy and Social Science), Ethical Theory and Moral Practice, Vol. 3, 1/2000, str. 82; Nicholas Dent, Rousseau, Routledge, London-New York, 2005, str. 169-171; Robert Wokler, Rousseau: A Very Short Introduction, Oxford University Press, New York, 2001, str. 72; Jessica Hawkins, Annotated Bibliography on 'Exploring a 'Social Contract' Approach to the Politics of Poverty Reduction', Chronic Poverty Research Centre, Manchester, 2011, str. 27. itd.; O konceptu legitimeteta, suvereniteta i individualističkog pristupa u kontekstu filozofije Džona Stjuarta Mila (John Stuart Mill) vidi: John S. Mill, On Liberty, Yale University Press, New Haven-London, 2003; Daniel Jacobson, Utilitarianism without Consequentialism: The Case of John Stuart Mill, Philosophical Review, Vol. 117, 2/2008, str. 175; Jonathan Riley, Mill on justice, u: Social Justice: From Hume to Walzer, priredili: David Boucher, Paul Kelly, Routledge, Taylor & Francis e-Library, London-New York, 2005, str. 47-48. itd. Naravno, ovi teoretičari navedeni su samo primjera radi. Pored ovih teoretičara postoji veliki broj drugih koji su dali nemjerljiv doprinos u teorijskom i pravnom razvoju i konceptualiziranju principa koji čine suštinu sadržaja kategorija suvereniteta, legaliteta i legitimeteta u pojedinim fazama razvoja i u savremenom smislu. Tu svakako spadaju i mnogi drugi teoretičari – od antičkih filozofa, pa sve do Džejmsa Mila, Džeremi Bentama, Dejvida Hjuma, Maksa Vebera, Džona Rolsa, Roberta Nozika, Ronalda Dvorkina i mnogih drugih.

koji ima šire značenje i domašaj. Ustavna vladavina, prosto rečeno, znači dosljedno provođenje volje ustavotvorca zapisane u normama ustavne prirode čime se, ujedno, ostvaruje i potvrđuje princip vladavine prava u svom suštinskom i najvažnijem dijelu. Da bi se ova volja, kao vrhovna pravna zapovijest, adekvatno ostvarila potrebno je donošenje odgovarajućih provedbenih akata – zakona, podzakonskih akata, pojedinačnih pravnih akata itd. kojim se omogućava uvođenje građana u ustavom garantovana prava, osigurava se uživanje ustavom garantovanih sloboda, te funcionisanje strukture demokratske vlasti koja uključuje i mehanizme zaštite ustavnosti i zakonitosti. Tako se ustavnost i zakonitost pojavljuju kao potpora ostvarivanju principa ustavne vladavine i vladavine prava.

U tom smislu, jasno je da koncept vladavine prava ima svoju formalnu i materijalnu stranu. Formalnu stranu koja se odnosi na nužnost postojanja mehanizama i procedura pravne naravi za efikasno provođenje onoga što je normama propisano, prema njihovoj hijerarhiji, te materijalnu stranu koja se odnosi na sadržaj onoga što je u normama zapisano. Tako, autor Lauc pravilno konstatuje da formalna strana vladavine prava ističe njezin proceduralni značaj u kome se vladavina prava pojavljuje kao krucijalna za djelotvornost pravnog poretka ne uzimajući u obzir sadržaj propisa, dok materijalni aspekt vladavine prava predstavlja skup ideala, vrijednosti, ciljeva zasnovanih na javnom moralu, gdje vladavina prava postoji samo ukoliko je sadržaj normi koje se provode ispunjen tim vrijednostima.⁸

Dakle, dok je legalitet kao princip i mehanizam provođenja prava pretežno po svojoj svrsi ostao isti, pojam legitimiteta u cijelosti je, teorijski i pravno, rekonstruisan u odnosu na objektivni vrijednosni, ciljni, moralni i svaki drugi sadržaj u kontekstu civilizacijskog razvoja čovječanstva i prodora humanističkih ideja u posljednjih nekoliko stoljeća. U savremenom smislu, još od buržoaskih revolucija, pa sve do danas, ne može se uopšte govoriti o legitimitetu izvan demokratskog legitimiteta. Ustvari, savremeni demokratski legitimitet, između ostalog, predstavlja i materijalnu stranu vladavine prava – kako to Lauc označava, odnosno skup ideala, vrijednosti i ciljeva koji polaze od nespornih demokratskih vrijednosti – jednakopravnosti, zabrane diskriminacije po bilo kojem osnovu, garancija i poštivanja ljudskih prava i sloboda, demokratske javne vlasti i sl. Bilo kakav skup vrijednosnih sudova, ideja, ciljeva ili stavova koji mogu činiti sadržaj konkretnih politika, a koji ne uvažavaju demokratske vrijednosti, koje su u međuvremenu dobile

⁸ Vidi o tome: Zvonimir Lauc, Načelo vladavine prava u teoriji i praksi, *Pravni vjesnik*, 2016, 3-4/32, str. 51.

karakter opšte-prihvaćenih međunarodnih standarda pravne naravi, ne može se smatrati legitimnim u bilo kojem smislu na aktuelnom nivou razvoja ljudske civilizacije.

U savremenom demokratskom kontekstu, pojam legitimiteta može se posmatrati u širem i užem smislu. Širi pristup pojmu legitimiteta može se označiti kao materijalno-subjektivni, a uži kao formalno-objektivni pristup. U širem smislu legitimitet podrazumijeva stanje pri kojem se građani pridržavaju zakona donesenih od strane vlasti iz uvjerenja da ti zakoni, kao i vlast koja ih donosi, slijede najviše interese građana i države kao cjeline. Ovdje je, dakle, riječ o potpuno subjektivnom odnosu onih nad kojima se vlada. Objektiviziranje kvaliteta demokratskog legitimiteta u materijalnom smislu i u demokratskim državama vrši se putem vladavine prava, odnosno principa ustavnosti i zakonitosti odluka javne vlasti putem kojih se vrše prerogativi vlasti. Ako su odluke javne vlasti u skladu sa ustavom i zakonom u demokratskom poretku, onda, sa stanovišta tih odluka, odnosno načina na koji se vlada – javna vlast posjeduje demokratski kapacitet i legitimitet. Ona, pod takvim okolnostima, ujedno posjeduje i kvalitet legaliteta. Takvo stanje prisutno je u zemljama sa demokratskim ustavima. Ono što nužno prethodi materijalnom legitimitetu u demokratskoj državi je objektivno-formalni legitimitet institucija javne vlasti, koji se stiče u proceduri demokratskih izbora, a potom poštivanjem demokratskih procedura pri donošenju odluka/zakona od strane demokratski izabrane vlasti. A ono što prethodi bilo kakvoj vrsti legitimiteta u demokratskoj državi, kao nužna pretpostavka ostvarivanja demokratskog legitimiteta, jeste legalitet odnosno na ustavu i zakonima zasnovan formalni i materijalni demokratski legitimitet javne vlasti.

U savremenim demokratskim državama, vlast je legalna i legitimna ukoliko je izabrana na demokratski način, uz uvažavanje načela opšteg i jednakog aktivnog i pasivnog biračkog prava građana i ostalih demokratskih načela i procedura izbora. Odluke tako izabrane vlasti legalne su, time i legitimne, ukoliko su donesene po propisanim procedurama. Dakle, legitimitet odluka demokratski izabrane vlasti se podrazumijeva sa formalno-procesnog stanovišta.

U stvari, ovdje je riječ oborivoj pretpostavci, jer se pitanje legitimiteta odluka bilo koje vlasti, tako i one koja je demokratski izabrana, može problematizirati sa stanovišta njihovog sadržaja, odnosno sa stanovišta činjenice da li – i u kojoj mjeri slijede princip vladavine prava i ustavne vladavine. Dakle, u savremenim demokratskim državama, materijalni legitimitet javne vlasti je objektiviziran kroz principe vladavine prava, ustavne vladavine, ustavnosti i zakonitosti, te osiguran mehanizmima njihove zaštite. Međutim, materijalni

legitimitet javne vlasti sa stanovišta odluka/zakona kojima se vlada, u određenim graničnim situacijama, može da bude narušen čak i pod uslovom da se data odluka/zakon nalazi unutar granica koje postavlja ustavni akt demokratske države ukoliko unutar tog prostora, u potrebnoj mjeri, ne slijedi opšti interes društva, odnosno ne uvažava individualne interese većine članova zajednice – sa stanovišta njihovog subjektivnog uvjerenja o svrsishodnosti takvih akata.

U prošlosti su postojali totalitarni režimi koji svoju vladavinu nisu zasnivali na formalnom legitimitetu koji se stiče na demokratskim izborima, nego na legalitetu totalitarne države, odnosno materijalnom legitimitetu koji je slijedio anticivilizacijske i antihumane ciljeve objedinjene u pravnim normama za koje je postojalo subjektivno uvjerenje većine o njihovoj ispravnosti i prihvatljivosti. Pri tome se može govoriti o legitimnosti zakona sa stanovišta njihovog sadržaja i, s tim u vezi, subjektivnog uvjerenja građana da su po svom sadržaju, odnosno po vrijednostima koje štite i/ili uspostavljaju – ti zakoni legitimni, sa jedne strane, te sa stanovišta organa i procedura po kojima se zakoni donose.

Interesantno je da su sve totalitarističke ideologije polazile od šireg materijalnog-subjektivnog pristupa pojmu legitimiteta. Proceduralno-formalna strana legitimacije javne vlasti, na prvom mjestu u smislu načina njenog izbora pa onda i u pogledu procedura donošenja odluka, bivala je potisnuta u drugi plan. Tako se pod legitimnom vlašću, pojednostavljeno rečeno, u nacističkoj Njemačkoj smatrala ona vlast koja osigurava napredak germanske rase, a u fašizmu to je ona vlast koja državi podređuje sve njene građane i njihova prava i slobode. Prema ovim doktrinama vlast je legitimna dok donosi odluke koje po svom sadržaju omogućavaju provođenje navedenih ciljeva, bez obzira na način donošenja odluka i bez obzira na način izbora donosioca takvih odluka, i to sve dotle dok većina građana posjeduje subjektivno uvjerenje o ispravnosti takvih odluka. Takvo uvjerenje obično se kreiralo mitomanijom, snažnim pritiskom na javnost, ali i represivnim metodama totalitarnog državnog aparata koji nije tolerisao bilo kakvu kritiku ili stavove suprotne vladajućoj ideologiji. Pri tome, ove ideologije nisu poznavale nikakve garancije objektivno-procesnog karaktera sa kojima bi se osiguralo objektiviziranje i kvantificiranje takvih uvjerenja subjektivnog karaktera. Dakle, u ovakvim sistemima vlast legitimiše sama sebe kroz donošenje odluka sa odgovarajućim materijalnim sadržajem. Izborna legitimacija potisnuta je u drugi plan, odnosno, takva vrsta legitimacije niti je bila potrebna niti je, sa stanovišta režima na vlasti, bila poželjna.

Prema savremenoj demokratskoj doktrini, međutim, pojam legaliteta i pojam legitimiteta moraju se međusobno podudarati. To znači da najviši demokratski standardi i mehanizmi moraju biti utemeljeni u pozitivnim normama pravnog poretka, odnosno moraju biti sastavni dio pravnog sistema, kako bi legalna vlast istovremeno bila i legitimna u demokratskom smislu. Odatle proizilazi i kvalitet formalno-objektivnog legitimiteta koji se stiče u proceduri demokratskih izbora zasnovanih na opšte-prihvaćenim međunarodnim demokratskim standardima pravne naravi, na prvom mjestu. Samo takva – legalna i legitimna vlast u smislu demokratskog načina njenog izbora može da donosi legitímne i legalne odluke sa stanovišta njihovog sadržaja. Ukoliko, međutim, pravni poredak sadrži norme koje su suprotne opšte-prihvaćenim međunarodnim demokratskim standardima pravne naravi, tj. norme kojima se uspostavlja diskriminacija na bilo kojem osnovu u fazi izborne legitimacije javne vlasti ili se na drugi način krše opšte-prihvaćeni međunarodni demokratski standardi, onda tako izabrana vlast ne može da ima kvalitet demokratskog legitimiteta u formalno-objektivnom smislu.

Namjera ovog dijela rada nije u teorijskoj elaboraciji pojmova legaliteta i legitimiteta u različitim društveno-ekonomskim formacijama i u različitim fazama razvoja ljudske civilizacije u cjelini, što nadilazi svrhu i kapacitete ovog rada. Namjera je ukazati da je riječ o vrlo složenim kategorijama, koje se u Bosni i Hercegovini često puta nedopustivo pojednostavljaju i vulgariziraju, naročito pojam legitimiteta koji je izvrnut svojoj suprotnosti za potrebe nacionalističkih politika i daljih podjela unutar zemlje. Pri tome se potpuno zanemaruje kvalitet legaliteta koji prethodi kategoriji legitimiteta u demokratskom društvu, kao i uzročno-posljedična veza između legaliteta i legitimiteta u demokratskom društvu, o čemu će više biti riječi u tekstu koji slijedi.

Legalitet i legitimitet aktuelnog ustavnog poretka Bosne i Hercegovine i uzroci deficita legaliteta i demokratskog legitimiteta javne vlasti

Sasvim je jasno da su Dejtonskim i Vašingtonskim mirovnim sporazumima napravljeni brojni neprincipijelni kompromisi koji su se odrazili i na kvalitet legaliteta i deficit demokratskog legitimiteta aktuelnog ustavnog poretka i institucija javne vlasti. Pod patronatom međunarodne zajednice nametnuti su ustavni akti kojima je izvršena unutrašnja reorganizacija ustavnog uređenja zemlje, pri čemu se više vodilo računa o real-političkom stanju nego o

pravnim i demokratskim aspektima tranzicije sa jednog na drugi model unutrašnje organizacije.⁹

U uvjetima demokratskog ustavno-pravnog poretka, kakav je bio poredak Republike BiH, ustavni kontinuitet je preduvjet legaliteta i legitimiteta novouspostavljenog unutrašnjeg ustavnog uređenja. Prosto rečeno, to je stanje pri kojem se – sa stanovišta legaliteta i demokratskog legitimiteta ustavni poredak dejtonske BiH u cijelosti morao zasnivati na odredbama ranijeg ustavnog akta. To je u formalno-proceduralnom smislu samo djelimično osigurano na vrlo “nategnut” i prilično diskutabilan način, što ukazuje na neprincipijelan stav kreatora mirovnih rješenja prema BiH, ali i prema nespornim vrijednostima unutar demokratskog društva – kakve su vladavina prava, legalitet i legitimitet ustavnog poretka koji je, u slučaju Republike BiH, bio izložen otvorenoj agresiji i izvanpravnom djelovanju.

Tako je, u namjeri da se osigura princip legaliteta, nakon potpisivanja Vašingtonskog mirovnog sporazuma, Skupština Republike BiH izabrana na posljednjim demokratskim izborima 1990. godine, u čijem radu nisu učestvovali poslanici SDS-a i još nekih manjih srpskih etničkih partija, izglasala Ustavni zakon. Tim Zakonom konstituisana je Ustavotvorna skupština Federacije BiH, te su dopunjene odredbe Ustava Republike BiH sa čime je formalno-pravno omogućeno provođenje Vašingtonskog mirovnog sporazumom.¹⁰

Ustavotvorna skupština, uspostavljena na naprijed navedeni način, donijela je Ustav Federacije BiH. Ne treba posebno podsjećati da je ovaj ustavni akt prethodno dogovoren i potpisan kao dio Vašingtonskog mirovnog sporazuma. Na ovaj način uspostavljena je Federacija BiH kao svojevrsni subjekt javnog prava sa nejasnim i nedefinisanim statusom unutar još uvijek postojećeg ustavnog poretka Republike BiH, ali sa utvrđenom strukturom institucija i nadležnosti. Na taj način učinjen je prvi korak u redefinisanju unutrašnjeg ustavnog poretka Republike BiH. U formalnom smislu ovim se nastojala uspostaviti unutrašnja pravna veza između unutrašnjeg ustavnog uređenja Republike BiH, čime bi se osigurao ustavno-pravni kontinuitet, time

⁹ O opštem okvirnom sporazumu za mir u BiH i Vašingtonskom sporazumu vidi šire: Kasim Trnka, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu Sarajevo, 2006., str. 103-106; Derek Chollet, *The Road to the Dayton Accords: A Study of American Statecraft*, Palgrave Macmillan, 2005, str. 133-181; Florian Bieber, *Post-war Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, Palgrave Macmillan, 2006, str. 40-86; David Chandler, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, Pluto Press, 2000, str. 66-89; Omer Ibrahimagić, *Državno uređenje Bosne i Hercegovine*, Autor, 2005, str. 79-84; Carrie Manning, *The Making of Democrats*, Palgrave Macmillan, 2008, str. 73-85. itd.

¹⁰ Vidi o tome: Kasim Trnka, op. cit., str. 100-101.

i kakav-takav legalitet donesenih odluka u pogledu konstituisanja federalne Ustavotvorne skupštine i Ustava Federacije BiH kojeg je donijelo ovo tijelo.

Ustav Bosne i Hercegovine također je dio međunarodnog sporazuma, ali ovaj ustavni akt, za razliku od Ustava Federacije BiH, nikada nije usvojen unutar nadležnog predstavničkog tijela i po utvrđenoj proceduri. Uprkos tome, između pravnog poretka Republike BiH i pravnog poretka uspostavljenog dejtonskim Ustavom postoji indirektna pravna veza budući da je Vašingtonskim sporazumom ostavljena mogućnost dogradnje ustavnog sistema u pravcu njegove dalje unutrašnje transformacije. Tako je ovim sporazumom utvrđeno: „Odluke o ustavnom ustrojstvu područja Republike Bosne i Hercegovine s većinskim srpskim pučanstvom donijet će se tijekom pregovora o mirnom rješenju i na Međunarodnoj konferenciji o bivšoj Jugoslaviji.”¹¹

Sa stanovišta međunarodnog prava, ovakva vrsta intervencije u unutrašnji pravni poredak jedne međunarodno priznate zemlje sa demokratskim ustavnim poretkom kakav je bio poredak Republike BiH, te pod okolnostima otvorene agresije i totalnog rata, mogla se opravdati, odnosno legitimisati potrebom uspostavljanja i održavanja međunarodnog mira i sigurnosti kao legitimnog cilja i vrijednosti najvišeg ranga po međunarodnom pravu. Međutim, i pored navedenog, a imajući u vidu sve okolnosti, ipak u teoriji i praksi postoje brojna sporenja o legalnosti, time i legitimnosti, u formalnom i materijalnom smislu tako donesenih akata sa stanovišta unutrašnjeg ustavnog poretka Republike BiH kao međunarodno priznate države. Kako god, Vašingtonskim i Dejtonskim mirovnim sporazumom provedena je unutrašnja transformacija ustavnog uređenja i poretka BiH, ali su ostale dileme u pogledu legalnosti i legitimnosti takvog zahvata u njen pravni poredak, kako sa stanovišta unutrašnjeg poretka Republike BiH koji je bio jedini legalan poredak prije i tokom agresije – tako i sa stanovišta međunarodnog prava.

Međutim, pretenciozno bi bilo tvrditi da aktuelni ustavno-pravni poredak posjeduje kvalitet punog legaliteta i demokratskog legitimiteta zasnovano na ustavnom kontinuitetu sa prethodnim poretkom demokratske države – Republike BiH. Sa stanovišta načina njegovog donošenja, Ustav BiH spada u kategoriju nametnutih ustava. Pri tome, takva vrsta pristupa, odnosno evidentnog ignorisanja vladavine prava, odnosno principa legaliteta i demokratskog legitimiteta pri uspostavljanju novog oblika unutrašnjeg ustavnog uređenja i uvažavanja real-politika velikodržavne naravi suprotnih i unutrašnjem i međunarodnom pravu, rezultirala je nekonsekventnim ustavnim rješenjima

¹¹ Vidi: Miroslav Tuđman; Ivan Bilić, Planovi, sporazumi, izjave o ustavnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine 1991–1995. Zagreb, 2005, str. 375.

koja dalje dovode u pitanje legitimitet i legalitet tako uspostavljenog sistema institucija javne vlasti i čitavog ustavnog poretka, o čemu će više biti riječi u tekstu koji slijedi.

Problem deficita legaliteta i demokratskog legitimiteta javne vlasti u Bosni i Hercegovini

Iako je Opštim okvirnim sporazumom za mir u BiH uspostavljen diskriminatorski sistem izbora organa javne vlasti, što je potvrđeno i presudama Evropskog suda za ljudska prava, ipak Ustav BiH sadrži norme koje predstavljaju jasan pravni osnov za usaglašavanje unutrašnjeg ustavnog poretka BiH i izbornog sistema sa opšte-prihvaćenim međunarodnim demokratskim standardima pravne naravi. Riječ je o odredbama pravne naravi, pa prema tome i obavezama koje predstavljaju obaveze pravne naravi, koje se nikako ne bi smjele ignorisati sa stanovišta vladavine prava i implementacije Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH.

Naime, dugogodišnje neprovođenje i ignorisanje presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, zapravo, predstavlja blokadu u procesu implementacije ovog mirovnog sporazuma. Tako, pored toga što Ustav BiH – kao dio tzv. Dejtonskog mirovnog sporazuma upućuje na neposrednu primjenu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i njenih Protokola, član III/3.b) Ustava BiH referira se na primjenu opštih načela međunarodnog prava koja su, u skladu sa navedenim članom, sastavni dio pravnog poretka države BiH i entiteta. Jedno od tih načela je i načelo *pacta sunt servanda*, koje podrazumijeva izvršavanje međunarodno preuzetih obaveza u dobroj vjeri. Ova odredba Ustava BiH od naročitog je značaja u situaciji pri kojoj je BiH ratifikovala Evropsku konvenciju, uključujući i njene Protokole. Činom njene ratifikacije aktivirana je odredba člana III/3.b) Ustava BiH koja, upućujući na obaveznost primjene opštih načela međunarodnog prava među kojima je i načelo *pacta sunt servanda*, zapravo upućuje na obaveznost usklađivanja cjelokupnog pravnog poretka uključujući i Ustav BiH sa obavezama pravne naravi koje proizilaze iz ratifikovanih međunarodnih sporazuma. Čin ratifikacije bilo kojeg međunarodnog sporazuma po sili navedene ustavne odredbe, te po osnovu principa *lex posterior derogat legi priori*, nameće nesumnjivu obavezu pravne naravi na usklađivanje unutrašnjeg pravnog poretka sa obavezama iz ovim sporazuma, te svako neizvršavanje ovih obaveza predstavlja ne samo kršenje međunarodnog ugovornog prava, nego i Ustava BiH sa stanovišta navedene, ali i drugih ustavnih odredbi među kojima je i

odredba člana I/2. koja također upućuje na demokratska načela, te koja propisuje da je BiH demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.¹²

Pored toga, Evropska konvencija i njeni Protokoli, uključujući i brojne druge međunarodne instrumente za zaštitu ljudskih prava i sloboda kojima se insistira na međunarodnim demokratskim standardima u vezi sa jednakosti i zabranom diskriminacije u oblasti izbornih prava građana, na snazi su i neposredno se primjenjuju i po sili samog Ustava BiH. Međutim, dugogodišnja praksa tumačenja i primjene Ustava BiH odredila je položaj Evropske konvencije i njenih Protokola, te drugih međunarodnih instrumenata na koje se Ustav BiH referira na način da ovi instrumenti imaju prednost u primjeni ispred zakona, ali ne i samog Ustava BiH koji – pored navedenih odredbi, sadrži i odredbe kojima se istovremeno uvodi gruba diskriminacija po etničkom osnovu – oživotvorena u principu konstitutivnosti naroda.

Kuriozitet Ustava BiH sastoji se i u tome što je njegov originalni tekst sačinjen na stranom jeziku, te što nikada nije usvojen u zvaničnom prevodu u proceduri pred nadležnim predstavničkim tijelom, čime bi se odredila i pozicija Evropske konvencije po sili Ustava koja po izvornom tekstu – na stranom/engleskom jeziku ne odgovara njenoj poziciji slabije pravne moći u odnosu na sam Ustav. Međutim, činjenica je da je tekst Ustava u momentu stupanja na snagu istovremeno sadržavao i odredbe kojima se referira na Evropsku konvenciju i njene Protokole, ali i odredbe kojima se na nivou ustavne norme uvodi gruba diskriminacija po etničkom osnovu u oblasti biračkih prava. Takvo stanje u oblasti ustavne regulative, koje izgleda haotično i u sukobu samo sa sobom, jedino se može tumačiti time što bi se odredbe Evropske konvencije i njenih Protokola mogle smatrati svojevrsnim *lex generalis* – opštim odredbama u odnosu na druge odredbe koje konkretno propisuju strukturu i način izbora pojedinih institucija javne vlasti BiH – koje bi se, u takvom odnosu, mogle smatrati *lex specialis* odredbama – sa kojima se u konkretnim oblastima regulative isključuje primjena određenih odredaba Evropske konvencije i njenih Protokola opšteg karaktera – po principu *lex specialis derogat legi generali*.

Pri tome, međutim, treba imati u vidu da se odredba člana II/2. Ustava BiH referira na Evropsku konvenciju i njene Protokole – bez ograničenja i bilo kakvog preciziranja, što bi se moglo tumačiti da se ova odredba Ustava odnosi na one Protokole koji su u momentu stupanja na snagu Ustava BiH bili na pravnoj snazi, ali i na one koji su usvojeni i stupili na snagu poslije

¹² Zlatan Begić, Opšta načela međunarodnog prava u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine, 5 Anali Pravnog fakulteta u Zenici 9, 2012, str. 67-69.

potpisivanja i stupanja na snagu Dejtonskog mirovnog sporazuma. Takvo tumačenje bi imalo smisla i s obzirom na odredbu člana X/2. kojom se zabranjuje bilo kakva izmjena Ustava BiH sa kojom bi se umanjio korpus ljudskih prava. U tom smislu, od posebne važnosti je Protokol 12. Evropske konvencije kojim se uvodi opšta zabrana diskriminacije obzirom na sva prava garantovana zakonom. Ovaj Protokol, između ostalog, od ključne važnosti je bio i za donošenje presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetima koji se odnose na povredu biračkih prava građana BiH. Ovdje je, dakle, riječ o primjeni Evropske konvencije i njenih Protokola po sili Ustava.

Međutim, BiH je u međuvremenu ratifikovala Evropsku konvenciju, uključujući i Protokol 12, čime se činom ratifikacije pravno obavezala po međunarodnom ugovornom pravu, ali i po vlastitom Ustavu na usklađivanje ukupnog pravnog poretka, uključujući i državni Ustav, kako je prethodno obrazloženo, sa odredbama ovih međunarodnih instrumenata. Ovdje je riječ o obavezi pravne naravi, čije neizvršavanje je ozbiljno dovelo u pitanje princip vladavine prava i ustavne vladavine, održavajući na snazi diskriminatorske odredbe u oblasti izbora i izbornog prava koje su odavno morale biti izmijenjene slijedeći odredbe Evropske konvencije i njenog Protokola 12., povodom čega su donesene i presude Evropskog suda za ljudska prava.¹³

To iako je krivičnim zakonodavstvom BiH neprovođenje odluka Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava inkriminisano kao krivično djelo za koje je propisana kazna od 6 mjeseci do 5 godina zatvora. Tako član 239. Krivičnog zakona BiH propisuje: „Službena osoba u institucijama Bosne i Hercegovine, institucijama entiteta ili institucijama Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, koja odbije da izvrši konačnu i izvršnu odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Suda Bosne i Hercegovine, Doma za ljudska prava ili Evropskog suda za ljudska prava, ili sprječava da se takva odluka izvrši, ili na drugi način onemogućava njeno izvršenje, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.” Bez obzira na vrlo široku formulaciju prethodno citirane odredbe Krivičnog zakona u BiH niko nije odgovarao za neprovođenje navedenih presuda Evropskog suda za ljudska prava, iako se odgovornost za to vrlo pouzdano može objektivizirati i individualizirati obzirom na sve okolnosti.

Uslijed kršenja ove pravne obaveze koja, u konačnom, dovodi i do kršenja Ustava BiH, od momenta ratifikacije Evropske konvencije i, posebno njenog Protokola 12, od strane države BiH, ključne institucije javne vlasti u BiH, Predsjedništvo BiH i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH (ali i

¹³ Vidi šire o tome: Ibid., str. 62-71.

predsjednik i dva potpredsjednika entiteta koji imaju značajne nadležnosti) biraju se u više izbornih ciklusa po propisima koji su činom ratifikacije navedenih međunarodnih instrumenata odavno trebale prestati da važe, te koje su morale biti zamijenjene odgovarajućim ustavnim i zakonskim odredbama kojima se otklanja evidentna višestruka diskriminacija potvrđena i presudama Evropskog suda za ljudska prava. Višestruka iz razloga što, prema aktuelnim ustavnim rješenjima, u oblasti biračkih prava diskriminirani su građani BiH koji pripadaju nacionalnim manjinama, pripadnici konstitutivnih naroda, Srbi iz entiteta Federacija BiH i Bošnjaci i Hrvati iz entiteta Republika Srpska, te građani koji ne pripadaju niti nacionalnim manjinama, niti konstitutivnim narodima, nego svoju nacionalnu pripadnost vezuju za građanski status, odnosno za pripadnost Bosni i Hercegovini kao državi (Bosanci i Hercegovci).

Dakle, suština problema Bosne i Hercegovine nije samo u problematici legitimiteta – koji je već u startu kompromitiran uvođenjem diskriminator-skih odredbi u ustavni sistem zemlje, nego je prava suština problema u legalitetu, odnosno vladavini prava u oblasti izvršavanja obaveza pravne naravi u pogledu implementacije opšte-prihvaćenih međunarodnih demokratskih standarda u oblasti izbora i izbornog prava, bez čega nema demokratskog društva i države. Umjesto potpuno opravdane i nužne diskusije po pitanju legaliteta institucija vlasti, time i čitavog ustavnog poretka, što je kvalitet koji nužno prethodi ostvarivanju demokratskog legitimiteta u svakoj demokratskoj državi u smislu principa vladavine prava, u javnom diskursu nametnut je narativ o tzv. „legitimnom predstavljanju naroda” kojim se potpuno izvrće i vulgarizira suština ovog pojma u sadržajnom, aksiološkom, ciljnom i etimološkom smislu, o čemu će više biti riječi u tekstu koji slijedi.

Izborni sistem Bosne i Hercegovine, deficit legaliteta, demokratskog legitimiteta i nedemokratska teza o tzv. „legitimnom predstavljanju”

Jasno je da su pri ugovaranju i potpisivanju Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH napravljeni brojni kompromisi na račun principa vladavine prava, principa legaliteta i demokratskog legitimiteta, a zbog uspostavljanja mira i sigurnosti kao najvišeg legitimnog cilja po međunarodnom pravu. Međutim, mir i sigurnost su uspostavljeni, a logika demokratske doktrine, princip vladavine prava, odredbe Ustava BiH i međunarodnih instrumenata na snazi, te eurointegracijski procesi koji, između ostalog podrazumijevaju pristupanje sporazumima međunarodnog karaktera i provođenje reformi u brojnim

oblastima, uključujući i oblast izbora i izbornog prava, zahtijevaju eliminisanje diskriminatorskih odredbi u fazi legitimacije institucija javne vlasti, odnosno u fazi izbora. To nalaže princip legaliteta koji, kako je naprijed navedeno, u demokratskim državama prethodi kvalitetu demokratskog legitimiteta na način da, ukoliko je država demokratska, njezin pravni sistem mora da uvažava opšte-prihvaćene međunarodne demokratske standarde pravne naravi, među kojima je jednakost građana i zabrana diskriminacije u pogledu njihovih biračkih prava polazna premisa da bi se jedno društvo i država uopšte mogli smatrati demokratskim.

Po predstavkama/aplikacijama građana BiH, kako je poznato, donesene su i presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu kojima je konstatovana povreda Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i pojedinih njenih Protokola u vezi sa povredom biračkih prava građana, odnosno nemogućnosti kandidature za Dom naroda Parlamentarne skupštine i Predsjedništvo BiH zbog diskriminacije po etničkom osnovu. U predmetima Sejdić-Finci protiv BiH i Zornić protiv BiH Evropski sud je utvrdio povredu biračkih prava zbog nemogućnosti kandidovanja za Dom naroda i Predsjedništvo BiH, te povredu člana 14. Evropske konvencije u vezi sa članom 3. Protokola 1. i člana 1. Protokola 12, a u predmetu Pilav protiv BiH povredu biračkog prava u pogledu nemogućnosti kandidovanja za poziciju člana Predsjedništva BiH te, s tim u vezi, člana 1. Protokola 12. Evropske konvencije. Nakon toga, donesene su još dvije presude Evropskog suda u sličnim predmetima.

Naime, kako je poznato, članom IV/1. Ustava BiH utvrđeno da se Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH sastoji od 15 delegata, pri čemu se po pet delegata iz reda hrvatskog i bošnjačkog naroda bira sa teritorije Federacije BiH, dok se pet delegata iz reda srpskog naroda bira sa teritorije entiteta RS.¹⁴ Članom V Ustava BiH utvrđeno je da se član Predsjedništva BiH iz reda srpskog naroda bira neposredno sa teritorije entiteta RS, dok se članovi Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog i bošnjačkog naroda neposredno biraju sa teritorije entiteta Federacija BiH.¹⁵ Već na prvi pogled jasno je da su

¹⁴Članom IV/1. Ustava BiH propisano je, kako slijedi: „Dom naroda sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba). a) Nominovane hrvatske, odnosno bošnjačke delegate iz Federacije biraju hrvatski odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Federacije. Delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske. b) Devet članova Doma naroda sačinjava kvorum, pod uslovom da su prisutna najmanje tri bošnjačka, tri hrvatska i tri srpska delegata.”

¹⁵Članom V Ustava BiH propisano je, kako slijedi: „Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se svaki biraju neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske.”

ovakvim ustavnim rješenjima u diskriminatorski položaj u pogledu biračkih prava, koja su ključna u fazi demokratske legitimacije javne vlasti, dovedeni pripadnici nacionalnih manjina, ali i pripadnici konstitutivnih naroda – Srbi iz entiteta Federacija BiH, te Hrvati i Bošnjaci iz entiteta Republika Srpska, kao i oni građani koji ne pripadaju ni nacionalnim manjinama, niti konstitutivnim narodima nego svoju nacionalnu pripadnost vezuju za građanski status, odnosno za državnu pripadnost u nacionalnom smislu (Bosanci i Hercegovci).

Nakon što je i Evropski sud za ljudska prava, donošenjem presuda u konkretnim naprijed navedenim predmetima, upozorio na kršenje Evropske konvencije i njenih Protokola koje je BiH ratifikovala, to nije uticalo na vladajuće političke subjekta da na institucionalan način omoguće provođenje pravne obaveze na usaglašavanje unutrašnjeg pravnog poretka sa preuzetim obavezama. U stvari, sa stanovišta problematike legaliteta i legitimiteta, moglo bi se konstatovati da je ustavni poredak i sistem institucija vlasti u BiH imao kvalitet legaliteta – sve do čina ratifikacije Evropske konvencije i njenih Protokola – posebno Protokola 12., odnosno nakon stupanja na pravnu snagu ovog Protokola. Nakon čina ratifikacije ovih međunarodnih instrumenata, kvalitet legaliteta se izgubio upravo iz razloga što se procedura izbora na navedene – ključne funkcije javne vlasti obzirom na njihove nadležnosti i značaj nastavila provoditi po odredbama koje su trebale prestati da važe, odnosno koje su morale biti izmijenjene i usklađene sa preuzetim obavezama iz navedenih međunarodnih instrumenata. Kako je naprijed obrazloženo, time su prekršene i odredbe Ustava BiH koje se referiraju na opšta načela međunarodnog prava i demokratske principe, pa se postavlja pitanje i pasivnosti OHR-a u tom smislu, budući da je nesumnjivo riječ i o kršenju Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, odnosno njegovog Aneksa 4. Dakle, neprovođenje obaveza iz ratifikovanih međunarodnih sporazuma/instrumenata, po samom Ustavu BiH, ujedno predstavlja kršenje navedenog mirovnog sporazuma.

Međutim, za razliku od legaliteta koji je postojao u jednom periodu do čina ratifikacije, odnosno stupanja na pravnu snagu navedenih međunarodnih instrumenata koji nameću konkretne obaveze pravne naravi, ustavni poredak i sistem institucija u cjelokupnoj fazi „dejtonske” BiH nikada nije posjedovao kvalitet demokratskog legitimiteta. To, upravo iz razloga što je uspostavljen na normama diskriminatorske naravi koje su jednostavno nespojive sa samim pojmom legitimiteta i legitimne vlasti u demokratskom smislu, koja dozvolu za vladanje stiče u proceduri demokratskih izbora u kojima treba da participiraju građani sa jednakim aktivnim i pasivnim biračkim pravom, bez razlike s obzirom na bilo kakvu okolnost ili svojstvo i bez diskriminacije po bilo

kojem osnovu. U stvari, rješavanje pitanja legaliteta sistema institucija javne vlasti u smislu usklađivanja ustavnog poretka sa obavezama pravne naravi, što uključuje i obavezu provođenja presuda Evropskog suda za ljudska prava, ujedno bi riješilo i pitanje demokratskog legitimiteta institucija javne vlasti.

Suprotno tome, bilo kakav pokušaj provođenja ovih obaveza pravne naravi blokirao je i onemogućen od strane političkih subjekata kojima u suštini odgovara posebno pozicioniranje konstitutivnih naroda u ključnim institucijama sistema, pogotovo u Domovima naroda na državnom nivou i na nivou entiteta Federacija BiH, te koje putem tih institucija apsolutno kontrolišu proces institucionalnog odlučivanja u BiH. Nacionalističkim politikama, čije korigirane treba tražiti u velikodržavnim politikama iz devedesetih godina prošlog stoljeća i teritorijalnim pretenzijama, itekako odgovara vezivanje etničkog i entitetskog/teritorijalnog predstavljanja, a što dovodi do diskriminacije čak i pripadnika konstitutivnih naroda – kako je to utvrđeno presudom Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Pilav protiv BiH. U stvari, aktuelne vladajuće realpolitike, koje slijede koncept daljih podjela i teritorijalizacije etničkih interesa na pojedinim dijelovima BiH, nisu zainteresirane za građane koji pripadaju konstitutivnim narodima koje nominalno predstavljaju, a koji žive na dijelovima teritorija BiH gdje određena politička partija koja je samoproglasila monopol na predstavljanje određenog konstitutivnog naroda ne vrši vlast ili ne predstavlja značajniji faktor, te gdje taj narod ne predstavlja matematičku većinu. Šta više, nosioci takvih politika te građane označavaju kao nelegitimne predstavnike naroda kojem, inače, pripadaju u slučaju da su izabrani na određene funkcije javne vlasti, a u posljednje vrijeme se plasira i teza o tzv. “autentičnim” pripadnicima pojedinih naroda. Po ovom konceptu, “autentični” predstavnici naroda su samo oni koji glasaju za političku partiju koja je samoproglasila monopol na političko predstavljanje određenog konstitutivnog naroda te koji, obavezno, žive na dijelovima teritorija BiH gdje taj narod predstavlja matematičku većinu.

Tako je, između ostalog, lansirana i ideja o tzv. „legitimnom predstavljanju” koja, uz zadržavanje postojećih oblika diskriminacije, podrazumijeva uvođenje novih oblika diskriminacije na drugim nivoima organizacije vlasti, sa težnjom ka daljoj teritorijalizaciji etničkih interesa. To bi, ujedno vodilo daljem kršenju Ustava BiH u kontekstu obaveza pravne naravi iz Evropske konvencije i njenih Protokola i drugih ratifikovanih međunarodnih instrumenata/sporazuma i daljem narušavanju principa legaliteta i vladavine prava, te do dalje delegitimacije sistema institucija javne vlasti i čitavog ustavnog

poretka sa stanovišta opšte-prihvaćenih međunarodnih demokratskih standarda pravne naravi.

Na toj liniji bio je i prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH koji su zagovornici politika tzv. "legitimnog predstavljanja" dostavili u parlamentarnu proceduru na usvajanje po hitnom postupku, nakon donošenja odluke Ustavnog suda BiH u predmetu U-23/14, koji je kolokvijalno poznat kao "predmet Ljubić" po podnosiocu zahtjeva za ocjenu ustavnosti. Odlukom donesenom u predmetu U-23/14, član 10.12 stav 2. u dijelu u kojem propisuje: „Svatom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu” i član 20.12 A stav 2. tačke a) - j) Izbornog zakona BiH proglašeni su neustavnim. Delegati Doma naroda Parlamenta Federacije BiH delegirali su se iz kantonalnih skupština upravo u skladu s navedenim odredbama koje su oglašene neustavnim i koje su prestale da važe. Riječ je o odredbama Izbornog zakona BiH koje su predviđale da će se iz svake kantonalne skupštine/kantona delegirati najmanje jedan delegat iz reda svakog konstitutivnog naroda (ako je takav izabran u kantonalnu skupštinu) - (član 10.12 stav 2. Izbornog zakona), te odredbama člana 20.16 A stav 2. tačke a-j.¹⁶ koji je propisivao tačan broj delegata Bošnjaka, Hrvata, Srba i „Ostalih” koji će biti delegirani iz svake kantonalne skupštine u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH. Poseban problem za nosioce politike tzv. "legitimnog predstavljanja" bio je dio odredbe člana 10.12 stav 2. Izbornog zakona BiH kojim je bilo propisano da se delegati sva tri konstitutivna naroda delegiraju u Dom naroda

¹⁶ Ovim članom bilo je propisano, kako slijedi: „Do organiziranja novog popisa, kao osnov koristi se popis iz 1991. godine tako da svaki kanton bira sljedeći broj delegata: a) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 1, Unsko-sanski kanton, bira se pet delegata, uključujući dva iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog i dva iz reda srpskog naroda; b) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 2, Posavski kanton, biraju se tri delegata, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda; c) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 3, Tuzlanski kanton, bira se osam delegata, uključujući tri iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog, dva iz reda srpskog naroda i dva iz reda ostalih; d) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 4, Zeničko-dobojski kanton, bira se osam delegata, uključujući tri iz reda bošnjačkog, dva iz reda hrvatskog, dva iz reda srpskog naroda i jednog iz reda ostalih; e) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 5, Bosansko-podrinjski kanton - Goražde, biraju se tri delegata, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda; f) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 6, Srednjobosanski kanton, bira se šest delegata, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, tri iz reda hrvatskog, jednog iz reda srpskog naroda i jednog iz reda ostalih; g) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 7, Hercegovačko-neretvanski kanton, bira se šest delegata, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, tri iz reda hrvatskog, jednog iz reda srpskog naroda i jednog iz reda ostalih; h) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 8, Zapadnohercegovački kanton, biraju se četiri delegata, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, dva iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda; i) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 9, Kanton Sarajevo, bira se 11 delegata, uključujući tri iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog, pet iz reda srpskog naroda i dva iz reda ostalih i j) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 10, Kanton 10, biraju se četiri delegata, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, dva iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda.”

Federalnog parlamenta iz svake kantonalne skupštine/kantona čime se, zapravo, omogućavalo ostvarivanje pasivnog biračkog prava onih koji pripadaju konstitutivnim narodima da budu kandidati za ovu poziciju pod uvjetom da su izabrani u skupštine kantona.

Na sjednici Ustavnog suda BiH, održanoj 6. jula 2017., konstatovano je da Parlamentarna skupština BiH nije uskladila odredbe Izbornog zakona BiH koje je Ustavni sud Odlukom u slučaju U-23/14 proglasio neustavnim. Iz tog razloga Ustavni sud je odlučio da se ove odredbe stavljaju van snage.

Inače, Odluka Ustavnog suda BiH br. U-23/14 predmet je politiziranja i tumačenja koja nemaju osnova, upravo od strane zagovornika teze o tzv. "legitimnom predstavljanju" koji su pokušali ovu Odluku iskoristiti za utemeljenje ove svoje teze. Međutim, značajno je naglasiti, da su kojim slučajem provedene obaveze iz Evropske konvencije i njenih Protokola i drugih ratifikovanih međunarodnih instrumenata/sporazuma, kao i presude Evropskog suda za ljudska prava po vremenskom redoslijedu nastanka pravne obaveze, što je nužno podrazumijevalo i ustavnu reformu, donošenje Odluke u predmetu U-23/14 iz 2016. godine uopšte ne bi bilo moguće.

Nakon ove Odluke, kojom je kreirana pravna praznina u pogledu načina popunjavanja Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, jer su neustavnim oglašene odredbe koje su propisivale formulu za popunjavanje ovog Doma u smislu raspodjele delegatskih mjesta po kantonima, nosioci politike tzv. "legitimnog predstavljanja" podnijeli su prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH. Ovim prijedlogom bilo je predviđeno da se delegati Doma naroda Parlamenta Federacije BiH iz reda hrvatskog konstitutivnog naroda delegiraju iz sedam kantona (Hercegovačko-neretvanski, Srednjobosanski, Zapadnohercegovački, Zeničko-dobojski, Tuzlanski, Posavski kanton i Kanton 10), dok građani koji pripadaju hrvatskom konstitutivnom narodu iz preostala tri kantona ne bi imali pravo da budu kandidati za ovu funkciju, bez obzira na mogućnost da su izabrani u odnosne kantonalne skupštine. Pri tome se ukupno 11 od 17 delegata trebalo delegirati iz kantona od kojih u 4 kantona HDZ tradicionalno ima apsolutnu vlast (Hercegovačko-neretvanski, Zapadnohercegovački, Posavski kanton i Kanton 10). Najmanje još jedno delegatsko mjesto, koje je neophodno za ostvarivanje apsolutne kontrole nad ovim Domom, imajući u vidu da jedna trećina delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda ima pravo da predlaže kandidate za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH – čime se omogućava i formiranje Vlade Federacije BiH, HDZ bi pod aktuelnim političkim okolnostima lako ostvario u jednom od preostala tri kantona. To pogotovo u Srednjobosanskom kantonu

iz kojeg su se prema ovom prijedlogu izmjenila i dopuna Izbornog zakona trebala delegirati 4 delegata Hrvata za Dom naroda entiteta Federacija BiH u kojem pored oko 150 hiljada Bošnjaka, živi i oko 100 hiljada Hrvata i gdje HDZ tradicionalno i zasnovano na višedecenijskoj kontroli svih resursa ostvaruje dobar izborni rezultat, te tradicionalno predstavlja jedan od ključnih političkih faktora. Pri tome je ovakva raspodjela delegatskih mjesta još zanimljivija ukoliko se uporedi sa raspodjelom bošnjačkih delegatskih mjesta po ovom prijedlogu, te sa etničkom strukturom stanovništva u pojedinim kantonima, što inače predstavlja dugogodišnji problem u smislu postojanja očitog debalansa između delegatskih mjesta i etničke strukture stanovništva kantona još od stupanja na snagu aktuelnih ustavnih i drugih rješenja s tim u vezi.

Tako npr., iako u Hercegovačko-neretvanskom kantonu, prema posljednjem popisu stanovništva živi 92 005 Bošnjaka i 118 297 Hrvata, navedenim prijedlogom bilo je utvrđeno da se iz ovog kantona delegira pet delegata iz reda hrvatskog konstitutivnog naroda, a samo jedan iz reda bošnjačkog konstitutivnog naroda. Dalje, u Srednjobosanskom kantonu prema posljednjem popisu stanovništva živi 146 652 Bošnjaka i 97 629 Hrvata, a ovim prijedlogom bilo je utvrđeno da se iz ovog kantona delegiraju četiri delegata Hrvata za Dom naroda Parlamenta Federacije BiH, a samo jedan delegat iz reda bošnjačkog naroda, iako bošnjački konstitutivni narod predstavlja većinu u ovom kantonu!? Inače, ustavna pozicija federalnog Doma naroda i način raspodjele delegatskih mjesta po kantonima, još od stupanja na snagu aktuelnih ustavnih i drugih rješenja u privilegovan položaj dovodi HDZ, gdje izborni rezultat ima drugorazredni značaj. U stvari, na ovaj način, HDZ je navedenim prijedlogom izmjenila i dopuna Izbornog zakona želio još više ojačati stranačke pozicije. Međutim, ovim je ujedno negirana teza o tzv. "legitimnom predstavljanju naroda" – jer je ona prosto neizvodiva obzirom na jednako pravo drugih naroda, osim ako se tzv. "legitimno predstavljanje" jednog naroda – u režiji kreatora ovog koncepta ne namjerava ostvarivati na račun jednakosti drugih konstitutivnih naroda i njihovog predstavljanja. Pri tome, nije bez značaja i to što HDZ Srednjobosanski i posebno Hercegovačko-neretvanski kanton vidi kao okosnicu tzv. „trećeg entiteta” u kojem se nalazi i Grad Mostar koji, prema ovom konceptu treba da bude, stolni – glavni grad tzv. „trećeg entiteta”, iako je riječ o gradu u kojem u podjednakom broju žive i Hrvati i Bošnjaci, te građani druge etničke pripadnosti o određenom broju.

Prema ovom prijedlogu izmjenila i dopuna Izbornog zakona, delegati iz reda bošnjačkog i srpskog naroda u Domu naroda trebali su se delegirati također iz sedam kantona, dok u tri kantona građani BiH koji pripadaju ovim

narodima ne bi imali pravo da budu kandidati za ovu funkciju čak i ukoliko su izabrani u odnosna kantonalna predstavnička tijela/skupštine. Delegati iz reda „Ostalih” u Domu naroda federalnog Parlamenta prema ovom prijedlogu trebali su biti delegirani iz četiri kantona, dok u ostalih šest kantona ovi građani BiH ne bi imali pravo kandidature za ovu funkciju bez obzira na moguću okolnost da su izabrani na neposrednim izborima na poziciju zastupnika u odnosnim kantonalnim skupštinama.

Sasvim je jasno da su ovakve intencije u direktnoj koliziji sa opšte-prihvaćenim međunarodnim demokratskim standardima koji se tiču jednako-sti biračkih prava građana, te u suprotnosti sa već donesenim presudama Evropskog suda za ljudska prava. Eventualnim usvajanjem i stupanjem na snagu ovakvih i sličnih prijedloga nastala bi slična – ako ne i identična pravna situacija kao u slučaju Pilav protiv BiH. U slučaju Pilav, Evropski sud za ljudska prava konstatovao je povredu pasivnog biračkog prava građanina BiH Ilijaza Pilava koji nije mogao biti kandidat za funkciju člana Predsjedništva BiH iz razloga što je po svojoj etničkoj pripadnosti Bošnjak sa mjestom prebivališta u entitetu RS, a imajući u vidu da se prema Ustavu BiH članovi Predsjedništva iz reda bošnjačkog i hrvatskog konstitutivnog naroda biraju sa teritorije entiteta Federacija BiH, dok se sa teritorije entiteta RS bira član Predsjedništva iz reda srpskog konstitutivnog naroda. Prethodno navedenim prijedlogom HDZ-a uveo bi se konceptualno dosta sličan, ali ipak novi oblik diskriminacije, s tom razlikom što bi se diskriminacija po etničkom osnovu uvela s obzirom na kanton u kojem građani imaju prebivalište a u pogledu mogućnosti kandidature za predstavničko tijelo – Dom naroda Parlamenta Federacije BiH. Ovaj prijedlog, međutim, nije usvojen.

U pogledu moguće stvarne namjere podnosioca zahtjeva za ocjenu ustavnosti u predmetu br. U-23/14 – g-dina Bože Ljubića, koji je jedan od najupornijih zagovornika politike tzv. “legitimnog predstavljanja” i uspostavljanja tzv. “trećeg entiteta”, važno je ukazati na činjenicu koja se u javnosti uglavnom zanemaruje. Naime, Ustavni sud BiH predmetni Zahtjev za ocjenu ustavnosti je djelimično usvojio. Ustavni sud BiH je odbio Zahtjev za ocjenu ustavnosti u ovom predmetu gdje je podnosilac Zahtjeva osporavao ustavnost odredbe člana 10.12 Izbornog zakona BiH u dijelu koji, između ostalog, propisuje nadležnost Centralne izborne komisije BiH da, nakon svakog popisa stanovništva, utvrdi raspodjelu delegatskih mjesta po kantonima za Dom naroda Parlamenta Federacije BiH.¹⁷

¹⁷ Odredba Izbornog zakona BiH, u tom smislu, propisuje: „Centralna izborna komisija BiH određuje, nakon svakog popisa, broj delegata koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, a koji

U situaciji kada su prestale da važe odredbe Izbornog zakona BiH kojima je propisana formula za konstituisanje Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, dakle u slučaju nastajanja pravne praznine u tom pogledu, imajući u vidu efikasne mehanizme blokade kojima nosioci politika daljih podjela u BiH objektivno raspolažu, namjeravala se oduzeti nadležnost Centralnoj izbornoj komisiji BiH da propiše formulu raspodjele delegatskih mjesta po kantonima za Dom naroda federalnog Parlamenta, pod okolnostima blokade nadležnog državnog zakonodavnog tijela u smislu donošenja adekvatnih normi kojima bi se popunila pravna praznina nastala na ovaj način.

Pri tome valja imati u vidu da je Dom naroda Parlamenta Federacije BiH ključno tijelo u proceduri formiranja vlasti u BiH. To iz razloga što se bez federalnog Doma naroda ne može konstituisati državna zakonodavna vlast jer delegate Bošnjake i delegate Hrvate državnog Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH delegiraju odgovarajući klubovi federalnog Doma naroda. Ovdje, između ostalog, treba imati u vidu poziciju i nadležnosti državnog Doma naroda koji je ravnopravan Predstavničkom domu – što, pored ostalog, znači da svaki zakon na državnom nivou mora biti usvojen u oba Doma u istovjetnom tekstu. Osim toga, bez federalnog Doma naroda nije moguće konstituisanje niti federalne izvršne vlasti, budući da se upravo u ovom Domu utvrđuje prijedlog kandidata za funkciju predsjednika i dva potpredsjednika Federacije BiH – koji, nakon procedure izbora, imenuju Vladu Federacije BiH. Bez federalnog Doma naroda ne može se konstituisati niti zakonodavna vlast Federacije BiH budući da je Parlament Federacije dvodomno predstavničko tijelo u kojem donošenje bilo kojeg zakona zahtijeva potvrdu oba Doma u istom tekstu.

Dakle, nepostojanje formule za raspodjelu delegatskih mjesta u federalnom Domu naroda, te ukidanje zakonske nadležnosti Centralne izborne komisije BiH da popuni nastalu pravnu prazninu oglašavanjem neustavnom odredbe Izbornog zakona koja predviđa takvu mogućnost, vrlo lako je moglo dovesti do stanja potpune blokade sistema, što je podnosilac Zahtjeva za ocjenu ustavnosti u ovom predmetu morao da zna, štaviše – po prirodi stvari uopšte nije vjerovatno da to nije imao u vidu. Inače, političke opcije koje su zagovornici teze o tzv. “legitimnom predstavljanju” poznate su po blokadama institucija vlasti kojima žele ishoditi političke ustupke. Pored gotovo svakodnevnih blokada institucija države i entiteta Federacija BiH, poznata je i blokada koja je također bila usmjerena na onemogućavanje konstituisanja Doma naroda Parlamenta Federacije BiH poslije opštih izbora 2010. godine. Tada su

se biraju iz zakonodavnog tijela svakog kantona.”

pojedine kantonalne Skupštine u kojima je HDZ imao dominantnu poziciju odbile da provedu postupak delegiranja članova ovog Doma u propisanim rokovima, zbog nezadovoljstva izbornim rezultatima. Pod takvim okolnostima morao je intervenisati visoki predstavnik, kako bi spriječio potpunu blokadu u implementaciji izbornih rezultata i konstituisanje institucija javne vlasti. Za razliku od ovog slučaja grube političke blokade, koja je bila praćena kršenjem ustavnih i drugih pozitivno-pravnih normi, blokada proizašla iz Odluke Ustavnog suda BiH po Zahtjevu za ocjenu ustavnosti u predmetu “Ljubić” trebala je nastupiti u skladu sa ovom Odlukom Ustavnog suda. Time bi se izbjegla lična i kolektivna politička i druga odgovornost političkih subjekata i njihovih rukovodstava za nove oblike čisto političkih blokada.

Osim toga, Bosna i Hercegovina je zemlja u kojoj izbornog pobjednika ne određuju građani na izborima, nego je izborni pobjednik tj. onaj politički subjekt koji ima presudan politički značaj i ključni uticaj – prvo na implementaciju izbornih rezultata i formiranje vlasti – a potom i na proces odlučivanja, unaprijed određen nekonzekventnim ustavnim rješenjima uključujući i procedure odlučivanja – što je posebna tema, izbornom geometrijom te, kako pokazuje posljednji slučaj, čak i odlukama državnih organa. S tim u vezi, a imajući u vidu posebnu poziciju federalnog Doma naroda, valja ukazati na formulu za raspodjelu delegatskih mjesta iz reda konstitutivnih naroda i “Ostalih” koja je utvrđena odlukom Uputstvom Centralne izborne komisije BiH u nemogućnosti donošenja izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH povodom Odluke Ustavnog suda BiH u predmetu U-23/14, radi postojanja brojnih mehanizama blokade.

Kako će se vidjeti iz teksta koji slijedi, raspodjelom ovih mjesta za federalni Dom naroda zapravo su, na neki način poništeni rezultati izbora, pa je politički subjekat (HDZ i druge manje stranke okupljene oko HDZ-a) koji uživa podršku od oko svega 7% od ukupnog biračkog tijela, odnosno oko 13% od izašlih na izbore u entitetu Federacija BiH promovisan u dominantnu političku opciju, bez koje nije moguće implementirati izborne rezultate i formirati vlast na nivou entiteta Federacija BiH u skladu sa izbornim rezultatima, što je inače prisutno stanje zbog ustavnih i drugih rješenja već dugi niz godina. Dakle, pozicija federalnog Doma naroda i način popunjavanja, odnosno način raspodjele delegatskih mjesta po kantonima oduvijek je predstavljao problem u smislu konsekventnog predstavljanja konstitutivnih naroda u ovom tijelu s obzirom na strukturu stanovništva u kantonima. Zapravo, imajući u vidu etničku strukturu stanovništva u kantonima, vezivanje etničkog predstavljanja za teritorijalno predstavljanje, brojnost pojedinih etničkih skupina, te ustavnu obavezu paritetnog predstavljanja konstitutivnih naroda u federalnom Domu

naroda, to dovodi do toga da je vrlo teško, ako ne i nemoguće u matematičkom smislu napraviti takav izračun raspodjele delegatskih mjesta po kantonima a da se pri tome ozbiljno ne dovede u pitanje adekvatno predstavljanje svih konstitutivnih naroda i građana, odnosno njihova ravnopravnost. To samo po sebi govori o neadekvatnosti aktuelnih ustavnih rješenja koja su uzrok takvog stanja. Takva pozicija HDZ-a u federalnom Domu naroda, posebno imajući u vidu ustavnu poziciju ovog Doma i njegove nadležnosti zasnovano na ustavnim rješenjima, a potom i raspodjelu delegatskih mjesta po kantonima u dugogodišnjem periodu, otvorila je mogućnost za konstantne i otvorene političke ucjene još od stupanja na snagu aktuelnih ustavnih i drugih rješenja. To je u posljednje vrijeme kulminiralo u pravcu zahtjeva za donošenja Izbornog zakona koji bi omogućio nedemokratski tzv. koncept „legitimnog predstavljanja”, čime se uslovljava deblokada implementacije izbornih rezultata iz 2018. godine, izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH i formiranje nove federalne Vlade u skladu sa izbornim rezultatima.

Tako je, primjera radi, i Uputstvom CIK-a utvrđeno da se u Hercegovačko-neretvanskom kantonu delegiraju tri delegata Hrvata, dva delegata iz reda srpskog naroda, te jedan delegat Bošnjak, iako u ovom kantonu prema posljednjem popisu živi 92.005 Bošnjaka, 118.297 Hrvata i 6.432 Srba. Iz Srednjobosanskog kantona, u kojem prema posljednjem popisu živi 146 652 Bošnjaka, 97 629 Hrvata i 3 043 Srba, prema Uputstvu CIK-a delegira se jedan delegat iz reda bošnjačkog, tri iz reda hrvatskog i jedan iz reda srpskog konstitutivnog naroda (uz jednog delegata iz reda Ostalih). Već na prvi pogled uočljiv je nesrazmjerno veliki debalans između broja delegatskih mjesta i broja pripadnika konstitutivnih naroda u ovim kantonima, odnosno stvarne strukture stanovništva, pa se npr. opravdano može postaviti pitanje očiglednog deficita u pogledu “legitimnog predstavljanja” Bošnjaka pod takvim okolnostima, što je stanje koje je i ranije bilo prisutno. Zapravo, nedemokratski tzv. koncept “legitimnog predstavljanja” jednog naroda, prema nosiocima ovog projekta, očigledno podrazumijeva proširivanje već prisutne višestruke ispodpredstavljenost drugih naroda, uz sva druga kršenja biračkih prava građana i opšte-prihvaćenih međunarodnih demokratskih standarda pravne naravi, kako je naprijed obrazloženo.

Na ovaj način, zahvaljujući aktuelnim ustavnim rješenjima na prvom mjestu – a potom i odluci/Uputstvu CIK-a u posljednjem slučaju, zapravo se obesmišljavaju izbori i demokratski standardi, te se pobjednik izbora – bez obzira na izborni rezultat može unaprijed sa sigurnošću pretpostaviti, ako se pobjednikom izbora može smatrati (a može!), između ostalog, onaj subjekt

koji je ključ za implementaciju rezultata izbora. Tako, zahvaljujući nekonsekventnim aktuelnim ustavnim rješenjima u BiH je nedvosmisleno uspostavljena vlast političke manjine nad političkom većinom, u ovom i drugim slučajevima, bez obzira na rezultate izbora.

Tako je osigurana prevlast HDZ-a i drugih manjih partija okupljenih oko HDZ-a u Domu naroda, pri čemu u ovom tijelu, zahvaljujući raspodjeli delegatskih mjesta za Dom naroda po kantonima, nije moguće osigurati najmanje 1/3 delegata iz reda hrvatskog naroda koji pripadaju političkim opcijama građanske orijentacije, a koja trećina je neophodna kako bi se utvrdio prijedlog za izbor predsjednika i dva potpredsjednika Federacije BiH koji imenuju premijera i Vladu Federacije BiH. Time je omogućeno političkim subjektima koji uživaju podršku svega 7% građana od ukupnog biračkog tijela u entitetu Federacija BiH da blokiraju implementaciju izbornih rezultata i uspostavu vlasti više od dvije godine nakon opštih izbora 2018. godine, uslovljavajući deblokadu usvajanjem Izbornog zakona kojim bi se proveo njihov politički koncept tzv. "legitimnog predstavljanja", koncept daljih podjela, uvođenja novih oblika diskriminacije i stvaranja preduvjeta za uspostavu tzv. „trećeg entiteta” na dijelovima teritorija BiH pod dominacijom HDZ-a.

Da je Centralna izborna komisija BiH utvrdila raspodjelu delegatskih mandata po kantonima na drugačiji način, što je opravdano mogla učiniti s obzirom na strukturu stanovništva te da je, u skladu sa objektivnim kriterijima, pojedina delegatska mjesta rasporedila u kantone u kojima HDZ tradicionalno među Hrvatima i građanima nema značajniju podršku, to je moglo otvoriti mogućnost građanima BiH, zastupnicima kantonalnih skupština iz reda hrvatskog naroda koji pripadaju drugim političkim opcijama građanske orijentacije za eventualni izbor i članstvo u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH. Time bi se mogla osigurati najmanje jedna trećina delegata iz reda sva tri konstitutivna naroda koja ne bi bila podložna zahtjevima za blokadu implementacije izbornih rezultata u cilju iznude političkih ustupaka suprotnih normama ustavne naravi, opšte-prihvaćenim međunarodnim demokratskim standardima, kao i presudama Evropskog suda za ljudska prava.¹⁸ Međutim, ključni problem je

¹⁸ Prilikom donošenja predmetnog Uputstva Centralne izborne komisije BiH, između ostalih pitanja i kriterija raspodjele delegatskih mjesta objektivne naravi, postavilo se pitanje s obzirom na koji popis stanovništva bi valjalo utvrditi raspodjelu delegatskih mandata za federalni Dom naroda po kantonima, budući da Izborni zakon BiH propisuje da Centralna izborna komisija BiH određuje, nakon svakog popisa, broj delegata koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih iz zakonodavnih tijela kantona. Prostim jezičkim tumačenjem ove odredbe moglo bi se zaključiti da se formula raspodjele delegatskih mjesta za federalni Dom naroda treba utvrditi prema popisu stanovništva iz 2013. godine, iz razloga što je to posljednji popis koji je proveden u BiH u vremenskom smislu. Ali, Ustav entiteta Federacija BiH, kao poseban ustavni princip, propisuje obavezu proporcionalne zastupljenosti

ipak u nekonsekventnim ustavnim i drugim rješenjima koja su omogućavala (i dalje omogućavaju!) takvo stanje već duži vremenski period.

Osim toga, nedemokratski politički koncept tzv. „legitimnog predstavljanja” po svojoj suštini potpuno dovodi u pitanje legitimitet delegata iz reda srpskog naroda, onako kako ga predstavljaju nosioci ovog projekta. To iz razloga što ne postoji kanton u entitetu Federacija BiH u kojem srpski konstitutivni narod predstavlja većinu ili u kojem su pripadnici ovog naroda zastupljeni u značajnijem broju, pa bi po logici zagovornika tzv. „legitimnog predstavljanja” nelegitimni bili i svi delegati iz reda srpskog naroda na funkcijama delegata federalnog Doma naroda i na drugim funkcijama javne vlasti, budući da je jasno da su pretežno izabrani glasovima građana koji ne pripadaju srpskom konstitutivnom narodu. Jasno je da je riječ o potpunoj vulgarizaciji pojma legitimiteta, koji je izvorno kategorija demokratske naravi i sadržaja, koja ne podnosi nejednakost, diskriminaciju, negiranje prava na obavljanje javnih funkcija po osnovu etničke pripadnosti ili zabranu glasanja za kandidate koji ne pripadaju istoj etničkoj skupini kojoj pripada građanin-birač. Na koncu, hipotetski, čak ukoliko bi nosioci ovog nedemokratskog koncepta uspjeli u svojim namjerama, a što nije vjerovatno, postavlja se pitanje na koji način bi u tehničko-metodološkom smislu izveli razdvajanje kandidata i birača po etničkoj osnovi, kako bi osigurali da svaki građanin mora da glasa isključivo za kandidate-pripadnike etničke skupine kojoj i sam pripada, da li bi

konstitutivnih naroda i “Ostalih” u institucijama u skladu sa popisom stanovništva iz 1991. godine – sve do konačnog provođenja Aneksa 7. Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH. Aneks 7., kako je poznato, odnosi se na povratak u prijeratna mjesta prebivališta prognanih i izbjeglih lica. Međutim, popis stanovništva iz 2013. godine nedvosmisleno je pokazao da Aneks 7. još uvijek nije proveden! U tom smislu, garancija ustavne naravi u pogledu strukture institucija prema popisu stanovništva iz 1991. godine, uključujući i federalni Dom naroda, predstavlja sredstvo osiguranja zastupljenosti predstavnika manjinskih konstitutivnih naroda iz određenih sredina ili kantona, što nesumnjivo utiče na implementaciju Aneksa 7. u tim sredinama iz razloga koje nije potrebno posebno obrazlagati. Osim toga, riječ je o principu ustavne naravi. Integralnim tumačenjem odredbi prava na snazi, posebno uzimajući u obzir odredbe Aneksa 7. Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH i Ustava Federacije BiH, kao i nesumnjivi legitimni cilj povratka prognanih i raseljenih lica, navedena odredba Izbornog zakona BiH koja upućuje na posljednji popis trebala bi se tumačiti na način da se upućuje na *posljednji relevantan popis* stanovništva za ovu vrstu podjele delegatskih mjesta, a to je, imajući u vidu sve navedeno – uključujući i eksplicitne odredbe ustavne naravi, morao biti popis iz 1991. godine. Međutim, Centralna izborna komisija BiH, parcijalno tumačeći odredbe prava na snazi, ne uzimajući u obzir ustavnu obavezu proporcionalne zastupljenosti po popisu iz 1991. godine do potpune provedbe Aneksa 7, kao i sam Aneks 7, utvrdila je raspodjelu delegatskih mjesta za federalni Dom naroda na osnovu popisa iz 2013. godine. Pri tome se nesumnjivo išlo na ruku HDZ-u, ali imajući u vidu konkretna rješenja u smislu formule za popunu Doma naroda, može se konstatovati da je zanemareno realno stanje u pogledu strukture stanovništva u pojedinim kantonima i po popisu iz 2013. godine, što je rezultiralo ogromnim debalansom u pogledu broja delegatskih mjesta koja pripadaju pojedinim konstitutivnim narodima u odnosu na etničku strukturu stanovništva pojedinih kantona.

time, između ostalog, bila narušena tajnost i sloboda glasanja što su principi koji po prirodi stvari čine neizostavni sadržaj demokratskih izbora i sl. Takva metodologija u provođenju izbornog procesa bila je imanentna nekim totalitarnim režimima u prošlosti te, pored toga što je u suprotnosti sa normama, standardima i principima pravne naravi, ne priliči demokratskom društvu niti u najmanjoj mjeri.

Umjesto zaključka

Na koncu, nameće se potreba da se ukratko ukaže na sadržaj i posljedice principa konstitutivnosti naroda na ustavni poredak BiH. Kao sredstvo koje je bilo nužno za nametanje mirovnih rješenja, zaustavljanje agresije i rata, te uspostavljanje mira i sigurnosti kao najvišeg legitimnog cilja po međunarodnom pravu, princip konstitutivnosti se činio neizbježnim u određenom vremenskom periodu. Čak i nakon stupanja na snagu mirovnih rješenja, u fazi osiguranja kolektivne ravnopravnosti konstitutivnih naroda na svim nivoima vlasti i u oba entiteta – kako je to utvrđeno odlukama Ustavnog suda BiH u predmetu U-5/98 koje su kolokvijalno poznate kao „Odluke o konstitutivnosti naroda”, taj princip imao je neku vrstu svrhe i opravdanja. Međutim, budući da je izvan svake razumne sumnje održivi mir i sigurnost, kao najviši legitimni cilj po međunarodnom pravu, uspostavljen – to otpadaju bilo kakvi razlozi za njegovo dalje održavanje na snazi, budući da je riječ o suštinski diskriminatorskom principu. Na to je upozoreno i presudama Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu. Rekonstrukciji ustavnog poretka se moralo pristupiti nakon ratifikacije Evropske konvencije i njenih Protokola. Ravnopravnost etničkih skupina, na nivou kolektivnih prava, ne može se u demokratskom društvu postići diskriminacijom i eliminisanjem biračkih prava na individualnom nivou u fazi izbora, odnosno u fazi demokratske legitimacije vlasti čija osnovna premisa je u jednakosti biračkih prava građana. Etnička ravnopravnost se ostvaruje kroz mehanizme i procedure donošenja odluka, a Bosna i Hercegovina je zemlja čiji ustavni sistem – kao niti jedan drugi u demokratskom svijetu, takve vrste mehanizma već posjeduje.

Literatura

- Alan P. Grimes, *The Pragmatic Course of Liberalism*, *The Western Political Quarterly*, Vol. 9, 3/1956.;
- Allen Buchanan, *Political Legitimacy and Democracy, Ethics*, Vol. 112, 4/2002.;
- Armand A. Maurer, *Medieval Philosophy*, Second Edition, Pontifical Institute of Mediaeval Studies, Toronto-Ontario, 1982.;

- Adolf Hitler, *Mein Kampf*, <http://der-fuehrer.org/Mein%20Kampf-Serbisch.pdf> (datum pristupa: 30. 8. 2020. godine), e-izdanje;
- Aurelije Augustin, *De civitate dei*, Kršćanska sadašnjost, Zagreb, 1996;
- Balázs Fekete, *The Unknown Montesquieu An essay on Montesquieu's intellectual background*, *Iustum Aequum Salutare*, 1/2009;
- Benito Musolini, Đovani Đentile, *Doktrina fašizma*, http://www.bosanska-desnica.com/Knjige/Benito_Mussolini_-_Doktrina_fasizma.pdf, (datum pristupa 15. 6. 2011. godine), e-izdanje;
- Blandine Kriegel, *The Rule of the State and Natural Law*, u: *Natural Law and Civil Sovereignty: Moral Right and State Authority in Early Modern Political Thought*, priredili: Ian Hunter, David Saunders, Palgrave Macmillan, Hampshire-New York, 2002;
- Bratoljub Klaić, *Rječnik stranik riječi*. Nakladni zavod Matice Hrvatske, Zagreb, 2004;
- Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers*, *Harvard Law Review*, Vol. 113, 3/2000;
- Carrie Manning, *The Making of Democrats*, Palgrave Macmillan, 2008;
- Daniel Jacobson, *Utilitarianism without Consequentialism: The Case of John Stuart Mill*, *Philosophical Review*, Vol. 117, 2/2008;
- David Chandler, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, Pluto Press, 2000;
- David Luscombe, *A History of Western Philosophy, Part II: Medieval Thought*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1997;
- Derek Chollet, *The Road to the Dayton Accords: A Study of American Statecraft*, Palgrave Macmillan, 2005;
- Ditrih Ekart, *Boljševizam od Mojsija do Lenjina*, *National Socialist World*, 1966;
- Donald S. Lutz, *Thinking about Constitutionalism at the Start of the Twenty-First Century (Essays in Memory of Daniel J. Elazar)*, *Publius*, Vol. 30, 4/2000;
- Džon Lok, *Dve rasprave o vladi, Utopija*, Beograd, 2002.;
- Florian Bieber, *Post-war Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, Palgrave Macmillan, 2006;
- Frederik Kolpston, *Istorija filozofije – Srednjovekovna filozofija*, Tom II, BIGZ, Beograd, 1989;
- Fritz Bennecke, *Vom deutschen Volk und seinem Lebensraum*, Franz Eher, Munchen, 1937.;
- Jacob Golomb, *How to De-Nazify Nietzsche's Philosophical Anthropology? u: Nietzsche, Godfather of Fascism?: On the Uses and Abuses of a Philosophy*, priredili: Jacob Golomb, Robert S. Wistrich, Princeton University Press, New Jersey, 2002;
- Geoffrey M. Vaughan, *Behemoth Teaches Leviathan: Thomas Hobbes on Political Education*, Lexington Books, Lanham-Boulder-New York-Oxford, 2002;
- George Wright, *Religion, Politics and Thomas Hobbes*, Springer, Dordrecht, 2006;
- Ian Kershaw, *Consensus, Coercion and Popular Opinion in the Third Reich: Some Reflections*, u: *Popular Opinion in Totalitarian Regimes: Fascism, Nazism, Communism*, priredio: Paul Corner, Oxford University Press, Oxford-New York, 2009;
- Jean Bodin, *Šest knjiga o Republici, Politička kultura*, Zagreb, 2002;
- Jeffrey R. Collins, *The Allegiance of, Thomas Hobbes*, Oxford University Press Inc., New York, 2005;
- Jessica Hawkins, *Annotated Bibliography on 'Exploring a 'Social Contract' Approach to the Politics of Poverty Reduction'*, Chronic Poverty Research Centre, Manchester, 2011;
- John A. Simmons, *Justification and Legitimacy, Ethics*, Vol. 109, 4/1999;
- John S. Mill, *On Liberty*, Yale University Press, New Haven-London, 2003;
- Jonathan Riley, *Mill on justice*, u: *Social Justice: From Hume to Walzer*, priredili: David Boucher, Paul Kelly, Routledge, Taylor & Francis e-Library, London-New York, 2005;

- Joseph Canning, *A History of Medieval Political Thought 300–1450*, Routledge/Taylor & Francis e-Library, London-New York, 2003;
- Joseph Goebbels, *Nazi Sozi: Die Fragen und die Antworten für die National-Sozialisten*, Berlin, 1931;
- Karl Popper, *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*, Tom II, Kruzak, Zagreb, 2003;
- Kasim Trnka, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, 2006;
- Marie Harm, Hermann Wiehle, *Lebenskunde für Mittelschulen, Funfer Teil, Klasse 5 für Mädchen*, Halle: Hermann Schroedel Verlag, 1942;
- Matthew S. Weinert, *Democratic Sovereignty: Authority, Legitimacy, and State in a Globalizing Age*, UCL Press/Taylor & Francis Group, New York, 2007;
- Michael P. Zuckert, *Natural Rights and the New Republicanism*, Princeton University Press, Princeton-New Jersey, 1994;
- Milan Sufflay, *Izabrani politički spisi*, Matica Hrvatska, Zagreb, 2000;
- Nicholas Dent, *Rousseau*, Routledge, London-New York, 2005;
- Niko Kolodny, *The Explanation of Amour-Propre*, *Philosophical Review*, Vol. 119, 2/2010.; Stefan Grotefeld, *Self-Restraint and the Principle of Consent: Some Considerations on the Liberal Conception of Political Legitimacy (Justice in Philosophy and Social Science)*, *Ethical Theory and Moral Practice*, Vol. 3, 1/2000;
- Omer Ibrahimagić, *Državno uređenje Bosne i Hercegovine*, Autor, 2005;
- Paul McLaughlin, *Anarchism and Authority: A Philosophical Introduction to Classical Anarchism*, Ashgate Publishing Company, Hampshire-Burlington, 2007;
- Petar Stričić, *Ugušiti sve glasove osim jednoga*, *Vjesnik*, 14. i 15. maj 2005;
- Peter Garnsey, *Ideas of Slavery from Aristotle to Augustine*, Cambridge University Press, Cambridge-New York-Melbourne, 1999;
- Robert Wokler, *Rousseau: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, New York, 2001;
- Roger Collins, *Early Medieval Europe (300-1000)*, MacMillan Education, Houndmills-Basingstoke, Hampshire-London, 1991;
- Stanley G. Payne, *A History of Fascism 1914–1945*, Routledge/Taylor & Francis e-Library, 2003;
- Stephen J. Finn, *Thomas Hobbes and the Politics of Natural Philosophy*, Continuum, London-New York, 2006;
- Stephen R. C. Hicks, *Explaining Postmodernism: Skepticism and Socialism from Rousseau to Foucault*, Scholargy Publishing, Tempe-New Berlin-Milwaukee, 2004;
- Thomas Wiedemann, *Greek and Roman Slavery*, Routledge/Taylor & Francis Group, London-New York, 2005;
- Tim Mason, *Intention and Explanation: A Current Controversy about the Interpretation of National Socialism, u Nazism, Fascism and the Working Class*, priredila: Jane Caplan, Cambridge University Press, Cambridge, 1995;
- Zlatan Begić, *Opšta načela međunarodnog prava u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine*, 5 Anali Pravnog fakulteta u Zenici 9, 2012;
- Zvonimir Lauc, *Načelo vladavine prava u teoriji i praksi*, *Pravni vjesnik*, 3-4/32, 2016; Miroslav Tuđman, Ivan Bilić, *Planovi, sporazumi, izjave o ustavnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine 1991. – 1995*, Zagreb, 2005;
- Žan-Žak Ruso, *Društveni ugovor*, Filip Višnjić, Beograd, 1993.

The Electoral System of Bosnia and Herzegovina: Present Situation and Needed Reforms in the Context of Current Constitutional Solutions

Summary

The electoral system of Bosnia and Herzegovina (hereinafter: BH) is based on the constitutional and legal solutions which, in their original form, as is well known, do not enable the consistent realization of generally accepted international democratic standards regarding the equality of citizens' suffrage/voting rights. The European Court of Human Rights in Strasbourg has already taken a position on this in certain individual cases. The constant violation and ignoring of the obligations related to the harmonization of the internal legal order of BH with international democratic standards and judgments of the European Court of Human Rights - which are obligations of a constitutional and legal nature - has led not only to further violation of citizens' voting rights, but also to further development of undemocratic political concepts that seek to introduce new forms of discrimination in the phase of elections. The terms and notions are interpreted and explained in a hitherto unknown and fundamentally wrong way in the theory and practice of constitutional and public law - such as "legitimate representation of constituent peoples", "authentic representatives of constituent peoples", which is followed by the efforts to "nationalize" constituent peoples etc. and with the intention of any theoretical grounding of these inconsistent political views. Besides, in the conditions of undemocratic constitutional solutions and taking into account the real power of decision-making within institutions, the election winner is not crucially determined by the citizens in the elections - as shown by the last general elections in 2018. Among the other things, the absolute election winner regarding possibility of establishment of government and blocking the implementation of election results was promoted by the decision/Instruction of the BH Central Election Commission related to the distribution of delegate seats in the House of Peoples of the Federation of BH, and thus (almost in advance!) determined by inconsistent constitutional/legal solutions and electoral geometry. This further disqualifies the position of the citizens and violate the generally accepted international democratic standards without which a democratic society cannot exist and develop. All of this seriously violate the democratic legitimacy and capacity of the institutions as well as the principle of rule of law and fulfillment of legal and political obligations on the path of European integrations. In contrast, BH's legal obligations towards electoral reform, no matter how many different modalities they may have, are quite clear and imply, in the first place, equality of active and passive voting rights of citizens regardless of ethnicity or any other circumstance, which is subject of consideration on this occasion.

Key words: BH Constitution, constituency of peoples, equality of citizens, democratic standards, suffrage/voting rights, reform.

Veće učešće žena i Izborni zakon BiH

Besima Boric

Članica Predsjedništva SDP BiH,
političarka i aktivistica
besima.boric@gmail.com

Sažetak: Vrijeme od 1995. godine do danas obilježeno je, između ostalog, i traganjima za mogućim modelima kako obezbijediti veće učešće žena u zakonodavnim tijelima, ali ne samo u njima, nego i u tijelima izvršne vlasti, ukupnom društvenom i političkom životu. To je proces koji se kontinuirano odvija u velikom dijelu svijeta, pa tako i u našoj BiH, a i u Regiji. Hroničan nedostatak žena na mjestima odlučivanja najčešće se adresira našim tradicionalnim kulturološkim i ukupnim sociološkim uvjetima, nedovoljnoj demokratičnosti političkih subjekata, ali i nedostatku adekvatnih zakonskih rješenja koja bi omogućila dobre uvjete za veći broj žena na listama i u tijelima vlasti. Donošenje Zakona o ravnopravnosti spolova BiH, uvođenje kvote manje zastupljenog spola u Izborni zakon BiH, kao i niz drugih rješenja uveliko je uticalo na povećan broj žena u zakonodavnim tijelima. Još uvijek je taj broj znatno manji od proklamovanog, najprije 30, a potom i 40% obaveznog broja manje zastupljenog spola na kandidatskim listama. Vrlo je malo istraživanja koja nude moguće konkretne izmjene zakona koje bi dosegle ovaj procent. Opće je mjesto da sadašnji izborni sistem u BiH pogoduje većoj zastupljenosti žena kao manje zastupljenog spola. Ali, također, otvara i neke mogućnosti za poboljšanje, a koje se kriju u eventualnoj uspostavi pariteta i ravnomjernoj zastupljenosti muškaraca i žena na listama, eventualnom zatvaranju listi, preraspodjeli kompenzacionih mandata u korist manje zastupljenog spola. Također, korisno bi bilo razmotriti i broj političkih subjekata, izbornih jedinica kao i podizanje cenzusa za ostvarenje mandata. Isto tako, važno bi bilo sačuvati kvotu, na koju se u toku dvadesetak godina nekoliko puta atakovalo, ali i zadržati kaznene odredbe kojima se štiti propisani redoslijed i kvota. Izmjene koje bi pogodovale većem broju izabраних žena traže adekvatnu političku klimu i zato je važno adresirati odgovornost ne samo na zakonodavce nego posebno i na političke stranke, medije, NVO i druge subjekte.

Ključne riječi: veća zastupljenost žena, ravnopravnost, ravnomjerna zastupljenost, kvota manje zastupljenog spola, otvorene i zatvorene liste, izmjena kompenzacionih listi, dodjela mandata, povećanje cenzusa, sačuvati pozitivna rješenja, odgovornost političkih subjekata

Ovaj tekst govori o mogućnostima stvaranja i zakonskih, ali i političkih i drugih uvjeta da u BiH bude što veći broj izabраних žena u zakonodavna tijela u BiH, ali i u svim drugim tijelima gdje se donose odluke.

Zato što je ženama još uvijek potrebna snažna podrška kako bi u javnom životu bile što prisutnije i snažnim djelovanjem doprinijele razvoju države Bosne i Hercegovine.

Kraj 19. i početak 20. vijeka obilježeni su, između ostalog, i ženskom borbom za pravo glasa, za ravnopravnost sa muškarcima, pravo na rad, vrednovanje ženskog rada, mogućnost ravnopravnog uključivanja u donošenje odluka kao i njihovu realizaciju.

Druga polovina dvadesetog vijeka donosi i plodove te borbe, a kraj dvadesetog i godine dvadeset prvog vijeka obilježene su značajnim dostignućima koji se manifestiraju ne samo kroz zakonske pretpostavke za ravnopravno učešće žena u svim sferama života u BiH, nego i u stvaranju različitih institucionalnih mehanizama, političkih pretpostavki i sličnih prilika koje rodnu ravnopravnost i ravnopravno učešće žena i muškaraca u društvenom, političkom i svakom drugom obliku ljudskog djelovanja dižu visoko na ljestvici demokratskih dostignuća u BiH. Svi ovi procesi se odvijaju paralelno i u našoj Regiji, a BiH nimalo ne zaostaje, moglo bi se čak reći i prednjači u njima.

Ustav BiH sadrži i veliki broj međunarodnih konvencija koje su obavezujuće, a koje garantiraju poštivanje ljudskih prava, uz veliki broj zabranjenih osnova diskriminacije. Rodna ravnopravnost nije eksplicite navedena u dejtonskom Ustavu BiH, ali ni na kakav način nije dovedena u pitanje. U sklopu Inicijative Građanke za ustavne promjene (2013), jednim od rodno osjetljivih amandmana, predloženo je da se setu zabranjenih osnova diskriminacije doda i rodni status, a među osnovne vrednote Ustava doda i rodna ravnopravnost.

BiH se svrstava u one zemlje koje su prihvatile standarde propisane i Konvencijom o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama (CEDOW), Pekinškom deklaracijom i Platformom za akciju, Agendom UN i ciljevima održivog razvoja 2030 i drugim.

Najznačajnije dostignuće u oblasti ravnopravnosti žena i muškaraca je svakako Zakon o ravnopravnosti spolova BiH, usvojen 2003, nakon velikih aktivnosti žena u NVO i dijela političarki u BiH.

Kada govorimo o izborima i pozicijama žena, važno je napomenuti da su Pekinška deklaracija i Platforma za akciju (1995), po prvi put jasno kvantificirale obavezu vlada potpisnica (189) za učešće žena u svim segmentima djelovanja, najmanje 30%.

Ovo je, zasigurno, bio okidač za aktivnosti koje su uslijedile u narednim godinama u zemljama svijeta, naše Regije i u BiH. Aktivnosti u BiH su dodatno potaknute poraznim rezultatom broja izabranih žena u Parlamentarnu skupštinu BiH na općim izborima 1996. (2,4%).

Tako su 1997. i 1998. godine vođene intenzivne aktivnosti žena u BiH, a koje su iznjedrile kvotu od 30% manje zastupljenog spola u tzv. Privremenim izbornim pravilima. Ova aktivnost odvijala se pod budnim okom OSCE i njegovog programa „Žena u politici“. Rezultat je bio sjajan: U Zastupnički dom Parlamenta FBIH tad je izabrano i danas nedostižnih 26% žena. U izborima 1998. smo imali tzv. zatvorene liste. Kasnije će u mnogim raspravama oko zatvorenih i otvorenih listi, ovo dostignuće o broju izabranih žena biti često korišteno kao argument za zatvaranje listi, o čemu će kasnije biti riječi u ovom radu.

U međuvremenu su održani i izbori 2000. prema nešto izmijenjenim pravilima: uvedene su tzv. otvorene liste, o čemu prethodno nije bilo nikakve javne diskusije i rasprave.

Na krilima ovog uspjeha, žene su vodile aktivnosti uključujući se u rasprave o Izbornom zakonu BiH koji će biti donesen 2001. I pored iznenađujuće jakog otpora uvođenju kvote i u Zakon, što je argumentirano nedemokratskim mehanizmom, ipak je konačno usvojen zakon sa kvotom od 30% manje zastupljenog spola.

Ono što je dodatno učvrstilo ovu kvotu jeste da je obavezujuća, da su predviđene sankcije za političke subjekte koji je ne poštuju, kao i da je utvrđen redoslijed kandidata i kandidatkinja na listama, posebno do broja osam, a sve definirano u članu 4.19 Izbornog zakona. (Među prva dva obavezno jedno manje zastupljenog spola, među pet-dva i među osam-tri itd.)

Tako su ove datosti svrstale naš Izborni zakon u vrlo povoljan sa stajališta rodne zastupljenosti kao i stvaranja pretpostavki za izbor većeg broja žena u parlamente na različitim nivoima vlasti u BiH. Uvođenje tzv. otvorene liste, a što daje mogućnost biračima da daju svoje preferencije kandidatima i kandidatkinjama, osim da biraju samo stranku, dodatno je demokratiziralo izborni proces, ali i smanjilo početni efekat uvođenja kvote za manje zastupljen spol. Kako u toku rasprava prije usvajanja ovog prvog poslijeratnog Izbornog zakona u BiH nije bilo nikakve diskusije o mogućnosti uspostave sistema otvorene liste, skloni smo vjerovati da ovaj mehanizam i nije došao kao izraz veće demokratije u društvu nego da je prije imao zadaću umanjiti efekat kvote za manje zastupljeni spol. Ovo je samo pretpostavka, bez dokaza, ali će kasniji događaji pokazati ispravnost ove pretpostavke. I u 2005. i 2009. bilo je pokušaja smanjenja kvote i zatvaranja listi, ali su, na sreću, svi ti pokušaji zaustavljeni. Posebno je zanimljiv pokušaj 2009, kada je, tragom preporuka i CEDOW komiteta da se moraju pronaći mehanizmi i stvoriti pretpostavke da u konačnici bude više žena izabranih u zakonodavna tijela, čak i Komisija

za ravnopravnost spolova Parlamentarne skupštine BiH i Agencija za ravnopravnost spolova BiH zagovarali zatvorene liste kao moguću mjeru za veći broj izabраних žena. Istini za volju, tad su rezultati, i pored kvote na listama, bili daleko od zadovoljavajućih, ispod 20%.

Interesantno je da je argumentacija koja je korištena u obrazlaganju za zatvaranje listi bila potreba za izborom većeg broja žena u parlamente. Dakle, briga za ravnopravnost spolova, a što je, zapravo, bio manevar onih politika kojima nije odgovaralo da preferencijalni glasovi narušavaju redoslijed na listama koje su stranke, bolje rečeno njeni lideri, uspostavljali! Treba reći da tad nije vođena nikakva javna diskusija među ženskim niti drugim organizacijama, osim u klubovima političkih stranaka. Jedino je list Oslobođenje otvorio svoje stranice za ovu raspravu, i svi koji su pisali o ovoj problematici usprotivili su se zatvaranju listi obrazlažući stav sužavanjem demokracije i prava biračima da zaista i biraju.

U međuvremenu je došlo do promjene Izbornog zakona 2012/13. tako što je kvota manje zastupljenog spola povećana na 40% čime je naš Izborni zakon usklađen sa stavovima Evropske unije o ravnopravnosti spolova kao i sa Zakonom o ravnopravnosti spolova.

Kako su liste ostale otvorene i pored nekoliko pokušaja promjene, desne stranke su osmislile i usvojile dodatni mehanizam kako bi smanjile mogućnost remećenja utvrđenog redoslijeda na stranačkoj listi, ako je neko dobio veći broj preferencijalnih glasova od prethodnika na listi. Tako je uspostavljen uvjet da kandidat ili kandidatkinja moraju osvojiti najmanje 20% glasova svoje liste na općim izborima i 10% na lokalnim, kako bi se stekli uvjeti za pomjeranje i promjenu mjesta na listi.

Treba naglasiti da se u našem kompliciranom izbornom sistemu samo 70% mjesta u entitetskim i državnom parlamentu popunjava direktnim izborom, a da 30% otpada na tzv. kompenzacione mandate koji se, posebnom matematikom, raspodjeljuju između stranaka koje su prešle izborni prag. Formiranje kompenzacionih listi, takođe, podliježe pravilu 4.19, samo što na dodjelu mandata sa ovih lista, koje prave lideri stranaka, nikakav uticaj nemaju glasači niti broj osvojenih glasova na redovnoj listi. I, obično, kad se razmišlja o mogućnosti povećanja broja izabраних žena, često se spominju baš kompenzacione liste kao eventualni resurs koji bi mogao povećati broj žena bar do broja predviđenog kvotom.

Dakle, i uvođenje kvota, pa potom pokušaj njihovog smanjenja, pokušaji da se liste zatvore, kao i drugi mehanizmi ograničavanja pomjeranja na listi, pokazuju, zapravo, pravo lice naših političkih stranaka i njihovih lidera

nedovoljno spremnih na dalju demokratizaciju izbornog procesa i stalnu želju da sve procese drže čvrsto u svojim rukama i njima upravljaju. Zapravo, pokazuju i svoj škrti pogled na mogućnost većeg učešća žena u parlamentima i mjestima odlučivanja. Naravno, u prilog ovoj tvrdnji ide i samo letimični pogled na broj izabranih žena u izvršnim i drugim organima vlasti, a za šta ne postoji obavezujuća zakonska kvota. Isto tako mogućnost tzv. dobrovoljne kvote, dakle kvote u političkim strankama, iskoristio je samo mali broj stranaka, što sve govori o suštinskom odnosu prema ženama i pojačava deklarativno izjašnjavanje i potporu pitanjima ravnopravnog učešća žena i ukupne rodne ravnopravnosti.

Brojke su neumoljive i pravi su indikatori stvarnog odnosa:

“Uprkos postojanju pomenutih izbornih kvota, žene su u predstavničkim tijelima na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini nedovoljno zastupljene i čine 23,8%, što je ispod evropskog prosjeka. Zastupljenost žena u skupštinama opština/općinskim vijećima u BIH je još i manja i, nakon lokalnih izbora 2016. godine, iznosi svega 18.3%. Pored toga, od 142 opštine/općine u BiH, samo njih sedam vode načelnice, odnosno – manje od 5%!”(Agencija za ravnopravnost spolova BiH, pismo pol. strankama, 2020)

“U Bosni i Hercegovini jednaka zastupljenost je jedno od centralnih pitanja ravnopravnosti rodova. Ona je zagarantovana Zakonom o ravnopravnosti spolova i uključuje obavezu na postupanje ako zastupljenost žena i muškaraca padne ispod 40%. Na globalnom planu žene čine nešto više od 50% populacije, a ipak samo 23,4% izabranih političkih položaja na svjetskom nivou. Nedovoljna zastupljenost žena na izabranim položajima rezultirala je pozivima na postupanje s ciljem povećanja broja žena u zakonodavnim tijelima koje su uputile međunarodne organizacije, organi iz sporazuma i relevantne organizacije u regionu.”(Polazna studija o barijerama političkom učešću žena u BiH, Žene na izborima u BIH, 2020)

Sve ovo govori u prilog potrebe očuvanja kvote za manje zastupljeni spol u narednim reformama Izbornog zakona, kao i očuvanje kaznenih odredbi za one koji to ne poštuju.

Napomenimo da trećina izbornih sistema u svijetu (87) ima zakonsku kvotu za manje zastupljeni spol.

Činjenica je da su kvote uveliko popravile rodnu zastupljenost u našim parlamentima, doprinijele povećanju broja žena, ali je i činjenica da su rezultati i efekti koje daju kvote daleko ispod procenta koji je zagovaran i Pekinškom platformom, a i zacrtan našim zakonima.

Godinama se ovo konstatira i ponavlja iz izvještaja u izvještaj, iz konferencije u konferenciju, a da pri tom nema konkretnih prijedloga šta činiti kako bi se ispunila očekivanja stvorena zacrtanom kvotom.

Naravno, uzroci su različiti i malobrojna istraživanja će ustvrditi da su isprepleteni i da nikako nema onih za koje se može reći da su presudni.

“Mnoge organizacije smatraju Izborni zakon BiH ključnom preprekom za učešće žena u politici iako su nalazi ove studije u suprotnosti s njihovim izjavama. Postoji samo jedan prijedlog za izmjenu. Mnogi omogućitelji svoje aktivnosti usmjeravaju na aktivnosti žena u politici i smatraju političke stranke vratarima za učešće žena.”(Polazna studija o barijerama političkom učešću žena u BiH, Žene na izborima u BiH, 2020)

Ne treba zanemariti ni činjenicu “da u BiH postoje rodni stereotipi o ženama i muškarcima u politici što ima negativan uticaj na rodnu ravnopravnost. Većina medija prenosi dominantne rodne stereotipe o ženama na izborima i žene dobijaju manje prostora nego muškarci”(Kritička analiza nivoa suštinske zastupljenosti žena postignutog kvotama, A. Kadribašić)

Kad se govori o pogodnostima izbornog sistema za veće učešće žena, onda se apostrofira proporcionalni sistem, kvote i obavezujući raspored na listama. Problematizirane su otvorene liste, veliki broj političkih stranaka koje sudjeluju na izborima, broj izbornih jedinica i mogućnost ograničenog broja izabranih u tim izbornim jedinicama i sl. U malom broju istraživanja su sve ove varijable podvrgnute provjeri i izračunu sa stajališta uticaja na rodnu ravnopravnost i mogućnost izbora većeg broja žena u zakonodavna tijela. Najkonkretnije i najozbiljnije istraživanje napravio je Sarajevski otvoreni centar (SOC, Kako do 40% žena u zakonodavnim tijelima BiH? Analiza mogućih intervencija u izbornom sistemu BiH, 2015) koji je ponudio i sasvim konkretne prijedloge za izmjene i dopune Izbornog zakona, a koje djeluju razložno i prihvatljivo i, što je najvažnije, usvajanje njihovih prijedloga bi obezbijedilo zadovoljavanje kvote od 40% izabranih. Tako bi bila postignuta konkretizacija obaveza koje su BiH i njeni politički akteri preuzeli na putu ka EU.

Objektivno, nema puno prostora u zakonu za poboljšanje efekata kvote. Prostor za poboljšanje treba tražiti, prije svega, u ukupnoj demokratizaciji društva i posebno u poboljšanju demokratskog ozračja u političkim strankama. Tamo je još uvijek politika u muškim rukama, kao, uglavnom, i sve bitne pozicije. Vrlo sporo se mijenja taj odnos i u programskim dokumentima i statutima, a još sporije u njihovoj primjeni. U tom smislu je, možda, najdalje otišao SDP BiH koji je programski zacrtao paritet, statutarano poštivanje

zakonske kvote, a i napravio iskorak za lokalne izbore 2020. i u Pravilnik za izbore unio obavezujuću kvotu na listama 50:50, uz ravnomjeran raspored kandidata muškog i ženskog spola. Naravno, potrebno je voditi intenzivne aktivnosti kako bi ova „dobrovoljna“ kvota potpuno zaživjela.

I upravo je, eventualno, povećanje kvote na 50% bila jedna od varijanti koju je SOC testirao kao mogućnost, a koja bi obezbijedila 40% izabranih. Test je pokazao da ni povećanje tog procenta ne bi dovelo do bitnog povećanja izabranih na entitetskom i državnom nivou zbog dizajna izbornih jedinica, ali i broja stranaka koje učestvuju na izborima(u BiH ih ima oko 150), osim, vjerovatno, na lokalnom nivou gdje u pravilu stranke osvajaju veći broj mjesta, što povećava i mogućnost da bude izabran i veći broj žena. (SOC, Kako do izabranih 40%, 2015)

No i pored ove konstatacije, zdušno se zalažu za povećanje kvote na 50%, jer bi to psihološki djelovalo na birače i samim tim uticalo da malo odstupe od svojih navika da preferiraju muškarce.

Sličan efekat su dobili i propitujući eventualno povećanje izabranih žena kod zatvaranja liste. Istina, zatvorene liste bi nešto povećale procent izabranih koji bi i dalje bio ispod željenih 40%, a pri tom bi bila biračima oduzeta mogućnost da slobodno biraju imenom i prezimenom sa liste stranke za koju su se opredijelili, te bi time bila žrtvovana već stvorena dobra demokratska praksa.

Ono što posebno zavređuje pažnju u pomenutoj analizi SOCa je variranje sa modelom koji se vrlo uspješno primjenjuje na Kosovu, tzv Lucky Looser, sretni gubitnik.

Prema tom modelu, nakon izbora, lista izabranih žena se puni do 30% tako što svaka sljedeća sa liste preskače muškarca ispred sebe sve dok se ne popuni kvota od 30% žena. Ovim sistemom se obezbjeđuje zadata kvota izabranih, ali se ujedno atakuje na izbornu volju birača, što u našim uvjetima nikako ne bi moglo biti prihvaćeno niti bi politički subjekti u BiH ikad prihvatili ovakvo rješenje.

Zato SOC u svojoj analizi predlaže nešto modificiran ovaj model Lucky Looser, na način da se sa kompenzacije liste popunjava nedostajući broj izabranih žena do 40%. Tako se ne bi diralo u izbornu volju birača, a ovakva bi izmjena izbornih pravila, vjerovatno, lakše prošla kod političkih stranaka koje odlučuju u Parlamentu.

Svakako bi u jeku rasprava o izmjenama Izbornog zakona trebalo uzeti u obzir i ove prijedloge.

Naravno, ovo podrazumijeva istinsku opredijeljenost za stvaranje zakonskih pretpostavki za veće učešće i posebno veći izbor žena u parlamente.

Dakle, ako bismo zaključivali, onda bismo rekli sljedeće:

Potrebno je ostati kod proporcionalnog izbornog sistema sa mogućnošću preferencijalnog glasanja, što znači i zadržavanje otvorenih listi.

Potom, veoma je važno zadržati kvotu manje zastupljenog spola i povećati je na 50%, dakle založiti se za paritet i ravnomjeran raspored muškaraca i žena na listi.

Svakako je potrebno zadržati i kaznene odredbe za nepoštivanje obaveznih kvota.

Kako bi se obezbijedilo 40% izabranih žena, primijeniti modificirani model tzv. Lucky Looser, onako kako to predlaže SOC.

Također, potrebno je stvarati atmosferu da se smanji broj političkih subjekata koji učestvuju na izborima, djelimično i podizanjem cenzusa za ulazak u zakonodavna tijela.

I pored svih ovih mogućnosti za zakonska poboljšanja kako bi broj izabranih žena bio zadovoljavajući i u skladu sa proklamovanim politikama, još značajniju ulogu mogu i trebalo bi da odigraju političke stranke stvarajući demokratsko ozračje u svojim redovima, a što bi bitno uticalo i na stvaranje ukupne pozitivne atmosfere u društvu za ravnopravno opredjeljivanje za izbor i muškaraca i žena, a bez nepovjerenja i bez stereotipa.

Increase in the Women's Participation and BiH Election Law

Summary

The period from 1995 until today has been, among other, marked with search for potential models that could secure higher level of women participation not only in legislative bodies but in the executive government and in social and political life in general as well. This is a process that is been continuously conducted in large part of the world, including our BiH and the region. Persistent lack of women at the decision-making positions is most often assigned to our traditional cultural and general social conditions, insufficient democratization of political parties, as well as to the lack of appropriate legislative solutions that would enable good conditions for higher number of women on the lists and in the government bodies. The adoption of the BiH Law on Gender Equality, introduction of quota for less represented sex into

the Election Law, in addition to other solutions, has greatly impacted the increase of women in legislative positions. However, this number is still far less than the proclaimed 30% at first, and subsequently 40% obligatory quota of less represented sex on the candidacy lists. There are very few researchers that offer potential concrete amendments to the law that would help in reaching this percentage. It is a general opinion that current election system in BiH favors higher representation of women as less represented sex. It, however, also opens some possibilities for improvement that are hidden in potential parity and equal representation of women and men on the lists, potential closing of the lists, redistribution of the compensatory mandates in favor of the less represented gender, and similar. Also, it would be useful to reconsider the number of political parties, number of election units, as well as raising the census for mandates. In addition, it would be important to preserve the quota which has been attacked so many times in the past 20 years, and keep the provisions that protect prescribed sequence and the quota. The amendments that would favor increase in the number of elected women seek appropriate political climate. That is why it is important to assign the responsibility not only to the legislative decision-makers but especially to the political parties, media, NGO, and other stakeholders.

Key words: equality, equal representation, gender quota, open and closed lists, changes to the compensatory lists, preservation of positive solutions, responsibility of political parties

Izorno zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini: problemi, potrebe i mogućnosti

Elvis Fejzić

Vanredni profesor Fakulteta političkih nauka
Univerziteta u Sarajevu
elvis.feizic@fpn.unsa.ba

Sažetak: Izborni sistem u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini je kompliciran i nerijetko producira političke blokade u formiranju i funkcioniranju vlada na različitim nivoima vlasti. Na osnovu detaljne kritičke analize i uvida u proporcionalni izborni sistem, model glasanja i sistem finansiranja političkih partija u bosanskohercegovačkoj praktičnoj politici, moguće je detektirati ključna ograničenja u postojećem izbornom zakonodavstvu. Navedena saznanja trebalo bi obavezno uzeti u obzir kod predlaganja novih izmjena u izbornoj proceduri, ako se pretendira da reforma izbornog zakona korespondira sa pronalaženjem funkcionalnijeg modela za biranje demokratske vlasti. Međutim, da bi se takav reformski zahvat realizirao bosanskohercegovačke političke elite trebale bi prethodno pristati da svoje partikularne interese podrede općem interesu demokratske zajednice, jer bez toga nije moguće osigurati harmoniziran politički okvir i neometano formiranje demokratske vlasti u postizbornom periodu.

Ključne riječi: izbori, zakonodavstvo, izborni sistem, političke institucije, političke partije, građani, vlada, političko predstavljanje

Uvodni kontekst

Izorno zakonodavstvo Bosne i Hercegovine ima redukcionistički karakter, sa aspekta političke jednakosti i temeljnih političkih prava, jer uzurpira i minimizira participacijske mogućnosti građana, ali i etnonacionalnih skupina. Najveći problem predstavlja nefunkcionalno rješenje u pogledu mogućnosti političkog izbora, koji građani mogu ili u nekim slučajevima ne mogu napraviti, kao pripadnici različitih etničkih grupa, na cijeloj teritoriji države Bosne i Hercegovine. Prema tome, zbog hegemonističkog statusa etničkog predstavljanja, koje je ukorijenjeno u ustavu i izbornom zakonu te nadređeno predstavljanju građana, pojedinci u bosanskohercegovačkoj postdejtonskoj političkoj praksi ne mogu realizirati puno pravo na političku jednakost. Iako je evidentno da je potrebno revidirati i korigirati izorno zakonodavstvo, kako bi bili zadovoljeni normativni zahtjevi pluralističke demokratije i temeljne

atribucije narodnog suvereniteta, to će, po svemu sudeći, biti teško realizirati u postojećem političkom kontekstu, koji dominantno reguliraju zagovornici etnokratske vizije politike, čiji ni novi korektivni prijedlozi ne odstupaju značajno od navedene političke koncepcije. (prema: Zakon o izmjenama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, 2020, čl. 1. i 2.) Tako da dosadašnje izmjene izborne regulative u Bosni i Hercegovini uglavnom nisu imale funkcionalan karakter, već su napravljene i donesene pod političkim pritiskom i u iznuđenim političkim dogovorima koji su distancirani od temeljnih principa pluralističke demokratije.

Slobodni izbori i legalistička izborna procedura, barem je to tako u normativnim predstavama o demokratskom izbornom procesu, osiguravaju i uvjetuju legitimno političko predstavljanje, bez čega demokratija ne može opstati kao forma i režim političke vladavine, niti se može osigurati neometano cirkuliranje i nadmetanje političkih elita – oko različitih interesa i problema – što je osnovna pretpostavka za postojanje političkog pluralizma kao multiverzuma diferentnih svjetonazora. Izborna procedura može uključivati različite nivoe vlasti koji podliježu izbornom procesu i selekciji, što u značajnoj mjeri zavisi i od prirode ustavnog i političkog sistema u nekoj državi. Ipak, učestalo glasanje i dinamično participiranje građana na različitim izborima u demokratskim državama „... nosi opasnosti. Jedna je zamor glasača koji vodi do pada interesovanja, izlaznosti i kvaliteta selekcije.“ (Hague, Harrop, 2014: 270) Stoga, potrebno je u demokratskim državama, pa čak i onim koje imaju izražen tranzicijski karakter kao Bosna i Hercegovina, funkcionalno podesiti dinamiku izbornih perioda, kako učestalo izorno biranje ne bi destimuliralo građanski aktivitet i političku participaciju građanstva. Iako postoji više vrsta glasačkog prava treba istaći da samo opće pravo glasa u savremenim demokratijama osigurava građanima pravo na punu političku participaciju, zbog čega se smatra temeljnim obilježjem liberalno-demokratskih i pluralističkih režima vlasti.

Građani svoje biračko pravo, u pravilu, mogu realizirati javnim i tajnim glasanjem. Ipak, javno i neposredno glasanje puno je primjerenije lokalnim manifestacijama demokratske volje, a realizira se putem instituta direktne demokratije u lokalnoj politici, koji se koriste obično kao dopunski mehanizam predstavničke demokratije. (Kaningam, 2003) S druge strane, glasanje na referendumu – predstavlja temeljni instrument direktne demokratije – je tajno i nerijetko može imati reduciran demokratski potencijal, a posebno kada se uloga i svrha „... referendumske demokratije u modernoj politici reducira... na funkciju *dopunskog sredstva* za donošenje političkih odluka, odnosno na

prethodni mehanizam za legitimiranje odluka... koje donosi politička vlast.“ (Fejzić, 2016: 21) Osim što izbori moraju biti slobodni, kako bi se osigurala neometana participacijska mogućnost zainteresiranog građanstva tajnim glasanjem, oni moraju imati i takmičarski karakter, jer bez toga nije moguće sačuvati heretički i pluralistički duh demokratske politike putem koje se producira opća volja. U navedenom kontekstu političke partije i njihovi kandidati na izborima predstavljaju funkcionalnu sponu između praktičnih zahtjeva građanstva i etabliranja legitimne državne vlasti, koja kroz institucionalnu proceduru stvara politički okvir za implementiranje opće volje.

Izborni sistem u Bosni i Hercegovini: atribucije i problemi

Temeljne funkcije izbora u tranzicijskoj bosanskohercegovačkoj stvarnosti, zbog karaktera političke vlasti i limitiranog ustavno-zakonskog okvira, ne mogu biti do kraja realizirane u političkoj praksi, zbog čega izbori u ovom političkom kontekstu nemaju i ne ostvaruju svoju osnovnu svrhu koja treba korespondirati sa zahtjevima poliarhijskih režima vlasti. S tim u vezi, trebalo bi detaljno, dubinski i kritički analizirati i na temelju toga funkcionalno rekonstruirati sva pravila za upravljanje izborima unutar izbornog sistema u Bosni i Hercegovini, a posebno ona koja se odnose na strukturu glasačkih listića i broj stranačkih kandidata, izbornu formulu, tj. način transformiranja glasova u mandate i, na kraju, svrhovitost teritorijalne podjele na postojeće izborne jedinice. (prema: Hague, Harrop, 2014) Bez takve funkcionalne korekcije, zapravo, sve osnovne funkcije izbora u bosanskohercegovačkoj praktičnoj politici ostat će u velikoj mjeri reducirane, a prije svega bit će i dalje defektno predstavljanje volje političkog naroda koju tvori i generira bosanskohercegovačko građanstvo kroz izbornu proceduru. Imajući u vidu značaj političkog predstavništva u savremenoj demokratskoj politici ističe se da „... otkad je nacija proglašena ‘suverenom’, zastupništvo mijenja svoj smisao. Postaje ‘opće’ i proizlazi iz ustava. Od individualnih zastupnika onih koji su ih odredili, izabranici postaju opći zastupnici nacije, shvaćene kao kolektivna i apstraktna cjelina. U novom i sada već klasičnom značenju termina, ‘zastupnik’ je osoba ili tijelo koji po ustavu ima ‘pravo nešto htjeti’ za naciju. ... Mandat javnog prava je opći, slobodan, neopoziv i pretpostavlja se da se uvijek provodi u skladu s voljom opunomoćitelja.“ (Prelot, 2002: 92) Prema tome, sistem političkog predstavljanja, kao osnova demokratske politike, nije u bosanskohercegovačkoj političkoj praksi koncipiran, osmišljen,

normiran i definiran u skladu sa principima političkog liberalizma, egalitarizma i narodnog suvereniteta, što ometa i diskreditira efikasnu političku participaciju građanstva i općenito reprezentiranje interesa građana u javnoj sferi. Štaviše, moguće je konstatirati da: „Legitimacioni lanac... ne polazi od apstraktnog građanina koji svoje izborno pravo može koristiti kao apsolutno važeći glas na cijeloj državnoj teritoriji – nego od fingiranih etnija: svi građani Republike Srpske su na državnom nivou uvijek legitimirani kao etnički Srbi, iz Federacije kao Bošnjaci i Hrvati. Izabrani predstavnici etnija usmjeravaju cjelokupan parlamentarni život zakonodavnim vetom, tako da vršenje državnih zadataka uvijek počiva na etničkoj volji.“ (Šarčević, 2009: 78) U takvim političkim uvjetima građani ne mogu osigurati i kreirati djelotvoran sistem predstavljanja svojih političkih interesa, jer nisu dominantan i ključni akter u etnokratiziranoj i kolektiviziranoj praktičnoj politici, niti mogu neometano vršiti suverenu vlast i prenositi pravo na legitimno vladanje, putem izborne procedure, na svoje političke predstavnike. Drugim riječima, takav režim vladavine ima obilježja zarobljenog demokratskog procesa.

No, i druge izborne funkcije su značajno ograničene u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini, jer se usporeno i sa puno problema formiraju postizborne koalicione predstavničke vlade, birači ne prolaze prethodno kroz adekvatne procese političke socijalizacije, politička regrutacija članstva odvija se prema pravilima iznuđene socijalne promocije i nepotizma, stranačke partokratske strukture imaju nerijetko direktan nadzor nad praktičnom politikom, zbog hegemonijske pozicije etnokratske vladavine cirkuliranje političkih elita odvija se otežano i producira elitističke manifestacije u političkoj praksi te, na kraju, izabrana državna vlast se suočava sa fenomenom reduciranog legitimiteta koji je, u pravilu, uvjetovan sterilnim koalicijskim politikama i nefunkcionalnim odnosom prema političkim obećanjima. Tako da se postdejtonska bosanskohercegovačka politika suočava, pored klasičnih ograničenja demokratske vladavine i izborne politike što se odnose na elitizaciju i plutokratizaciju političkog procesa te komercijaliziranje izbornog takmičenja, sa nekim posebnim problemima i nedostacima koji su specifični i markiraju tranzicijske, nove i postsocijalističke režime vlasti, ali i etnički heterogene političke zajednice. U jednom od političkih narativa u savremenoj politologiji, u kojem se ukazuje na izražene elitističke dimenzije demokratske politike, akcentiraju se sljedeće atribucije protudemokratske vlasti: „Biračko telo može da odluči koja će elita da vlada, ali nije u stanju da promeni okolnost da je vlast uvek u rukama neke elite. ... U stvari, izborna takmičenja dovodi do stvaranja političkog tržišta na kome se političari ponašaju kao preduzetnici okrenuti osvajanju vlasti,

a birači kao potrošači koji glasaju za partiju čija politika najbolje odražava njihove težnje.“ (Hejvud, 2004: 158) Ekspanzivna plutokratizacija i komercijalizacija političke sfere implikacija su direktnih i indirektnih uticaja organiziranih korporacijskih interesa i skupina na demokratski i izborni proces u savremenim državama. Naime, političke stranke koje se takmiče na izborima i bore za osvajanje vlasti u neoliberalnom političkom okruženju žele i nastoje da privuku „... finansijske fondove velikih tvrtki... Milijunaši nisu *zamijenili* članarine i sindikate, jer si stranka ne može dopustiti da odustane od bilo kojeg dijela financiranja, sad kada su izbori postali toliko skupi. No aktivisti koje mogu privući nove i bogate donatore iz poslovnog sektora mogu demotivirati druge podupiratelje.“ (Crouch, 2007: 81) Imajući navedeno u vidu takmičenje političkih stranaka u izbornom procesu sve više asocira na aukciju, kupovinu uticaja i demonstriranje komercijalizirane političke moći, a sve manje na svjetonazorsku i programsku utakmicu partijskih aktera, koja je skoncentrirana oko kvalitetnih političkih rješenja i odgovora na zahtjeve građanstva.

S tim u vezi, sistem finansiranja političkih partija je u velikoj mjeri delegitimiran, prije svega zbog privilegirane uloge privatnih finansijera predizbornih kampanja, pa se sve učestalije sumnja u pluralistički i takmičarski karakter izbora, ali i demokratske rezultate izborne selekcije. Sa ovim problemima suočavaju se i razvijene, ali i tranzicijske demokratije, poput bosanskohercegovačke postsocijalističke demokratije, koja nema efikasno uređenu i dostatnu regulativu u sferi finansiranja političkih stranaka. (prema: Zakon o finansiranju političkih stranaka, 2012) Štaviše, ni političke korekcije koje su naknadno realizirane u ovom segmentu bosanskohercegovačke partijske i izborne politike, nakon donošenja zakona o finansiranju političkih stranaka, nisu znatno djelotvornije uredile ovu ključnu oblast demokratske politike od koje direktno zavisi legalnost takmičenja političkih stranaka i legitimnost državne vlasti koja nastaje kao implikacija navedenog političkog natjecanja. (prema: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka, 2016) Prema tome, na takav način dovodi se u pitanje ključni mehanizam demokratske politike koji se zasniva na sljedećoj tvrdnji: „Moderna društva osuđena su da se oslanjaju isključivo na ‘volju naroda’ onako kako proističe iz jednakih i slobodnih prava participacije kada se radi o osnovi njihovog sopstvenog opravdanja, odnosno kao na konačan agens i podsticaj za donošenje kolektivno obavezujućih odluka.“ (Ofe, 1999: 134) Volja naroda koja ne nastaje kao rezultat istinske političke participacije građanstva, u osnovi, nema demokratski potencijal, jer se ona ne može stvarati kupovinom uticaja,

mitom i korupcijom. U demokratskim režimima vlasti nerijetko se događaju problemi, pa, čak, i afere u sferi finansiranja političkih partija, zbog čega treba apostrofirati sljedeće: „U demokratijama, korupcionaški skandali su često povezani sa finansiranjem političkih kampanja. Neke zemlje imaju malo birokratske korupcije ali su opterećene korumpiranim političkim procesom. Međutim, novac se ne može potpuno eliminisati iz politike. Izbori se moraju nekako finansirati i bogate interesne grupe će biti voljne da plate račun. Finansijski pritisci daju političarima podsticaj da prihvate mito, radeći tako protiv antikorupcijskih efekata slobodnih izbora.“ (Rouz-Ejkerman, 2007: 144) Stoga, samo adekvatna regulativa o finansiranju političkih partija može osigurati potrebne uvjete za neometano i demokratsko nadmetanje stranačkih elita u izbornom procesu, bez čega nije moguće selekcionirati vlast u skladu sa voljom naroda.

Izborni sistemi prema svojoj tipologiji mogu biti zasnovani na većinskom, proporcionalnom i mješovitom sistemu. (Conley, 2001; Franklin, Wlezien, 2002; Hejvud, 2004; Renwick, 2010) U tom smislu postoje razlike oko načina izgradnje i stvaranja većinske političke volje kod svih navedenih tipova izbornog sistema. Izborni sistemi sa relativnom i apsolutnom većinom u demokratskim državama su se tokom dvadesetog stoljeća reformirali u pravcu prihvatanja normi i pravila proporcionalnog sistema – takve okolnosti odgovarale su u većini slučajeva i liberalima, i konzervativcima, ali i različitim socijalističkim reprezentacijama – koji je nerijetko sklon produciranju koalicionih vlada. Bosna i Hercegovina kao postsocijalistička država, također, prihvatila je pravila proporcionalnog izbornog sistema u izbornom zakonodavstvu – što je razumljivo imajući u vidu njenu heterogenu i složenu etnonacionalnu, religijsku i teritorijalnu strukturu – koji je dopunjen biračkim preferencijalnim mogućnostima izbora na ponuđenim stranačkim listama. (Detaljnije o specifičnostima izbornog sistema u Bosni i Hercegovini informirati se u: Bieber, 2006) Ipak, bitno je konstatirati da svaki od navedenih modela ima izražene prednosti i ograničenja, pa u kontekstu njihove funkcionalnosti i reprezentativnosti nije moguće postići saglasnost istraživača u politologiji koji se, uzmi-mo, bave izborima, izbornim politikama i sistemima. Ono što je neizostavna obaveza državne vlasti u Bosni i Hercegovini jeste da čim prije treba korigirati i izmijeniti postojeće izborni zakonodavstvo, a u skladu sa donesenim presudama Evropskog suda za ljudska prava i domaćih sudova, kako bi građani imali osigurano puno političko pravo i jednakost na cijeloj teritoriji države Bosne i Hercegovine i kako bi, uz to, adekvatno bila promovirana, zaštićena i reprezentirana prava nacionalnih skupina i manjinskih zajednica, u kontekstu

prava na personalnu, kulturnu i funkcionalnu autonomiju. Također, bilo bi korisno i dobro za demokratski proces u Bosni i Hercegovini – sklon različitim konsocijacijskim aranžmanima čiji je demokratski potencijal upitan i problematičan – da se konačno usaglase, prije svega zbog funkcionalnih razloga, simetrična rješenja izbora političkih predstavnika, koji se biraju na općim i lokalnim izborima, na različitim nivoima izvršne vlasti. Sve navedeno ima poseban značaj ako imamo u vidu da samo oni demokratski režimi vlasti u savremenoj i globaliziranoj politici, koji podjednako uvažavaju, pored političkih prava pojedinaca, i prava različitih identitetskih i manjinskih skupina, mogu da se razvijaju i dalje demokratski profiliraju u skladu sa temeljnim principima politika multikulturalizma i interkulturalizma. Bez toga atomizirana i neoliberalizirana demokratska politika, u osnovi, gubi svoju kohezivnu osnovu, solidarni karakter i temeljne attribute tolerancije.

Iako, naprimjer, Izborni zakon Bosne i Hercegovine, ali i dopune ovog izbornog zakona vrlo sadržajno reguliraju sferu nekih izbornih pravila, postoji opravdana potreba za donošenjem efikasnije regulative u određenim segmentima postojećeg izbornog zakonodavstva, što bi omogućilo, uzmimo, formiranje stabilnijih vlada na različitim nivoima vlasti, a da se pri tome ne ugroze interesi nacionalnih skupina. (Izborni zakon Bosne i Hercegovine, 2001; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, 2016; Zakon o izmjenama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, 2020) Naime, bilo bi dobro podići i fiksirati izborni prag u spomenutoj izbornoj proceduri, u cilju efektivnog polariziranja stranačkog sistema i reprezentativnijeg predstavljanja građanskih interesa u institucijama vlasti, što bi oslobodilo i rasteretilo demokratski proces od političke trgovine. Štaviše, nije uopće rijetkost da se ponekad „... određuje ‘prag’ (pet procenata u Njemačkoj) da bi se sprečilo predstavljanje malih, često ekstremističkih partija. (Hejvud, 2004: 449) Tako da ovaj politički korektiv, recimo, itekako korespondira u sferi praktične politike sa supstancijalnim zahtjevima političkog funkcionalizma i stabilnosti, a, uz to, može efikasno politički proces štiti od političke trgovine i radikalizacije.

Izborne preferencije i dominantni modeli glasanja: iskustva iz bosanskohercegovačke političke prakse

Zastupljeni i etablirani modeli glasanja imaju presudan politički značaj i uticaj na zdravlje demokratskih režima vlasti, jer se reflektiraju na političku participaciju građanstva, izbornu politiku i preferencije birača. Političke

stranke u demokratskim režimima vlasti na različite načine pokušavaju pridobiti podršku građanstva u političkoj borbi za osvajanje pozicija u državnoj vlasti. Obično to čine putem različitih oblika kampanje: kratkom kampanjom, koja traje od raspisivanja do datuma izbora, a političke partije se, u pravilu, najviše koncentriraju na ovaj oblik kampanje; dugom kampanjom koja počinje sa početkom izbornog procesa, a, u osnovi, vrlo je funkcionalna i učinkovita; ili stalnom kampanjom gdje izborni proces i agitiranje, zapravo, nikad ne prestaje, tj. uvijek se vodi politička kampanja što može u političkoj praksi, u zavisnosti od političkog konteksta i partijskih aktera, imati različite implikacije. (Conley, 2001; Dal, 1999; Hague, Harrop, 2014; Hejvud, 2004; Renwick, 2010) Predizborne stranačke kampanje, politički marketing i svaki drugi uticaj na političko ponašanje birača ima za cilj da afirmativno utiče na političke preferencije građana, kako bi određena i zainteresirana stranačka reprezentacija mogla dobiti njihove glasove na izborima. Efekti predizborne kampanje često imaju kratkoročan i privremen karakter, jer se političke okolnosti stalnu mijenjaju tokom kratke izborne kampanje, pa to uglavnom može imati presudan uticaj na konačan izborni rezultat, što je posebno primjetno i vidljivo u bosanskohercegovačkom tranzicijskom režimu vlasti, u kojem se nerijetko vještački konstruiraju, vremenski tempiraju i vješto planiraju događaji i krize koji mogu imati homogenizacijski uticaj na biračko tijelo u predizbornom periodu.

Glasanje je najrelevantniji oblik političkog ponašanja građanstva u pluralističkim i demokratskim režimima vlasti u doba državnog policentrizma. U tom smislu moguće je konstatirati da „... glas nije ništa drugo doli osnovni dio i funkcija svakoga političkog sustava, koji je katkada poznat i pod nazivom *artikulacija interesa*. Politolozi se već dugo sustavno bave tom funkcijom i njezinim različitim manifestacijama. No, pri tome se obično ograničavaju na situacije u kojima je jedina alternativa toj artikulaciji pomirenje sa situacijom ili ravnodušnost (a ne izlazak), dok ekonomisti odbacuju mogućnost da se nezadovoljni potrošač ponaša ikako drugačije osim da bude zastupljeno vjeran ili da počini otvorenu izdaju (u odnosu prema tvrtki s kojom je poslovao).“ (Hirschman, 2010: 23) Rezultati glasanja na izborima, u pravilu, ukazuju na stvarni odnos između građana, društva i politike. No, u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini nije moguće pouzdano detektirati tu demokratsku vezu, jer je institut izbornog biranja u ovom političkom kontekstu reducirao, odnosno opterećen etničkim predstavljanjem, zbog čega bosanskohercegovački građani ne mogu na cijeloj državnoj teritoriji biti ravnopravni, niti mogu ostvariti punu političku participaciju. Štaviše, taj politički redukcionizam prepoznat

je i od strane Evropskog suda za ljudska prava, na što je već ukazano, a koji je u različitim, ali povezanim predmetima donio nekoliko presuda, u kojima su neki segmenti bosanskohercegovačkog izbornog zakonodavstva markirani kao protudemokratski, jer imaju izražen segregirajući i majorizacijski karakter u sferi praktične i izborne politike.

Na političko ponašanje birača obično utiču kratkoročni i dugoročni faktori u praktičnoj politici. Oni najčešće imaju veći uticaj na glasanje i političke izbore građana čak i od provedenih predizbornih kampanja. Periodična participacija građana na izborima i glasanje birača imaju višestruki značaj za demokratsku politiku, legitimacijske procese u državi, ustavnoj politici i državnoj vlasti, zbog čega se u političkoj teoriji apostrofira i iznosi sljedeće: „Kada narod izražava svoju volju na izborima i glasanjima, on ustavno vezanoj organizaciji države daje legitimaciju koja se zahtijeva zbog ustava. To je intrakonstitucionalni proces u okvirima pozitivnog prava. No povrh toga narod pruža i jednu drugu, ekstrakonstitucionalnu legitimaciju, koja se ne odnosi na ustavno uređene državne organe nego na sam ustav.“ (Isensee, 2004: 159) U državama razvijene političke kulture većina građana još prije početka izborne kampanje donosi odluku o partijskim preferencijama i glasanju, zato što izbori, pored drugih normativnih značenja i funkcija, predstavljaju svojevrsno referendumsko izjašnjenje o učinku prethodne vlasti, koju će građani prema zaslugama, tj, u skladu sa datim i realiziranim političkim obećanjima nagraditi ili kazniti u novoj izbornoj utakmici. No, takva demokratska praksa nije izražena u postsocijalističkim i tranzicijskim državama, čija politička kultura još uvijek ima obilježja podaničke politike i kolektivismu, što je itekako moguće identificirati i prepoznati u bosanskohercegovačkoj praktičnoj politici, a posebno kada je u pitanju glasanje na izborima, gdje dominantan uticaj na preferencije građana i dalje ostvaruju tradicionalne kolektivističke skupine.

U takvim uvjetima birači se obično ne ponašaju uvijek kao racionalni politički akteri, zbog čega su nerijetko onemogućeni da naprave i odaberu pravi politički izbor, a posebno u uvjetima izrazito nerazvijene i niske političke kulture koja je, uz to, obilježena i začinjena političkom manipulacijom i demagogijom. Zbog toga neki pojedinci razvijaju antipolički mentalitet, što je jako štetno za izborni proces i demokratsku vladavinu, pa se distanciraju od institucionalne politike i umjesto nje preferiraju vaninstitucionalne metode političkog aktiviteta. S tim u vezi, bilo bi smisleno, kada je u pitanju politički proces, zapitati se: „Zašto bi birač vodio brigu o glasanju ako mu se predlažu krajnje slične opcije, ako su u toku kampanja značajniji publicitet od rasprava,

demagogija od razmišljanja, spektakularno od duboko suštinskog. Zašto od njega očekivati ozbiljnost, upornost, vrlinu, koju, jednom riječju, i politička klasa ismijava.“ (Bruckner, 1997: 73) Međutim, to još uvijek ne znači da je institucionalna politika postala irelevantna i da pluralističke i predstavničke demokratije ne mogu generirati nužne političke promjene za kojima čezne aktivno i zainteresirano građanstvo. Tako da je moguće i dalje detektirati, posebno u režimima vlasti sa razvijenom i participativnom političkom kulturom, ključne razloge koji utiču na rezultate izbora i izborne preferencije građana, a to su: trenutno stanje u ekonomiji i kvalitet socijalne egzistencije građana, zbog čega vlade, naprimjer, pred izbore pokušavaju proizvesti mentalitet 'dobrog osjećaja' kod građana; ugled partijskog vođe u javnosti; trenutni rejting političke partije; stil i djelotvornost predizborne kampanje, pa tako, recimo, bosanskohercegovačke etnonacionalne stranke, kao što je već apostrofirano, nerijetko konstruiraju vještačke političke krize i probleme u cilju homogenizacije biračkog tijela; kontinuirana tematska istraživanja javnog mnijenja kao pouzdan politički orijentir za političku viziju i obećanja; te, na kraju, uticaj i način izvještavanja mas-medija u sferi praktične politike. Iako se sve učestali-je tvrdi da je čin glasanja birača na izborima postao personaliziran i da je izraz njihove lične i atomizirane političke volje, ipak na volju birača mogu uticati i različiti psihološki, socijalni, ekonomski i ideološki motivi. No, uticaj raznolikih faktora na izborne preferencije građana obično je promjenjiv i, u pravilu, zavisi od nivoa vlasti na kojem se provode izbori. Postoji nekoliko dominantnih modela glasanja, unutar kojih se objašnjava kako i na osnovu čega birači donose odluku o političkim preferencijama na izborima, a najznačajniji glasački modaliteti su: model partijske identifikacije, sociološki model, model racionalnog izbora i model dominantne ideologije. (prema: Hejvud, 2004) U nastavku će biti detaljnije ekspliciran uticaj navedenih modela glasanja na građane u postdejtonskoj bosanskohercegovačkoj politici.

Kod modela partijske identifikacije obično je izražen osjećaj pripadnosti nekoj političkoj partiji u pogledu glasanja na izborima, što se može povezati sa uticajem rane političke socijalizacije na politički izbor građana. No, kod građana sve više slabi partijska identifikacija zbog nezadovoljstva konvencionalnom politikom, političkim institucijama i nerealiziranim političkim obećanjima državne vlasti, ali i zbog atomiziranog uticaja neoliberalne globalizacije i ekspanzivnog uspona vaninstitucionalne politike. (Fejzić, 2017) Drugim riječima, moguće je konstatirati da slabljenje partijske identifikacije uzrokuje „... smanjenje privrženosti ljudi političkim partijama. Kako odaynost partiji opada, povećava se verovatnoća nepredvidljivosti ponašanja na

izborima, što dovodi do veće neizvesnosti, a ponekad i do uspona novih partija ili pada starih. Opada ono što se smatra 'normalnom' podrškom i sve veći broj birača postaju 'plutajući' ili 'nestabilni'. Osnovni razlog slabljenja partijske identifikacije jeste širenje obrazovanja, povećanje geografske i društvene pokretljivosti i sve veća zavisnost od televizije kao izvora političkih informacija.“ (Hejvud, 2004: 454) Prema tome, u takvim uvjetima političke stranke ne mogu više presudno i dominantno uticati na političku participaciju građana i njihove političke izbore. Štaviše, takva praksa nije svojstvena samo liberalno-demokratskim režimima vlasti, već je sve više ukorijenjena i u postsocijalističkim režimima vlasti, pa i u bosanskohercegovačkoj praktičnoj politici gdje su doduše etnonacionalne stranke i dalje vrlo uticajne, ali samo zato što reprezentiraju etnički identitet konstitutivnih naroda, a onda birači u ovom slučaju glasaju prema pravilima sociološkog modela.

Prema sociološkom modelu na glasanje presudno utiče društvena pripadnost građana, pa su u tom kontekstu važne klasne, etničke, rodne, vjerske, regionalne i zavičajne razlike i identiteti. Međutim, zbog nestajanja tradicionalne radničke klase i pojavljivanja neoburžoazije, kao i postindustrijskog transformiranja društva te slabljenja klasne identifikacije u razvijenim državama sa zreloom političkom kulturom, recimo, sve više slabi uticaj ovog glasačkog modela. No, u nekim tranzicijskim državama, poput Bosne i Hercegovine, koje imaju multinacionalnu strukturu, uveliko je izražen značaj etničke identifikacije građanstva jer je ukorijenjena u ustavnoj regulativi, pa se etnonacionalizam u takvim političkim kontekstima, uzmimo, promovirao u dominantan politički svjetonazor. (Ustav Bosne i Hercegovine, 1995) S druge strane, unutar modela racionalnog izbora glasanje se markira kao racionalan čin, tj. birači na osnovu ličnih interesa glasaju za određenu partiju. Dakle, u ovom slučaju glasanje je personalizirano i predstavlja sredstvo za postizanje ličnih ciljeva. Zbog slabljenja partijske i klasne identifikacije ovaj oblik glasanja postaje sve važniji u savremenoj politici. S tim u vezi, političke partije nastoje dati odgovore na probleme različitih ciljnih grupa u globaliziranoj politici. Međutim, ovaj model glasanja više je primjeren državama sa razvijenom političkom kulturom, dok se u tranzicijskim režimima vlasti, kao što je postdejtonski bosanskohercegovački režim vladavine, može pojaviti u izmijenjenom i atipičnom obliku, pa producira različite oblike političkog klijentelizma. (Merkel, 1999; Miler, 2017) Model dominantne ideologije odgovara kolektivističkim državama, jer u ovom slučaju na glasanje u značajnoj mjeri utiče ideološka manipulacija, populistički aktivitet i politička kontrola. (Miler, 2017) Prema tome, u ovom slučaju aktualiziran je uticaj aktera socijalizacije

na glasanje pojedinaca, pri čemu se politička komunikacija usmjerava na vrlo manipulativan način. Uticaj dominantne ideologije na glasanje pojedinaca stvara politiku indiferentnu na političke promjene, kao npr. u slučaju komunizma i njegove privrženosti političkom monizmu – gdje protivnici tog režima nisu mogli lahko iznuditi političke promjene – a to je vidljivo i dalje kroz primjer kineskog tržišnog socijalizma ili, pak, neoliberalizma i njegove patološke privrženosti slobodnom tržištu i tržišnom fundamentalizmu.

Imajući navedeno u vidu, treba apostrofirati da je već odavno aktualizirana kriza umjerenih ideoloških svjetonazora, zbog čega sve veći uticaj na političku agendu u savremenim državama imaju radikalne političke ideologije, koje su otvorena prijetnja pacifističkoj i multikulturalnoj politici. Sa takvim rizičnim političkim uticajima suočene su već i neke tranzicijske države poput Bosne i Hercegovine, a posebno u kontekstu njihovog iskustava sa određenim oblicima religijskog fundamentalizma ili neoliberalnog kolonijalizma zasnovanog na nekritičkom implementiranju politike strukturalnog prilagođavanja. Ideološka radikalizacija praktične politike može destimulativno djelovati na politički proces i biti primarni uzrok pasivizacije građanstva, zbog čega u demokratskim državama „... problem izražene *političke apstinencije građana* ima ekspanzivan karakter, odnosno permanentno raste *populacija nezadovoljnih pojedinaca* koji su razočarani i ne žele da participiraju u konvencionalnom demokratskom procesu.“ (Fejzić, 2017: 117) Tako da sve više raste i jača uticaj vaninstitucionalnih aktera u sferi praktične politike u savremenim državama.

Zaključna razmatranja: za građansko predstavljanje i pluralističku demokratiju

U pluralističkim režimima vlasti, građani bi uvijek trebali imati osiguranu mogućnost da mogu na različite načine participirati u javnoj sferi. Također, interesi građana trebali bi uvijek biti neometano zastupljeni, u skladu sa pravilima političke jednakosti i narodnog suvereniteta, u političkoj praksi savremenih demokratija, zbog čega druge identitetske skupine ne bi trebale imati prednost u predstavljanju svojih političkih interesa, zato što se demokratija nužno zasniva na glasačkoj kompetenciji pojedinaca. Međutim, u praktičnoj politici tranzicijskih demokratija nerijetko se događa demokratski paradoks, a takva praksa prisutna je u Bosni i Hercegovini, pa kolektivističke grupe, kao što su etničke zajednice u multinacionalnim državama, imaju privilegiran status u izbornom zakonodavstvu i u pogledu političkog predstavljanja. Takva

konceptija politike nije kompatibilna sa temeljnim načelima pluralističke demokratije, zbog čega je potrebno tragati za efikasnijim političkim rješenjima koja će moći građanima osigurati politički integritet.

Bibliografija

- Attali, Jacques (2008). *Kratka povijest budućnosti*. Meandar media. Zagreb.
- Ballestrem, Carl (1998). Narodni suverenitet u ustavnoj državi. *Politička misao*. Vol XXXV (br. III), str. 64-77.
- Bieber, Florian (2006). *Post-war Bosnia: ethnicity, inequality and public sector governance*. Palgrave Macmillan, UNRISD. New York.
- Bruckner, Pascal (1997). *Sjeta demokratije*. Zid. Sarajevo.
- Conley, Patricia H. (2001). *Presidential Mandates: How Elections Shape the National Agenda*. University of Chicago Press. Chicago.
- Crouch, Colin (2007). *Postdemokracija*. Izvori. Zagreb.
- Dal, Robert (1999). *Demokratija i njeni kritičari*. CID. Podgorica.
- Fejzić, Elvis. (2016). Nedostaci i ograničenja referendumske demokratije. *Godišnjak BZK Preporod*. Vol. XVI (br. XVI), str. 17-32.
- Fejzić, Elvis. (2017). Vlast, građanstvo i sloboda: od političke kontingencije do transformacije političkog. *Pregled*. Vol. LVIII (br. III), str. 101-118.
- Franklin, Mark N.; Wlezien, Christopher; ed. (2002). *The Future of Election Studies*. Pergamon – An imprint of Elsevier Science. Oxford.
- Hague, Rod; Harrop, Martin (2014). *Uporedna vladavina i politika: uvod*. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Beograd.
- Hejvud, Endru (2004). *Politika*. Clio. Beograd.
- Hirschman, Albert O. (2010). *Izlazak, glas i lojalnost: reakcije na propadanje tvrtki, organizacija i država*. Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb.
- Isensee, Josef (2004). *Država, ustav, demokracija*. Politička kultura. Zagreb.
- Izborni zakon Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik BiH (br. 23/01 od 19. 9. 2001. godine), Sarajevo, 2001.
- Kaningham, Frenk (2003). *Teorije demokratije*. Filip Višnjić. Beograd.
- Kulenović, Željka (2005). *Politika i novac: financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja*. TIM press. Zagreb.
- Leigh, David; Vulliamy, Ed (1997). *Prljavština: Korupcija u parlamentu*. Naklada Zadro. Zagreb.
- Merkel, Wolfgang (1999). Teorije transformacije: demokratska konsolidacija postautoritarnih društava. *Politička misao*. Vol. XXXVI (br. III), str. 121-150.
- Miler, Jan-Verner (2017). *Šta je populizam?*. Pešćanik. Beograd.
- Ofe, Klaus (1999). *Modernost i država: Istok, Zapad*. Filip Višnjić. Beograd.
- Prelot, Marcel (2002). *Političke institucije: opća teorija političkih institucija*. Politička kultura. Zagreb.
- Renwick, Alan (2010). *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Rouz-Ejkerman, Sjuzan (2007). *Korupcija i vlast: uzroci, posledice i reforma*. Službeni glasnik. Beograd.
- Šarčević, Edin (2009). *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*. Fondacija Konrad Adenauer, e.v. Predstavništvo u Bosni i Hercegovini. Sarajevo.

- Ustav Bosne i Hercegovine*, OHR – Office of the High Representative, Sarajevo, 1995.
- Vorländer, Hans (2001). Supremacija ustava: o odnosu napetosti između demokracije i konstitucionalizma. *Politička misao*. Vol. XXXVIII (br. I), str. 26-35.
- Zakon o finansiranju političkih stranaka*, Službeni glasnik BiH (br. 95/12 od 27. 11. 2012. godine), Sarajevo, 2012.
- Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik BiH (br. 31/16 od 29. 4. 2016. godine), Sarajevo, 2016.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka*, Službeni glasnik BiH (br. 41/16 od 3. 6. 2016. godine), Sarajevo, 2016.
- Zakon o izmjenama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik BiH (br. 41/20 od 10. 7. 2020. godine), Sarajevo, 2020.

Electoral Legislation in Bosnia and Herzegovina: Problems, Needs and Opportunities

Concluding remarks

In pluralistic regimes of government, citizens should always be provided with the opportunity to participate in various ways in the public sphere. Also, the interests of citizens should always be represented without hindrance in political practice of modern democracies, in accordance with the rules of political equality and people's sovereignty, which is why other identity groups should not have priority in representing their political interests, because democracy is necessarily based on voting competence of individuals. However, in the practical politics of transitional democracies, a democratic paradox often occurs, and such a practice is present in Bosnia and Herzegovina, so collectivist groups, such as ethnic communities in multinational states, have a privileged status in electoral legislation and political representation. Such a conception of politics is not compatible with the fundamental principles of pluralistic democracy, which is why it is necessary to look for more efficient political solutions that will be able to ensure political integrity for citizens.

Izborni sistem BiH i etnicizacija bosanskohercegovačkog političkog prostora

Elma Huruz Memović

Docentica Fakulteta političkih nauka
Univerziteta u Sarajevu
elma.huruz@fpn.unsa.ba

Sažetak: Izborni sistem Bosne i Hercegovine se smatra specifičnim iz nekoliko razloga, a njegov sadržaj od samog uspostavljanja bio je do sada na različite načine problematiziran. Jedan od ograničavajućih faktora ovog sistema, koji je u suprotnosti s univerzalnim i jednakim pravom glasa, sadržan je u odredbi da je to pravo zasnovano na etničkoj pripadnosti. Pored toga, ograničenje ovog prava dodatno je pojačano činjenicom da je pravo kandidiranja usko limitirano mjestom prebivališta, odnosno entitetskim granicama. Političko predstavljanje u Bosni i Hercegovini je gotovo u potpunosti određeno i ograničeno principom konstitutivnosti koji dominantno etnički kroji bosanskohercegovački politički prostor onemogućujući na taj način uspostavljanje koherentnog društvenog i političkog tkiva u BiH.

Ključne riječi: izborni sistem Bosne i Hercegovine, univerzalno i jednako pravo glasa, pravo kandidiranja, princip konstitutivnosti

Uvod

Bosanskohercegovačko društvo karakteriziraju dvije osnovne komponente, građanska i etnička. Te dvije komponente definiraju Bosnu i Hercegovinu kao državu koja je istovremeno „država svojih građana, ali i država ravnopravnih naroda koji u njoj žive – bošnjačkog, hrvatskog i srpskog, te pripadnika ostalih naroda“ (Pejanović, 2005:235). Političko-ustavna ravnopravnost ta tri naroda historijski se može pratiti od odluka Prvog zasjedanja ZAVNOBiH-a 1943. godine, referenduma o političkoj nezavisnosti i suverenosti države Bosne i Hercegovine pa sve do Odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda.

Pojam „konstitutivnost¹ naroda“ nije dovoljno poznat niti često korišten unutar političkih nauka i u ustavnopravnoj literaturi. Kako se pojavljuje

¹ Termin „konstitucija“ izvodi se iz latinske riječi *constitutio* što znači uredba, ustroj, ustrojstvo dok *constitutus* pak znači „sazdan“. Tako bi se termin „konstitutivan“ mogao prevesti s „tvoran“ ili „tvoriteljski“, „ili deskriptivno ‘onaj koji nešto tvori, čini’“. Tako bi ‘konstitutivni narodi’ jedne državne zajednice bili oni koji je tvore, odnosno od kojih je socijalna kvintesencija te države ‘sazdana’“ (Seizović, 2012:29).

problem diskriminacije nacionalnih manjina tako se u građanskim demokracijama multinacionalnih država razvija sistem zaštite koji najprije obuhvata garantiranje ljudskih prava i sloboda a, u pojedinim slučajevima, kao što je to slučaj sa Švajcarskom, Kanadom i Belgijom, i federalizacijom te davanjem određene mjere autonomije. U zemljama poput bivšeg SSSR-a, Čehoslovačke te Jugoslavije bio je zastupljen tzv. nacionalni federalizam te institucije kao što su „Dom naroda“ i „Vijeće nacionalnosti“ kao ustavna teorija i praksa kojom se težilo postići nacionalna ravnopravnost. Ipak, kako zaključuje profesor Kasim Trnka, na kraju su se ti potezi pokazali kao nedostatni budući da se „samo institucionalnim i državnopravnim reformama ne može rješavati pitanje nacionalne ravnopravnosti“ (2000:47).

Nurko Pobrić, unutar svoje analize studije „Bosna i Hercegovina, federalizam, ravnopravnost i održivost: Studija preustroja BiH u cilju osiguranja institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda“ u izdanju Instituta za društveno-politička istraživanja Mostar 2016. godine sa urednicima Ivanom Vukoja i Milanom Sitarski, pojašnjava pojam konstitutivnosti. Slijedeći politološko tumačenje, on konstitutivnost određuje kao „sposobnost jednog naroda da bude autorom ustava u vidu samoodlučivanja i samostalnog djelovanja u oblastima relevantnim za očuvanje njegove konstitutivnosti, ali i suodlučivanja na ravnopravnim osnovama s drugim konstitutivnim subjektima u pitanjima od zajedničkog interesa“ (Pobrić, 2016:8). S druge strane, u navedenoj Studiji Vukoje se konstitutivnim narodima daje atribut suverenosti i državotvornosti uz argumentaciju da im te atribucije pripadaju s obzirom na historijsko-politološku, ali i voluntarističku dimenziju koja se odnosi na opredjeljenje konstitutivnih naroda da očuvaju državu.

Nacionalna ravnopravnost u Bosni i Hercegovini

Bosna i Hercegovina ima dugu tradiciju nacionalne ravnopravnosti. Prema članu 3. Ustava SFRJ iz 1974. godine „Socijalistička republika je država zasnovana na suverenosti naroda i na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi,...“.² BiH je definirana kao: „socijalistička demokratska država i socijalistička samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba i Hrvata, pripadnika drugih naroda i narodnosti koji u njoj žive“. U Ustavu se naglašava: „Povezani u svojoj prošlosti zajedničkim životom, stremljenjima i borbom za slobodu i socijalni progres, savlađujući nastojanja i slamaajući otpore tuđinskih sila

² Ustav SFRJ iz 1974. godine, Osnovna načela, poglavlje I, „Službeni list SFRJ“ br. 3/74.

i domaćih reakcionarnih snaga, našli su se prvi put slobodni, ravnopravni i zbratimljeni u svojoj republici, koja je postala društveni i politički oblik njihove povezanosti, međusobne ravnopravnosti, kao i ravnopravnosti sa ostalim narodima i narodnostima Jugoslavije sa kojima su se na osnovu prava na samoopredjeljenje, uključujući i pravo na otcjepljenje, dobrovoljno udružili u zajedničku državu – Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju...“.³ Iz navedenog možemo zaključiti da je Bosna i Hercegovina tronacionalna država u kojoj svoja prava ostvaruju tri naroda koji je čine, „zajednički i u međusobnoj povezanosti sa ostala dva naroda“ (Trnka, 2000:49). Jednako kao što su jednonacionalne, tako je i Bosna i Hercegovina, tronacionalna država, prema navedenom Ustavu imala pravo na samoopredjeljenje i pravo na secesiju budući da se dobrovoljno i sporazumno prethodno udružila sa drugim republikama tvoreći saveznu državu Jugoslaviju.

Pojam „konstitutivni narodi“ se nije izričito koristio u ustavima socijalističkih zemalja te ga, kao ustavnu kategoriju, nalazimo prvi put u Ustavu Federacije BiH a nakon toga u Ustavu BiH iz 1995. godine. „U sintagmi ‘konstitutivni narod’, riječ ‘narod’ je upotrijebljena u smislu nacije, odnosno posebnog nacionalnog identiteta, a ne naroda (populus-a) kao zbira pojedinaca, pripadnika jedne države, pojam ‘konstitutivan’ u etimološkom smislu znači osnovni, sastavni, temeljni, bitan, koji određuje“ (Trnka, 2000:50). Sama riječ „konstitutivan“ proizilazi iz latinske riječi „constitutio“ koja u svojem glagolskom obliku znači postaviti, urediti, osnovati, ustanoviti dok kao imenica označava: unutrašnju strukturu, organizaciju, uređenje, ustav, zakon, ustanovu (političku).⁴ U francuskom jeziku riječ „constituant“ znači ustavotvoran, osnovni, sastavan a glagol „constituer“ se prevodi kao ustanoviti, sačinjavati, osnovati.⁵ Na tragu ovih varijanti prevoda i značenja pojedini autori tvrde da je neophodno napraviti distinkciju između „konstituentni“ i „konstitutivni“ narodi te da je u prvom slučaju riječ o ustavotvornom, državotvornom narodu, „odnosno o onom bez koga se ne može donijeti ili promijeniti ustav“, za razliku od drugog pojma gdje se „radi o narodu koji je osnovni, sastavni dio nekog društva ili države“ (Trnka, 2000:50). Upotreba pojma „konstitutivni

³ Prvo poglavlje Osnovnih načela i član 1. Ustava SRBiH iz 1974. godine objavljenog u „Službenom listu SRBiH“ br. 4/74.

⁴ Grujić, Branislav: *Rječnik latinsko-srpskohrvatski*, Cetinje: izdanje Obod

⁵ Kada je riječ o korištenju pridjeva konstitutivan (sastavni) se u engleskom jeziku je u upotrebi riječ „constitutive“, „constituent“, „component“, „constitutive nations“; u njemačkom jeziku „konstitutiv“, „konstituierend“, „grundlegend“, „rechtsbegründet“, „konstituierende Nationen“; u francuskom jeziku „constituant“, „constitutif“, „nationes constitutives“ (Osmojezični enciklopedijski rječnik, knjiga 2, Zagreb: Leksikografski zavod „Miroslav Krleža“, 1995. godina)

narod“ adekvatna je samo u višenacionalnim zajednicama ili državama u kojima niti jedan od naroda, odnosno nacija nemaju natpolovičnu većinu.

Važeći Ustav Bosne i Hercegovine je obezbijedio konstitutivnim narodima veća kolektivna nacionalna prava nego pripadnicima nacionalnih manjina budući da su prvi obavezno zastupljeni u strukturama državnih institucija te u odlučivanju u njima. „Sam princip ‘konstitutivnosti naroda’ je pojačan i razrađen u mnogim odredbama Ustava, gdje se čak ni formalno ne spominju ‘ostali’ ili ‘građani’. Sastav svih zajedničkih institucija (Parlamentarna skupština, Predsjedništvo, Vijeće ministara, domaći suci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, itd.) utemeljen je na formuli ‘jedna država, dva entiteta – tri naroda’, što je, čini se, unikatan koncept u teoriji i praksi ustavnog prava i političkih sistema u svijetu i kao takav, neodrživ“ (Seizović, 2012:33). Iako u određenim slučajevima postoje velike razlike u pogledu brojnosti i udjelu u cjelokupnoj populaciji, te se razlike ne primjenjuju u pogledu zastupljenosti i pravu odlučivanja te se traži nacionalni konsenzus. Konstitutivni narodi, za razliku od nacionalnih manjina, imaju pravo donošenja odluka u vezi s izmjenama ustava te je njihov jezik i pismo ustavom definiran kao službeni.

Ustavno uređenje BiH je u svojoj građanskoj dimenziji ojačano prihvatanjem najviših međunarodnih standarda ljudskih sloboda i prava čime se garantira ravnopravnost građana u pravima i dužnostima kao i zabrana diskriminacije po bilo kojoj osnovi. Integralni dio Ustava čini Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda koja ima prvenstvo primjene u odnosu na domaće zakone. Ova konvencija, između ostalih, garantira pravo učešća svim građanima u ostvarivanju biračkih prava i učešća u državnoj vlasti bez diskriminacije po bilo kojem principu. Ipak, „ravnopravnost naroda kako je propisana Dejtonskim ustavom i kakva se provodi u etnopolitičkoj praksi u BiH za nužnu posljedicu ima najgrublju neravnopravnost građana, odnosno flagrantnu diskriminaciju individualnih prava i sloboda“, tvrdi Mujkić (2007:157). Zapravo, jedina ravnopravnost koja djelatno funkcioniра je „ravnopravnost etnopolitičkih oligarhija“, odnosno politički i interesni balans etnopolitičkih elita, zaključuje Mujkić.

Princip konstitutivnosti i političko predstavljanje u institucijama Bosne i Hercegovine

Građani Bosne i Hercegovine direktno biraju zastupnike Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH te Narodne skupštine RS kao i poslanike u kantonalnim i općinskim

vijećima. Na osnovu člana IV (stav 3.e) Ustava Bosne i Hercegovine „predložena odluka Parlamentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz redova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata...”⁶. To je mehanizam koji manjina može upotrijebiti kao zaštitu vlastitih nacionalnih interesa pri čemu nije preciznije određeno šta sve obuhvata pojam vitalni nacionalni interes te je tako prisutna prilično slobodna i rastezljiva interpretacija. Procedura koju Ustav BiH u istom članu nalaže je da, kada se neka predložena odluka proglasi destruktivnom za vitalni nacionalni interes jednog od konstitutivnih naroda, „za donošenje takve odluke bit će potrebna saglasnost Doma naroda, izglasana od strane većine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju“. Predsjedavajući Doma naroda treba onda da sazove tročlanu komisiju delegata paritetnog sastava kako bi pokušali usaglasiti stavove, ako to ne uspije onda se predmet upućuje Ustavnom sudu na preispitivanje. Ustav Federacije BiH⁷ također sadrži član koji definira zaštitu vitalnog nacionalnog interesa, no, ustavna formulacija je u ovom slučaju tako široko postavljena da se gotovo svako pitanje može proglasiti bitnim za vitalni nacionalni interes što je nerijetko u političkoj praksi bilo zloupotrijebljeno.

Iako su pripadnici ostalih naroda navedeni u Ustavu jednako kao i konstitutivni narodi njihova kolektivna nacionalna prava nisu posebno zaštićena, izuzev Ustavom Federacije BiH koji im osigurava predstavljenost u Domu naroda Parlamenta Federacije dok su za njih međunarodnim pravom predviđena kolektivna prava manjina.

Postojeći Ustav BiH je osigurao zastupljenost u državnim institucijama svim konstitutivnim narodima a na raspolaganju im je i efikasan mehanizam zaštite nacionalnih interesa u procesu donošenja odluka. S druge strane, građani koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda lišeni su pasivnog prava glasa, nemaju pravo učešća u javnim poslovima te im javne funkcije nisu jednako dostupne. „Nejednak tretman ‘konstitutivnih naroda’, ‘ostalih’ i ‘građana’ u BiH je u potpunoj suprotnosti sa ustavnom odredbom o zabrani diskriminacije“ a ljudska prava su zamijenjena kolektivnim koja se realiziraju isključivo na osnovu pripadanja grupi odnosno grupnog, nacionalnog identiteta (Nadaždin Defterdarević, 2014 :78).

⁶ Ustav Bosne i Hercegovine, http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf, pristup 3. 12. 2017.

⁷ Član 70, koji je dopunjen Amandmanima LIX, CVII, LXXVII i LXXXII na Ustav Republike Srpske, na identičan način kao Ustav Federacije BiH, definirao je pitanja koja reguliraju vitalni nacionalni interes konstitutivnih naroda.

„Konstitutivnost naroda“ se kao termin prvi put pojavljuje u Mišljenju br. 2 Arbitražne komisije Evropske komisije Evropske zajednice iz 1991. godine koje spada u međunarodno-pravne dokumente. Arbitražna komisija je, nakon odbijanja prvog evropskog plana za rješavanje krize u bivšoj Jugoslaviji od strane Srbije i Crne Gore, imala zadatak da razmotri najsloženija politička i pravna pitanja u procesu disolucije SFRJ. Jedno od takvih pitanja koje je uputila Republika Srbija glasilo je: „Da li srpsko stanovništvo iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine kao konstitutivan narod Jugoslavije uživa pravo na samoopredjeljenje?“. Komisija je, nakon konsultiranja i pribavljanja odgovora od ostalih republika bivše Jugoslavije, Predsjedništva SFRJ i tzv. „Skupštine srpskog naroda BiH“ dala odgovor u kojem ne koristi pojam „konstitutivni narod“ nego „konstituentna grupa“. Kasim Trnka (2000:30) smatra da je lošim prevodom sa francuskog jezika umjesto pojam „konstituentna“ upotrijebljen pojam „konstitutivan“, pojam koji se bitno razlikuje od prvog, u teorijskom i praktičnom smislu. Ipak, svi mirovni planovi koji su slijedili su koristili pojam „konstitutivnost“ neovisno o tome da li se veže za pojam naroda ili teritorijalne jedinice u Bosni i Hercegovini.

Nakon početka rata u BiH uslijedilo je nekoliko mirovnih planova, jedan od prvih koji je nastao u okviru Konferencije o Jugoslaviji bio je Kutiljerov plan. Pregovore su, pod vođstvom portugalskog diplomate Kutiljera, vodili lideri tri vodeće parlamentarne nacionalne stranke u periodu od februara do augusta 1992. godine. Tom prilikom su kao osnova za dalje pregovore, do kojih nikada nije došlo, usvojena dva dokumenta. „Izjava o principima za novo ustavno uređenje BiH“ predviđa formiranje tri konstitutivne jedinice zasnovane na nacionalnom principu, uz uvažavanje ekonomskih, geografskih i drugih značajki. „Osnovna vodilja ovog dokumenta“, smatra K. Begić, „jeste da se nasilno uvede dominantna etnička komponenta i da, na toj osnovi, preko noći ukupno ustavno i teritorijalno ustrojstvo poprими etnički predznak, čime je otvoren ‘sukob’ i sa tradicijom identiteta BiH, na jednoj strani, a isto tako i sa standardima savremenih demokratskih društvenih zajednica u domenu ljudskih prava i građanskih sloboda, na drugoj strani“ (Begić, 1997:96).

Budući da je nakon neuspjeha Kutiljerovog plana bilo jasno da primjena nacionalnog kriterija nije adekvatan kriterij u traženju rješenja za BiH, nakon održane Londonske konferencije o Jugoslaviji 26. augusta 1992. godine, na pregovorima u Ženevi iste godine početo je sa profiliranjem Vance-Owenovog plana. Ovaj plan se distancira od principa etničke podjele te se bazira na uspostavljanju deset provincija koje bi bile zasnovane na geografskim, ekonomskim i drugim kriterijima. Pri tome provincije ne bi bile

nazivane „konstitutivnim jedinicama“ niti bi se vezale za pojam „konstitutivnih naroda“. Pitanje nacionalne ravnopravnosti se posmatra i kao kolektivno i individualno pravo za čiju zaštitu bi bili zaduženi brojni domaći i međunarodni mehanizmi. Planom se također zahtijeva da budući ustav konkretno odredi šta se sve može podvesti pod pojam „vitalni nacionalni interes“.

Owen-Stoltenbergov plan je ponuđen nakon odbijanja Kutiljerovog plana od strane „Republike Srpske“ a njime je predviđena apsolutna primjena nacionalnog kriterija, uspostavljanje nacionalnih republika, ukidanje državnosti BiH koja bi bila pretvorena u labavu uniju bez bitnih nadležnosti. Pri tome, umjesto ustava bio bi donešen „ustavni sporazum u uniji tri nacionalne republike“ (Trnka, 2000:34). Owen-Stoltenbergov plan također predviđa teritorijalizaciju za svaki konstitutivni narod tako da bi svaka republika bila mononacionalna. Budući da evropski mirovni planovi, koji su se bazirali na nacionalnom kriteriju, nisu bili prihvaćeni, angažman SAD-a se distancirao od njega pri tome se pridržavajući demokratskih standarda, očuvanje državnog kontinuiteta te multietničkog fakticiteta Bosne i Hercegovine. U tom duhu su koncipirani i Washingtonski i Daytonski sporazum.

Specifična društvena odlika Bosne i Hercegovine kao višenacionalne i viševjerske države nalazi se u činjenici da je njeno stanovništvo oduvijek bilo izmiješano te se nije, sukladno nacionalnoj i vjerskoj pripadnosti, teritorijalno diferenciralo. Međusobna upućenost bosanskohercegovačkog stanovništva posebno je došla do izražaja tokom Drugog svjetskog rata kada je ideja antifašizma potvrdila princip bratstva i jedinstva svih naroda. U Rezoluciji ZAVNOBiH-a kao najvišeg predstavničkog tijela za Bosnu i Hercegovinu 1943. godine princip jednakosti i ravnopravnosti naroda najodlučnije je istaknut riječima da narodi BiH „hoće da njihova zemlja, koja nije ni srpska, ni hrvatska, ni muslimanska, nego i srpska i muslimanska i hrvatska, bude slobodna i zbratimljena Bosna i Hercegovina u kojoj će biti osigurana puna ravnopravnost i jednakost svih Srba, Muslimana i Hrvata“. Kategorija slobode naroda i građana dodatno je potcrtana na Drugom zasjedanju ZAVNOBiH-a 1944. godine gdje je istaknut zajednički karakter domovine te njena nedjeljivost te takstativno nabrojana individualna, građanska prava od slobode vjeroistopovijesti do prava na neposredno i tajno glasanje.

Na samom početku agresije na Bosnu i Hercegovinu, kada su članovi Predsjedništva BiH, delegati iz reda Srpske demokratske stranke (SDS) Nikola Koljević i Biljana Plavšić napustili tu najvišu državnu instituciju s namjerom delegitimacije vlasti, građanski multietnički opozicioni politički blok je tu situaciju izgadio dajući kandidate srpske nacionalnosti iz vlastitih redova.

Zauzvrat je trebala biti donesena politička platforma o djelovanju vrha države u ratnim uslovima. „Ideja donošenja Platforme imala je za cilj izgraditi konsenzus unutar Predsjedništva RBiH o tome kakvu Bosnu i Hercegovinu žele njeni građani i narodi i za kakvu Bosnu i Hercegovinu se žele boriti patrioti iz svih bosanskohercegovačkih naroda“ (Pejanović, 2005:68).

Platforma Predsjedništva Bosne i Hercegovine u ratnim uslovima bila je „najširi politički okvir za okupljanje svih patriotskih snaga, kao idejni projekt očuvanja i odbrane zemlje, bila je antifašistički intoniran, političko – ustavni projekt viđenja budućnosti države“ (Filandra, 2012:244). Ovaj dokument je obuhvatao ideje i principe ravnopravnosti koji proizilaze iz multietničke strukture Bosne i Hercegovine te je potvrdio odluke prvog zasjedanja ZAVNOBiH-a iz 1943. godine. To se najprije odražavalo u formulaciji Bosne i Hercegovine kao građanske republike odnosno „države građana“ a onda i konstitutivnih i ravnopravnih naroda, Muslimana, Hrvata i Srba kao i pripadnika ostalih naroda. Dokumentom je definiran i unutrašnji ustroj države koje treba da počiva na principima regionalne i lokalne samouprave pri tome uvažavajući kulturne, istorijske i etničke specifičnosti. U platformi se naglašava da je suprotno interesima države pristajanje na bilo kakav sporazum o miru koji bi predviđao formiranje etnički čistih teritorija i podjelu na isključivo etničkoj bazi.

Posebno se u periodu samog početka agresije na Bosnu i Hercegovinu u javnom prostoru jasno ukazuje na nespojivost etničkog kriterija pri kreiranju unutrašnjeg uređenja države. „Ono što BiH zaista konstituiše, ono što je njena supstanca, to nisu nacije/narodi, već su to njeni ljudi, GRAĐANI. Formula o tri konstitutivna dijela je tempirana bomba u temeljima ove države. Dobrim dijelom izgovori zagovaranja BiH kao tronacionalne države dolaze iz mita o nacionalnoj državi. Ideja nacionalne države je kuga koja Bosnu i Hercegovinu zatire. Njoj treba suprostaviti ideju građanske države i to treba biti ratni cilj onih koji se bore za dobro BiH i njenih ljudi“ (Grebo, 1992:1).

Ideja da Bosnu i Hercegovinu konstituiraju narodi a ne građani potiče od onih koji su, povlačeći paralelu između Jugoslavije i BiH, tvrdili da, ukoliko BiH ne bude podijeljena između Srbije i Hrvatske ili se ne uspije priključiti velikoj Srbiji, treba je, po uzoru na SFRJ, konstituirati na principu konstitutivnih naroda. „Ideja o konstitutivnosti naroda u Bosnu je došla izvana i ciljala je na međunarodnopravno legitimiranje konstitutivnih naroda koji bi imali svoje teritorijalno oblikovane paradržavne tvorevine s mogućnošću otcjepljenja od Bosne i Hercegovine i priključenja Srbiji, odnosno Hrvatskoj“ (Filandra, 2012:251). Na samom početku agresije na BiH, ideja

o konstitutivnosti naroda je za cilj imala, kako Filandra zaključuje, da legalizira i legitimira tada uspostavljene paradržavne tvorevine bosanskih Srba i Hrvata da bi kasnije, ista teorija o konstitutivnosti naroda dobila drugačije značenje. Izraz „konstitutivni narodi“ dobija nešto drugačiju konotaciju 2000. godine nakon donošenja odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine⁸ kojom se zaključuje da pojam „konstitutivnost naroda“ obuhvata i načelo kolektivne jednakosti sve tri etničke skupine.

U preambuli Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine stoji da „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi u zajednici sa ostalima i građani Bosne i Hercegovine ovim uređuju Ustav Bosne i Hercegovine“ što ukazuje na ravnopravni status tri naroda ali i svih građana BiH. S druge strane, entitetske vlasti nisu svoje ustave usaglasili sa Dejtonskim mirovnim sporazumom, odnosno sa Ustavom BiH. Srpsko građansko vijeće je, na tom tragu, uz podršku Hrvatskog narodnog vijeća, Vijeća kongresa bošnjačkih intelektualaca i Asocijacije nezavisnih intelektualaca „Krug 99“, uputilo inicijativu Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine da donese odluku koja bi garantirala ustavnu ravnopravnost sva tri konstitutivna naroda na cijelom teritoriju države⁹. Političke stranke su u odnosu na ovu inicijativu u principu zauzele ili protivan stav ili su bile suzdržane a rijetke su bile one koje su dale svoju podršku za postizanje konstitutivnosti naroda na prostoru cijele države¹⁰. Provođenje Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine uslijedilo je 2001. godine, odnosno nakon usvajanja amandmana na Ustav Federacije BiH i

⁸ Ustavni sud BiH, odluka U 5/98, tačka 60, 1.VII 2000. Ustavni sud Bosne i Hercegovine je 30. juna i 1. jula 2000. godine donio Odluku o konstitutivnosti naroda koja nalaže jednakost u pogledu ostvarivanja ljudskih prava i sloboda za sve građane na nivou Bosne i Hercegovine. Vidjeti: Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini: zbornik dokumenata Srpskog građanskog vijeća – pokret za ravnopravnost BiH 1992-2001 godine, Srpsko građansko vijeće – pokret za ravnopravnost Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2001., str. 181 - 182

⁹ „Prvobitnu inicijativu za postizanje konstitutivnosti srpskog naroda u Federaciji Bosne i Hercegovini pokreće Srpsko građansko vijeće na svojoj Osnivačkoj skupštini u Sarajevu, 27. marta 1994. godine. Inicijativa je pokrenuta u obliku amandmana na Ustav Federacije BiH. Srpsko građansko vijeće, nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, zapravo 1997. godine, proširuje svoju inicijativu o postizanju konstitutivnosti naroda, na temelju Deklaracije o ljudskom pravu na političku i nacionalnu ravnopravnost. Ovom deklaracijom započeta je realizacije ideje o postizanju konstitutivnosti srpskog naroda u Federaciji BiH i bošnjačkog i hrvatskog u Republici Srpskoj u postdejtonskom vremenu“ (Pejanović, Mirko (1999) *Bosansko pitanje i Srbi u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: Bosanska knjiga, str. 296 i 299, 300, 301 i 302).

¹⁰ Srpska demokratska stranke i Hrvatska demokratska zajednica su svoje protivljenje ovoj ideji izrazile i na taj način što su izvršile uticaj na sudije Ustavnog suda BiH i reda srpskog i hrvatskog naroda da ne glasaju za Odluku Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda. U Federaciji BiH konstitutivnost naroda u oba entiteta podržale su Stranka demokratske akcije, Socijaldemokratska partija, Hrvatska seljačka stranka, Nova hrvatska inicijativa kao i sve stranke iz tadašnjeg opozicionog bloka (Pejanović, 2005:257-258).

Ustav Republike Srpske i parlamentarnih izbora 2002. godine. Na taj način su započeti procesi koji će osigurati ukidanje etničke diskriminacije oko 1 300 000 građana Bosne i Hercegovine, Srba u Federaciji BiH a Bošnjaka i Hrvata u Republici Srpskoj, stvaranje pravne osnove za jednaku zaštitu ljudskih prava u multietničkom društvu te se omogućuju rješenja koja vode ka integraciji putem osnaživanja uloge i nadležnosti organa države Bosne i Hercegovine (Pejanović, 2005:245). Nakon nemogućnosti da se osigura parlamentarna većina za usvajanje amandmana u entitetskim ustavima u Parlamentu FBiH i Narodnoj skupštini RS-a uslijedila je Odluka visokog predstavnika međunarodne zajednice o proglašenju amandmana o konstitutivnosti naroda i u Federaciji BiH i Republici Srpskoj. Provođenjem ove Odluke došlo je do izmjena koje se odnose na izbor potpredsjednika entiteta, članova entitetskih vlada i imenovanja sudija vrhovnih sudova u entitetima na način da se u tim institucijama obezbijedi do tada diskriminiranog konstitutivnog naroda. Međutim, izvan primjene amandmana o konstitutivnosti naroda su ostale republička i općinske uprave, javne ustanove i javna preduzeća, najprije u Republici Srpskoj a onda i u Federaciji BiH. Ako se uzme u obzir da su ovo institucije i preduzeća, koja broje najveći broj uposlenih, onda dolazimo do zaključka da je struktura zaposlenih još uvijek dominantno mononacionalna. U Brčko distriktu, za razliku od entiteta, u potpunosti se primjenjuje ustavni princip ravnopravnosti i razmjerne zastupljenosti naroda.

Evropski sud za ljudska prava je također razmatrao diskriminatorni odnos prema kategoriji „ostalih“ u BiH u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine a kasnije i u nekoliko drugih predmeta. Sud je u ovom predmetu donio zaključak da je aplikantima, Dervi Sejdiću i Jakobu Finciju, učinjena diskriminacija budući da im je onemogućen izbor u Predsjedništvo BiH kao i u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH¹¹ zbog njihove rasne/etničke pripadnosti¹². Danas, nakon jedanaest godina od donošenja presude, možemo konstatirati da presuda, prema kojoj se trebao korigirati Ustav kao i Izborni zakon Bosne i Hercegovine u smislu ukidanja diskriminatornih odredbi, još nikada nije implementirana.

¹¹ Sud je 22. decembra 2009. godine donio presudu u kojoj se navodi da je prekršen stav 14. u vezi sa članom 3. protokola br.1. koji se odnosi na nemogućnost aplikanata da se kandiduju na izborima za Dom naroda BiH te povrijeđen član 1. Protokola br. 12 zbog nemogućnosti aplikanata da se kandiduju za Predsjedništvo BiH.

¹² Diskriminaciju po etničkoj osnovi Sud smatra oblikom rasne diskriminacije.

Zaključna razmatranja

Koncept „konstitutivnih naroda“ je doživio temeljnu transformaciju te je vremenom postao cilj a ne sredstvo. Postao je „sama suština države i društva u Bosni i Hercegovini“ te je njegov značaj takav da zamagljuje njegovu očiglednu „kontradiktornost sa principom zabrane diskriminacije u ostvarivanju ljudskih prava ...“ (Nadaždin Defterdarević, 2014:84). Pored toga, budući da se insistira na etničkom izjašnjavanju, otvoren je veliki prostor za manipulaciju tom kategorijom.

Iako je Evropski sud za ljudska prava u svojim presudama naglasio kako u Ustavu Bosne i Hercegovine kao i u Izbornom zakonu postoji diskriminacija prema pripadnicima nacionalnih manjina, odnosno onih koji se ne izjašnjavaju kao građani, te presude još nikada nisu implementirane. I dalje je za navedene kategorije stanovništa nemoguće da se kandidiraju na određene političke funkcije a čak se može kazati da se u javnom prostoru javljaju nove tendencije da se bosanskohercegovački politički prostor dodatno dezintegrira i etnicizira.

Literatura

- Begić, I. Kasim (1997) *Bosna i Hercegovina od Vencove do Daytonskog sporazuma*, Sarajevo: Izdanje Bosanska knjiga i Pravni centar Fonda otvoreno društvo Bosne i Hercegovine
- Filandra, Šaćir (2012) *Bošnjaci nakon socijalizma: o bošnjačkom identitetu u postjugoslavenskom dobu*, Sarajevo: BZK Preporod, Zagreb: Synopsis
- Grebo, Zdravko (1992) „Ratni ciljevi“, Oslobođenje, Sarajevo, 14. oktobar 1992. godine
- Gruić, Branislav: *Rječnik latinsko-srpskohrvatski*, Cetinje: izdanje Obod
- Gruić, Branislav: *Rječnik latinsko-srpskohrvatski*, Cetinje: izdanje Obod
- Ibrahimagić, Omer (1995) *Bosna i Bošnjaci – narod koji su trebali nestati*, Sarajevo: Svjetlost
- Mujkić, Asim (2007) *Mi, građani Etnopolisa*, Sarajevo: TKD Šahinpašić
- Nadaždin Defterdarević, Mirjana (2014) *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini – pretpostavke uspješne realizacije*, u zborniku radova sa Međunarodne naučne konferencije „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“, str. 73 – 91
- Osmojezični enciklopedijski rječnik, knjiga 2, Zagreb: Leksikografski zavod „Miroslav Krleža“, 1995. godina
- Pehar, Antonio (2014) *Utemeljenje Bosne i Hercegovine na načelima ustavnog patriotizma, Političke analize*, Vol. 5. No. 19, str. 9 – 13
- Pejanović, Mirko (1999) *Bosansko pitanje i Srbi u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: Bosanska knjiga
- Pejanović, Mirko (2005) *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*, Sarajevo: Šahinpašić, Sarajevo
- Pobrić Nurko (2016) *Federalizam i konsocijacija za BiH – osvrt na jednu studiju*, Fondacija Centar za javno pravo, str. 1-19
- Seizović, Zarije (2012) *Etno - mobilizacija i institucionalna diskriminacija u Bosni i Hercegovini, kratak povijesno – pravno – politološki diskurs*, u zborniku *Politička participacija*

u BiH, priređivači Arijana Aganović i Saša Gavrić, edicija BH politika, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, str. 11-37

Trnka, Kasim (2000) Konstitutivnost naroda: povodom odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba i na nivou entiteta, Sarajevo: Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca

Vukoja, Ivan, Sitarski, Milan (ur.) (2016) Bosna i Hercegovina, federalizam, ravnopravnost i održivost: Studija preustroja BiH u cilju osiguranja institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda, Mostar: Institut za društveno – politička istraživanja

Dokumenti

Ustav SFRJ iz 1974. godine, Osnovna načela, poglavlje I, „Službeni list SFRJ“ br. 3/74

Odluka Ustavnog suda BiH, U 5/98, tačka 116, 1.VII 2000.

Ustav Bosne i Hercegovine

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Ustav Republike Srpske

The Electoral System of Bosnia and Herzegovina and the Ethnicization of the B&H Political Space

Conclusion

The concept of “constituent peoples” has passed through a fundamental transformation and over time has become a goal rather than a means. It has become “the very essence of the state and society in Bosnia and Herzegovina” and its significance is such that it obscures its obvious “contradiction with the principle of non-discrimination in the exercise of human rights ...” (Nadaždin Defterdarević, 2014: 84). Since the ethnic declaration is insisted on, a large space is open for manipulating this category.

Although the European Court of Human Rights emphasized in its judgments that in the Constitution of Bosnia and Herzegovina as well as in the Election Law there is discrimination against members of national minorities, ie those who do not declare themselves as citizens, these judgments have never been implemented. It is still impossible for the above categories of the population to run for certain political positions, and it can even be said that new tendencies are emerging in the public space to further disintegrate and ethnicize the Bosnian political space.

Reforma Izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine radi ostvarivanja potpune demokratije

Slaven Kovačević

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine
Titova 16, Sarajevo, Bosna i Hercegovine
slavenk595@gmail.com

Sažetak: Polazeći od ishoda Francuske revolucije iz XVIII stoljeća, kada je došlo do otpora građanstva monarhiji kao formi vladavine, odnosno autokratskim vladarima u to vrijeme, što je dovelo do prelaska na novu formu vladavine – republike – stvoren je novi okvir za ostvarivanje demokratskih prava svih građana kroz njihovo učešće u odlučivanju i donošenju svih zakona u njihovoj zemlji. Nakon proglašenja nezavisnosti i obnove državnosti Bosne i Hercegovine, putem referenduma iz marta 1992. godine, dolazi do tranzicijskog prelaska sa prethodnog socijalističkog sistema na liberalno-demokratski sistem, parlamentarnog karaktera i višestranačje, čime i ova zemlja nastoji postati dijelom demokratskih zemalja. Ustavom Bosne i Hercegovine, koji nije bio izraz demokratske volje građana ove zemlje, iskreiran je jedan novi politički sistem, koji je u svojoj anglo-saksonskoj formi ostavio niz nedorečenosti, koje se i danas reflektiraju na različite oblasti društveno-političkog života, a time i na izborni sistem u zemlji. Nasuprot toga stoje preporuke iz 14 ključnih prioriteta iz Mišljenja Europske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovinu za članstvo u Europskoj uniji, od kojih je jedan reforma izbornog zakonodavstva i uspostavljanje potpune demokratije.

Ključne riječi: monarhija, republika, građanska prava, vladavina prava, konsocijacijska demokratija, europski izborni standardi, individualna građanska prava

Deklaracija o ljudskim i građanskim pravima kao temelj potpune građanske demokratije

Razmatranje bilo kojeg izbornog sistema nije moguće započeti bez uvida u više internacionalnih dokumenata, koji se tiču ili koji se bave ljudskim pravima na individualnom nivou. Odnosno, ako se konceptijski razmatranje postavi na takav način da je učešće bilo kojeg pojedinca u izborima za različite organe vlasti, jedan od izraza ostvarivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, bez bilo kakvog ograničenja, onda se svakako mora promisliti i o reformi izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine na istovjetan način. U tom pogledu, svakako je prvi dokument koji o tome govori je Deklaracija o ljudskim i građanskim pravima (izv. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de

1789) koja je nastala nakon Francuske revolucije iz 1789. godine. Povod za deklaraciju može se sagledati u tome da su tadašnji građani Francuske htjeli izmijeniti sistem vlasti odnosno formu vladavine sa monarhije na republiku, odnosno da se sa monarhističkog sistema vlasti u kojem jedan pojedinac odlučuje sve i umjesto svih, nastojao zamijeniti republičkim sistemom u kojem svi građani podjednako učestvuju u donošenju svih odluka i zakona u svojoj zemlji putem svojih izabраних predstavnika¹. Kako to kažu Ademović, Marco i Marković: „U biti, republika je vrsta državne vladavine. Suprotna državna forma koja nije republikanska je monarhija. Sadržajno gledajući, državna forma nam govori o tome ko se nalazi na čelu države. U monarhijama na čelu države nalazi se pojedinac – monarh – koji na tu poziciju dolazi nasljeđem ili putem sakralne legitimacije (voljom Boga). U republikama na čelu države nalazi se inokosni ili kolektivni predsjednik, biran direktno ili indirektno, i koji je građanima (naciji) odgovoran politički i pravno. Takva odgovornost u monarhijama ne postoji.“²

Takva inspiracija, u tadašnjem historijskom kontekstu, dovela je do revolucije koja je imala za jedinstven cilj, a to je da se svim građanima omogući ravnopravno učešće u odlučivanju, u njihovoj zemlji, tako što će putem njihovih izabраних političkih predstavnika donositi sve odluke i zakone, koje im država treba vratiti u formi prava. Takav oblik iskazivanja zahtjeva, u prvom koraku prema izabranim predstavnicima u organima vlasti, koji takve zahtjeve koji dolaze ili koje zaprimaju od stvarnog, realnog čovjeka, u drugom koraku artikuliraju prema adekvatnim organima vlasti, koji ih obrađuju i trećem koraku vraćaju prema tom istom čovjeku u okviru prava i ishoda koji je tražen u zahtjevu iz prvog koraka³.

Ovdje se može konstatirati, kako je Deklaracija o ljudskim i građanskim pravima, zajedno sa drugim dokumentima, kao što je to Engleska povelja o građanskim pravima iz 1689, zatim američka Povelja o građanskim pravima iz 1789, bila temelj za donošenje Univerzalne povelje o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija iz 1948. godine, a nešto kasnije i Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama iz 1950. godine. Suština svih pomenutih dokumenata ogleda se u zaštiti prava pojedinca, te da država mora, u okviru principa vladavine prava (eng. Rule Of Law) kao termina iz

¹ Sadiković Ćazim: Politički sistemi (treće izmijenjeno i dopunjeno zdanje), Pravni fakultet, Sarajevo (2004), str. 15

² Ademović, Marko, Marković: Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Konrad Adenauer Stiftung (2012), str. 87

³ Sadiković Ćazim: Politički sistemi (treće izmijenjeno i dopunjeno zdanje), Pravni fakultet, Sarajevo (2004), str. 20

anglo-aksonskog prava, obezbijediti jednakost svih pojedinaca pred zakonom bez izuzetaka ili ako se govori o pravnoj državi (ger. Rechtsstadt) gdje se u okviru kontinentalnog prava, između ostalog, govori i o zaštiti jednakosti i prava svih pojedinaca u društvu, što u oba navedena primjera ima isto ishodište koje se odnosi na zaštitu prava građanina, pojedinaca, kako bi se time obezbijedila potpuna pravna sigurnost. Polazeći od takve premise, nameće se logičan zaključak da i u izbornom sistemu, koji se rješava zakonom ili zakonima, svaki pojedinac u svojoj zemlji mora imati istovjetna prava za učešće u izborima, bilo ono aktivno ili pasivno učešće, te da u tom pogledu ne smije biti bilo kakvih ograničenja. Na taj način, dolazi se do takvoga izraza da učešće svih pojedinaca u izbornom sistemu vlastite zemlje, na jednak način i bez izuzetaka bilo koje vrste, stvara ambijent za uspostavljanje potpune demokratije, u kojoj svaki taj pojedinac ravnopravno učestvuje u donošenju svih odluka u svojoj državi, putem svojih političkih predstavnika u organima vlasti, koje taj pojedinac bira na izborima.

Rasprava o elementima političkog sistema u Bosni i Hercegovini

Sadašnji politički sistem u Bosni i Hercegovini, svoj temelj pronalazi u Ustavu Bosne i Hercegovine, koji je sastavni dio ili Aneks IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Daytonski mirovni sporazum), potpisanog u Daytonu/Parizu 1995. godine. Kako se ne bi zalazilo u prostor ponavljanja različitih činjenica ili čak interpretacija samog ustava, ovdje treba razmotriti samo nekoliko elemenata koji se mogu ticati izbornog sistema u zemlji. Pogledom na preambulu Ustava Bosne i Hercegovine⁴, veoma jasno se može sagledati niz principa na kojima je temeljen ustavni poredak u zemlji, a koji su u međusobnoj zajedničkoj interakciji. Posebno treba voditi računa, da ne postoji zvanični prevod Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, kao ni njegovih 11 aneksa što je potvrdio Ured visokog predstavnika (OHR) kao konačnog tumača civilnog aspekta Daytonskog sporazuma, tako da to dovodi u situaciju da se Ustav Bosne i Hercegovine mora razmatrati onako kako je napisan na engleskom jeziku⁵. Posebno treba voditi računa da je cjelokupan tekst Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini pisan terminologijom anglo-saksonskog prava, što u

⁴ Izvor: <http://www.ohr.int/laws-of-bih/constitutions-2/>

⁵ Izvor: <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/ohr-vlasti-bih-su-krive-sto-Daytonski-sporazum-nije-preveden>

smislu njegove provedbe u sistemu kontinentalnog prava može prouzrokovati niz teškoća u pravilnom akceptiranju tog sporazuma i svih njegovih aneksa, među kojima je sadržan i Ustav Bosne i Hercegovine, kao Aneks IV.

U prvoj alineji ili stavu Ustava Bosne i Hercegovine, stoji ustavni princip: „Temeljem poštivanja ljudskog digniteta, slobode i jednakosti“ što je moguće osigurati samo na individualnom nivou, iza čega slijedi novi princip u trećoj alineji: „Uvjereni da demokratske institucije vlasti *i poštene procedure*, u *najboljem proizvode* miroljubive odnose unutar pluralnog društva“ te najzad u osmoj alineji stoji princip: „Inspirisani Univerzalnom Deklaracijom o ljudskim pravima, Međunarodnim paktovima o građanskim i političkim pravima, odnosno o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, i Deklaracijom o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama, kao i drugim instrumentima ljudskih prava“ iz čega je vidljivo da je ustavno opredjeljenje Bosne i Hercegovine da se zaštite prava svih njenih građana, podjednako i na pojedinačnom nivou.

Osnovni oblik državnog uređenja Bosna i Hercegovine?

Ipak, da bi se dovoljno precizno razmotrili važniji elementi političkog sistema u Bosni i Hercegovini, potrebno je konstatirati da njenim ustavom nije određen osnovni oblik državnog uređenja, odnosno da li je Bosna i Hercegovina prosta ili složena država, pa još preciznije da li je oblik državnog uređenja unitarni, federalni ili konfederalni. To stvara takav ambijent za različite interpretacije bosanskohercegovačkog oblika državnog uređenja, što dovodi do povišenog zbunjivanja javnosti, bez obzira da li su takve interpretacije tačne ili nisu. Ono što se može ustvrditi, da je praksa u brojnim zemljama takva da u svoje ustave upišu vlastiti oblik državnog uređenja iz kojeg se onda kasnije povlače elementi za uspostavljanje političkog sistema, posebno onog dijela koji se tiče izbora za različite organe vlasti, pa naposljetku i precizno uređeno funkcioniranje organa vlasti u tim državama. Još preciznije, potrebno je reći da Bosna i Hercegovina unutar svoga ustavnog aranžmana, posjeduje određene elemente unitarnog oblika uređenja, jer je ustavom utvrđeno da postoji centralna vlast, koja jedan dio nadležnosti dodjeljuje nižim nivoima vlasti, koji shodno članu III/3b Ustava Bosne i Hercegovine imaju obavezu da se povinuju odredbama Ustava Bosne i Hercegovine. Isto tako, može se konstatirati da Bosna i Hercegovina ima i određene elemente federalnog uređenja jer niži nivoi vlasti, entiteti i kantoni, imaju svoje ustave, zakonodavne, izvršne i sudske organe vlasti, kojima je dodjeljivanje niza njihovih nadležnosti

ostvareno na takav način da se ovi niži nivoi vlasti mogu vidjeti kao federalne jedinice. Ono što je važno istaći, odnosi se na to da Bosna i Hercegovina nije konfederacija ili zajednica država, jer nju nisu formirale države svojim dogovorom, pa čak ako se pogleda tekst Daytonskog mirovnog sporazuma, vidljivo je da potpisnice sporazuma nisu formirale ovu zemlju, već se dogovorile oko mirovnog rješenja. Ovdje je veoma važno istaći činjenicu iz internacionalnog prava, da mirovne sporazume u pravilu i nikako drugačije, potpisuju učesnice u ratu, što je potvrda da u Bosni i Hercegovini nije bio građanski rat, već međudržavni oružani sukob, onako kako ga utvrđuje u nizu svojih presuda Internacionalni sud za bivšu Jugoslaviju iz Haaga (ICTY).

Pogledom na član I/3 Ustava Bosne i Hercegovine⁶, koji kaže: „Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (u daljnjem tekstu “entiteti”)“ gdje je akcenat na terminu „sastoji se od...” (eng. consists of...) a ne da je Bosna i Hercegovina „sastavljena od...” (eng. comprises of...) kako se to često pogrešno nameće u javnom diskursu, odnosno nju kao državu nisu sastavile neke administrativno-teritorijalne jedinice. To je sasvim dovoljan pokazatelj da ona nije konfederalna država ili državna zajednica. Naravno, nakon arbitražne odluke iz 1999. godine, njenim članom 10. Distrikt Brčko je definiran na sljedeći način: „Konačnom odlukom na prostoru bivše opštine Brčko osnovan je Brčko Distrikt, koji je pod isključivim suverenitetom BiH i kao multietnička, demokratska jedinica lokalne samouprave.“⁷ U formalno-pravnom iskazu ovdje se može konstatirati da se Bosna i Hercegovina sastoji od bh. entiteta Federacija Bosne i Hercegovine, bh. entiteta Republika Srpska i bh. distrikta Brčko.

Razmatrajući tu činjenicu iz internacionalnog prava, da mirovne sporazume potpisuju zemlje, subjekti međunarodnog prava, koje su učesnice u ratu, što onda uvidom u potpisnike Daytonskog mirovnog sporazuma, možemo konstatirati da su učesnice u ratu bile Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i tadašnja Savezna Republika Jugoslavija, čiji je pravni sljednik današnja Republika Srbija (ovdje treba istaći da je svojevremeno Savezna Republika Jugoslavija izgubila status u Ujedinjenim nacijama koji joj je naknadno vraćen, a da je Republika Srbija, kako ne bi prolazila kroz neizvjesnu proceduru ponovnog prijema u Ujedinjene nacije, svoj status temeljila kao pravni sljednik SR Jugoslavije). Subjekti internacionalnog prava razvrstani su u tri kategorije: suverene zemlje, nadnacionalne organizacije

⁶ Izvor: <http://www.ohr.int/laws-of-bih/constitutions-2/>

⁷ Ademović, Marko, Marković: *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung (2012), str. 316

(naprimjer. Ujedinjene nacije, Europska unija itd.) te internacionalne međunarodne organizacije. U tom terminu „suverene zemlje“ da bi one uopće bile subjekti internacionalnog prava, smatraju se samo zemlje koje posjeduju ova 4 (četiri) elementa: 1. stalno stanovništvo, 2. definiranu teritoriju, 3. vlast i 4. sposobnost da ulaze u međunarodne odnose (što je pridodato nakon Internacionalne konferencije iz Montevidea, 1933. godine)⁸. I na kraju, ako se nakratko uzme u obzir period nakon Tridesetogodišnjeg rata iz 1648. godine, kada se pojavljuje teorijski okvir za definiranje nositelja suvereniteta, tada se može uvidom u različita ustavna rješenja, na primjeru zemalja okruženja, sagledati da je građanin definiran kao nositelj suvereniteta, koji je neprenosiv, neotuđiv i nepoklonjiv (pogledati Ustav Crne Gore ili Ustav Sjeverne Makedonije, članove 1. i 2.).

Svi ovi elementi jasno ukazuju, da kroz nedostatak uređenosti u Ustavu Bosne i Hercegovine, u onom dijelu gdje je bilo potrebno utvrditi osnovni oblik državnog uređenja, postoji određeni temelj za izazivanje opće zbunjenosti u javnosti, koje eskaliraju do velikog broja različitih interpretacija, a posebno i do kontinuiranog zaobilaženja kod političkih elita upravo toga nedostatka da ustav ne sadrži izraz o tome ko je nositelj suvereniteta, što opet dovodi do špekulacija da su to isključivo „konstituentni narodi“ što naravno nije tačno. Takvu tezu iznose oni koji temelj nalaze o idejama Jean Jacques Rousseaua, iz njegovog djela „Društveni dogovor“ (izv. Du contrat social; ou Principes du droit politique) iz 1762. godine, u kojem kao kritiku monarhije ili takvog sistema vlasti, kao bolje rješenje nudi ideju da su ljudi nositelji suvereniteta jedne zemlje, koji imaju puno pravo vladati svojom zemljom. Ovdje se, kao i nizu drugih prilika, kod pojedinih interpretatora radi o pogrešno shvaćenom ili prevedenom engleskom terminu „people“ koji u svome temelju znači ljudi ili kako je to iskazano na francuskom jeziku „personnes“ ili „individue“ koji svi zajedno tvore narod svoje zemlje.

Forma vlasti ili vladavine u Bosni Hercegovini

Koja je forma vlasti ili vladavine u Bosni i Hercegovini, veoma je važno pitanje. Kako je ranije rečeno, postoje dvije forme vladavine, koje daju odgovor na pitanje ko vlada pojedinom državom - da li je to monarh, pojedinac, individua, koji vlast stiče nasljeđem ili državom vladaju svi građani tako što biraju svoje predstavnike u vlast na slobodnim demokratskim izborima. Polazeći od

⁸ Malanczuk Peter: Modern Introduction to International Law, Seventh Revised Edition, Routhledge (1997), str. 75

činjenice da Bosna i Hercegovina nije monarhija, odnosno samim tim što ona nije monarhija, to znači da ona pripada onom dijelu zemalja koje imaju republičku formu vladavine i da nije obligatorno sadržavati u imenu zemlje termin „republika“ ili u njenim ustavnim odredbama⁹. Dakle, Bosna i Hercegovina je po formi vladavine republika. Polazeći od takve pretpostavke, radi razmatranja moguće reforme izbornog zakonodavstva, onda je ulazni podatak veoma važan – svi građani Bosne i Hercegovine trebaju imati mogućnost da bez bilo kakvog ograničenja učestvuju u donošenju svih odluka i zakona u svojoj zemlji, putem svojih političkih predstavnika, koje biraju na periodičnim izborima. Izvjesno je kako ima onih političkih aktera, koji nastoje da etničke zajednice, koje oni nazivaju „konstituentnim narodima“ biraju svoje političke predstavnike, čime bi demokratija u Bosni i Hercegovini bila limitirana, ograničena ili nepotpuna. Takvi u svojoj argumentaciji negiraju da ova zemlja ima republičku formu vladavine i to na jedan neodrživ način, tako što ističu da u imenu države Bosne i Hercegovine više ne postoji imenica „Republika“ što je za njih sasvim dovoljan argument da traže neki drugi oblik demokratije u zemlji. Takav pristup, koji je izrazito političke naravi, teško može imati svoje uporište u savremenim teorijama političkih sistema, tako da bi njegovom eventualnom primjenom, ova zemlja imala takav politički sistem, neviđen u praksi drugih zemalja, posebno onih iz Europske unije, što bi ga svrstalo u domen incidentnog političkog sistema.

Konsocijacijska demokratija i Bosna i Hercegovina

Najzad, postoje i oni koji smatraju kako Bosna i Hercegovina sadrži određeni oblik konsocijacijske demokratije, onako kako je to krajem 1960-ih i početkom 1970-ih razmatrao tvorac ovoga političkog modela Arend Lijphart. Njegova pretpostavka, da se konsocijacijska demokratija primjenjuje u državama u kojima je prisutno duboko segmentirano ili podijeljeno društvo, sa ciljem prevazilaženja mogućih blokada u vršenju vlasti, ili kako kaže sam Lijphart: „...možda je teško, ali ne i nemoguće, ostvariti i održavati stabilnu demokratsku vladavinu u pluralnim društvima.“¹⁰

⁹ Ademović, Marko, Marković: *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung (2012), str. 88

¹⁰ Lijphart, Arend: *Democracy in Plural Societies – a comparative exploration*, Yale University Press (1977), str. 1

Da bi tako nešto bilo moguće, po Lijphartu, potrebno je obezbijediti četiri principa konsocijacijske demokracije¹¹: 1. velika koalicija (eng. Grand Coalition), 2. obostrani ili uzajamni veto, 3. proporcionalna zastupljenost i 4. visok stepen autonomije za različite segmente društva ili autonomija segmenta. Inspiracija za Lijphartov model konsocijacijske demokracije može se pronaći u njegovoj tvrdnji da je potrebno obezbijediti stabilnu demokraciju i to u onim društvima koja su segmentirana i duboko podijeljena. On svoje ideje argumentira kroz razmatranje elemenata političkih sistema u Belgiji, Holandiji, Švicarskoj, Austriji i jednom broju afričkih i azijskih zemalja.

Međutim, da bi se uopće moglo što detaljnije razumjeti njegove ideje, potrebno je postaviti pitanje – kome je zapravo konsocijacijska demokracija namijenjena? Uvidom u sadržaj Lijphartove knjige „Democracy in Plural Societies – a comparative exploration“ onda je vidljivo da se ona većim dijelom odnosi na zemlje koje su bile pod kolonijalnom vlašću ili upravom europskih zemalja, koje su napuštale svoje kolonije tokom druge polovine XX stoljeća, ali su istovremeno htjele i nastojale zadržati što je veći stepen vlasti i uprave, u ambijentu gdje je brojnost pripadnika koji dolaze iz kolonizatorskih zemalja uvijek i u pravilu bila mnogo manja od brojnosti lokalnog stanovništva. Citirajući Jürga Steinera, Lijphart tvrdi: „...svaki utjecaj grupa je u proporciji sa njihovom brojčanom snagom“¹² i time, zapravo, nastojeći ponuditi određeni model u sistemu odlučivanja, on svjesno ulazi u prostor statističkog izračuna veličine svakog segmenta unutar Velike koalicije, dajući mu onoliku snagu koja proizlazi iz njegove proporcionalnosti koja se izračunava kroz brojčani prikaz u odnosu na cjelokupnu populaciju. Kako su pojedine društvene grupe, koje su u fokusu Lijphartovog razmatranja, relativno male ili manje od ostalih društvenih grupa između kojih postoji određeni antagonizam, bio on političke, kulturološke, tradicijske ili historijske naravi, onda on poseže za tvrdnjom da se radi o segmentiranim ili duboko podijeljenim društvima, čiji nesklad u političkom smislu može dovesti do nestabilne demokracije, pa kao rješenje nudi model konsocijacijske demokracije, kojim bi se primirile silnice koje vrše destabiliziranje demokratskog poretka. Odbranu tih, manjih društvenih grupa, on vidi kroz stvaranje velikih koalicija, u kojima sve društvene grupe imaju pravo uzajamnog veta, koji može značiti i blokadu u vršenju vlasti, ali da će se, kako sam Lijphart kaže, kroz kontinuirano

¹¹ Lijphart, Arend: *Democracy in Plural Societies – a comparative exploration*, Yale University Press (1977), str. 25

¹² Steiner, Jürg: *The Principles of Majority and Proportionality*, *British Journal of Political Science*, broj 1, (1971), str. 63

posezanje veta, zapravo, izgubiti sam smisao veta. Da bi podjela vlasti bila poštena, što bi trebalo smiriti eventualne tenzije, antagonizme i blokade između društvenih grupa ili zajednica, Lijphart nudi proporcionalnu zastupljenost u svim organima vlasti, agencijama, policijskim i sudskim tijelima i tako redom. Kako ovaj model uspostavljanja vlasti nije dao očekivane rezultate, Lijphart iz njega izlazi tvrdnjom da su pojedine zemlje sa konsocijacijskim modelom postupno prelazile na potpunu demokraciju: „...ne kao razlog neuspjeha konsocijacijske demokratije, već da je konsocijacija radi svog velikog uspjeha učinila sebe suvišnom.“¹³ Naravno, ovo se može osporiti sa više argumenata, od kojih bi veoma značajan bio taj da konsocijacijska demokratija ne daje prostor za potpunu demokraciju, sadrži najmanje dva elementa koji su u sukobu sa njom, kao što su uzajamni veto i proporcionalna zastupljenost.

Ako bi ovaj model, a neki to povremeno žele, bio primjenjen u Bosni i Hercegovini, onda je potrebno razmotriti dva važna elementa: prvi, da li je Bosna i Hercegovina segmentirano i duboko podijeljeno društvo i drugi, kako bi izgledalo vršenje vlasti, ako bi se primijenila konsocijacijska demokratija. Uvidom u različita historijska razdoblja Bosne i Hercegovine, odnosno da se, za potrebe ovoga rada, iskoriste četiri historijski vidljiva perioda: Bosna i Hercegovina u doba kraljevine Bosne, zatim Bosna i Hercegovina pod Otomanskom upravom, pa Bosna i Hercegovina pod Austro-ugarskom upravom i najzad Bosna i Hercegovina unutar socijalističkog sistema nekadašnje Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), neće biti lako ili skoro nemoguće je pronaći elemente segmentiranog ili duboko podijeljenog društva u bilo kojem od četiri ponuđena razdoblja. Iako se radi o različitim historijskim kontekstima, u nekoliko vremenskih razdoblja, koji samo u prelaznim periodima imaju dodir jedan sa drugim, očito je da bi krajnja podjela mogla biti na one iz imućnijih grupacija, naprimjer velikaši ili feudalci u prva tri razdoblja nasuprot kmetova ili manje imućnih građana, dok je u socijalističkim sistemu, na sličan način postojala razlika između političkih aktera, koji su vidno bilo imućniji od ostatka građana. Ali da se radilo o segmentiranom ili podijeljenom društvu, svakako nije. Podjela društvenih grupacija i njihovo producirano segmentiranje, započinje početkom 1990-ih i agresijom na Bosnu i Hercegovinu, sa istoka i sa zapada, pa nakon potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, tadašnje aktivne politike radile su veoma predano na stvaranju privida o segmentiranom ili dubokom podijeljenom društvu njegovih etničkih zajednica. Ono što treba propitivati,

¹³ Lijphart, Arend: *Democracy in Plural Societies – a comparative exploration*, Yale University Press (1977), str. 2

odnosi se na to da bosanskohercegovačko društvo, izvjesno, nije podijeljeno tako i u tolikoj mjeri kako ga aktivne politike i politički akteri žele predstaviti kroz političke forme djelovanja koje su temeljene na etničkim politikama ili politikama koje u fokusu, primarno, imaju etničke zajednice. Njihovo obavljanje političkog posla, vrši se kroz potpunu simplifikaciju političkog poretka, da ovdje postoje tri etničke zajednice, koje imaju svoje etničke lidere i koje se između sebe nastoje dogovarati. Takav sistem u svome jezgru sadrži izraz totalitarnih režima, u kojima jedan nepobitan i najčešće samoproглаšeni politički lider vrši vlast i donosi odluke u ime svih ostalih pripadnika svoje etničke zajednice. Kao kontra-argument toj tvrdnji, treba postaviti sljedeće pitanje – kako bi izgledala politička slika u Bosni i Hercegovini kada ne bi bilo tih etnički utemeljenih političkih stranaka, odnosno ko bi bio taj koji bi stvarao privid segmentiranog i duboko podijeljenog društva? Izvjesno, takvih zagovornika podijeljenog društva, onda i ne bi bilo. Ono što postoji u javnom diskursu, kako to kaže Haverić, kada govori o zagovornicima konsocijacijske demokracije da se mora prihvatiti njihova deskripcija „...bosanskohercegovačkog društva, ne kao heterogenog već vijekovima etnički, vjerski i nacionalno podijeljenog, odričući im pravo da preopisivanjem (redeskcipijom) istu situaciju predstave u drugim kategorijama i iznesu drukčije prijedloge.“¹⁴ To samo dodatno potvrđuje da oni koji zagovaraju konsocijacijsku demokraciju, postavljaju aksiom da je Bosna i Hercegovina segmentirano i podijeljeno društvo kroz svoju historiju, ne dajući bilo kome da drugačijim argumentima odbaci takve njihove tvrdnje.

Kada bi se ušlo u razmatranje konsocijacijske demokracije u Bosni i Hercegovini, onda bi taj treći princip koji govori o proporcionalnoj zastupljenosti imao veliki utjecaj na izborne procedure, a nakon njih i na formiranje vlasti. Naprimjer, Bosna i Hercegovina ima zakonodavni organ vlasti koji se sastoji od dva doma, donjeg i gornjeg, odnosno Zastupničkog doma i Doma naroda, koji imaju istovjetnu zakonodavnu ulogu, s tim da Dom naroda ima dodatnu snagu kroz instrument „zaštite vitalnog nacionalnog interesa“ što mu daje veći politički potencijal. Taj Dom naroda Bosne i Hercegovine, sastoji se od 15 zastupnika i to pet Bošnjaka, pet Hrvata i pet Srba, koji su organizirani u Klubove naroda. Primjenom trećeg principa konsocijacijske demokracije, kroz proporcionalnu zastupljenost u odnosu na cjelokupnu populaciju, koristeći elemente posljednjeg popisa stanovništva, onda bi etnički sastav Doma naroda izvjesno bio: osam Bošnjaka (50.1%), dva Hrvata

¹⁴ Haverić, Tarik: Muke sa Liberalizmom, časopis Status, broj 13, (2008), str. 134

(15.4%) i pet Srba (30.8%), čime bi se značajno promijenilo odlučivanje u samom gornjem domu. Ista stvar, odnosi se i na Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine, koji trenutno ima 58 zastupnika i to 17 Bošnjaka, 17 Hrvata, 17 Srba i 7 Ostalih. Opet, ako se primijeni treći princip konsocijacijske demokratije o proporcionalnoj zastupljenosti, tada bi naprimjer raspored bio sljedeći: 41 Bošnjak (70.4%), 13 Hrvata (22.4%), 1 Srbin (2.5%) i 3 Ostalih (4.6%). Ako se ukratko razmotri odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj U23/14 u predmetu „Božo Ljubić“ kojom se samo djelomično prihvata zahtjev apelanta u dijelu koji se tiče izbora za Dom naroda Federacija Bosne i Hercegovine, dok se drugi dio zahtjeva koji se ticao izbora članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine odbacio,¹⁵ onda ova odluka postaje interesantna iz više razloga. Jedan od važnijih je da ona poništava mali dio odredbi iz Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, odnosno sistem izbora zastupnika u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine koji se delegiraju iz kantona u određenoj proporciji. Zahtjev Ljubića, bio je dijelom naslonjen na ideje konsocijacijske demokratije, jer se tražilo proporcionalno popunjavanje Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine, ali na način da iz onih kantona u kojima su po statističkom prikazu većinske određene etničke zajednice, samo one delegiraju pripadnike svoje etničke zajednice u Dom naroda iz tih željenih kantona, a da u onim kantonima gdje su one dijelom statističke manjine, nema mogućnosti uopće delegiranja pripadnika te manjinske etničke zajednice. To bi bila konsocijacijska demokratija u pokušaju, jer ona u svome trećem principu proporcionalne zastupljenosti, jasno govori da se radi o proporciji društvene grupe ali u odnosu na cjelokupno stanovništvo ili cjelokupnu populaciju jedne zemlje, a ne o odnosu na njene dijelove, što nije isto onome što je apelant Ljubić tražio.

Ako se razmotri i taj konsocijacijski princip uzajamnog veta, za kojeg Lijphart tvrdi da će postepeno nestajati i to onda kada politički lideri kroz kontinuirano korištenje veta, treba da samostalno shvate da je on nepotreban i da će njegovo korištenje, jednostavno, samo po sebi nestati, postaje jasno da je to u potpunoj suprotnosti sa aktualnim političkim zbivanjima u Bosni i Hercegovini, na način da politički lideri etničkih političkih stranaka veoma rado posežu za vetom („zaštitom vitalnog nacionalnog interesa“) kako bi time sebi i svojim politikama dali veći potencijal (najčešće kroz međusobne političke ucjene) nego što bi im u demokratskim društvima pripadao. U Bosni i Hercegovini, taj instrument veta, koji se naziva „zaštita entitetskog interesa“

¹⁵ Odluka Ustavnog suda U23/14 po zahtjevu Bože Ljubića (2016)

ako se pokreće preko pojedinog člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine ili „zaštita vitalnog nacionalnog interesa“ ako se pokreće u domovima naroda, zapravo je instrument stalnih blokada rada državnih institucija, sa osnovnom idejom da se preko njega, metodom političke ucjene, realiziraju partikularni politički ciljevi. Zasiurno, njegovo neprekidno korištenje ne bi dovelo do obesmišljavanja veta, već naprotiv, njegovo bi korištenje, od onih političkih grupacija koji imaju manji politički kapacitet u apsolutnom broju zastupnika u odnosu na druge grupacije, davalo mogućnost da imaju veći politički potencijal nego što bi im u ambijentu potpune demokracije pripadao. To bi takvim političkim akterima bila stalna inspiracija, da što više pokreću veto, kako bi na taj način stvarali privid da imaju veći politički potencijal od onoga koji bi im trebao, realno, pripadati u ambijentu potpune demokracije.

Dodatno tome, potrebno je ukazati da politički ambijent u kojem samozvani lideri etničkih zajednica imaju mogućnost da odlučuju o svemu, direktno ili preko njima lojalnih kadrova iz etničkih političkih stranaka, vidljivo sadrži elemente totalitarnih sistema, koji skoro da nemaju direktnu vezu sa demokracijom, posebno ako imamo u vidu da njima izbori služe da izaberu, postave ili imenuju samo one kadrove koji će ih bespogovorno slušati. Ovdje je važno istaći da se u totalitarnim sistemima ne vodi računa o zaštiti individualnih građanskih, ljudskih prava, pa se na sličan način politički akteri iz domena etničkih političkih stranaka u Bosni i Hercegovini odnose i prema građaninu ili pojedincu, nastojeći umanjiti njihova individualna ljudska prava i podrediti ih pravima kolektiviteta ili etničkih zajednica koje nazivaju konstitutnim narodima. To, također, nije izraz potpune demokracije.

Zato možemo ustvrditi da Bosna i Hercegovina ne sadrži elemente konsocijacijske demokracije, te da bi eventualan prelazak na takav politički model imao poteškoće u ispunjavanju kriterija za članstvo u nadnacionalnim organizacijama kao što su to Europska unija i NATO savez.

Reforma izbornog sistema Bosne i Hercegovine

Rasprava o izbornom sistemu u Bosni i Hercegovini, treba započeti sa odgovorom na tri pitanja – ko se bira u organe vlasti, kako se bira i ko bira na izborima. Kada se ta pitanja razmotre u dovoljnoj mjeri i uporede sa europskim vrijednostima i izbornim normama, pa se tome dodaju i pet presuda Europskog suda za ljudska prava iz Strasbourga u predmetima Sjeđić-Finci, Zornić, Pilav, Šlaku i Pudarić, onda se stvara dovoljan temelj za uspostavljanje određene teze o tome kako bi se trebao reformirati sadašnji izborni sistem.

Izbori u Bosni i Hercegovini, kao i u velikom broju drugih zemalja, dešavaju su u frekventnim periodima od četiri godine i imaju svoj naziv Opći izvori, dok se na polovini mandatnog perioda organiziraju i Lokalni izbori ili izbori za jedinice lokalne samouprave. Opći izbori izazivaju ponajviše nedoumica i reforma izbornog zakonodavstva bi se trebala odnositi na njih iz dva razloga – prvi jer je sadašnji sistem Općih izbora osporen u pet presuda Europskog suda za ljudska prava i drugi, jer u Mišljenju Europske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji, eksplicitno se unutar 14 ključnih prioriteta traži izmjena izbornog zakonodavstva u skladu sa europskim standardima i mišljenjem ODIHR-a (Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava). Opći izbori sadrže izbore: za članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine; zatim za zastupnike u državni parlament koji se biraju neposredno, ali se zastupnici za Dom naroda biraju posredno iz entitetskih parlamenata; zastupnici za entitetske parlamente biraju se neposrednim izborima, a za domove ili vijeća naroda posredno; u jednom od bh. entiteta Republika Srpska, biraju se predsjednik i potpredsjednici entiteta direktno na izborima, u drugom bh. entitetu Federacija Bosne i Hercegovine, predsjednik i potpredsjednici se biraju posredno; i na kraju neposredno se biraju zastupnici u kantonalnim skupštinama. K tome, Opći izbori se odvijaju u posebno definiranim izbornim jedinicama, čiji broj zavisi od nivoa vlasti i za svaki od njih je različit.

U skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, u Predsjedništvo Bosne i Hercegovine biraju se tri člana i to dva iz bh. entiteta Federacije Bosne i Hercegovine, Bošnjak i Hrvat i jedan iz bh. entiteta Republika Srpska i to Srbin. Ovo prikazuje kako postoje ograničenja u izboru za članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine, i to najmanje dva – prvi da je izbor isključivo ograničen na pripadnike etničkih zajednica koji se ovdje nazivaju konstituentnim narodima i drugi da se oni moraju birati isključivo iz dva bh. entiteta. Kada bi se propitalo, a često se i propituje, koga članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine predstavljaju, odgovor bi bio jednostavan da kao kolektivni organ mogu predstavljati samo sve građane Bosne i Hercegovine, iako je njihov izbor temeljen na etničkoj pripadnosti i teritoriji entiteta iz kojeg dolaze.

Što se tiče izbora u zakonodavne organe vlasti, odnosno parlamente, državne, entitetske i kantonalne, njihov izbor je vezan za izborne jedinice gdje se svaki građanin može kandidirati, ali onda imamo poteškoću oko izbora rukovodstava tih parlamenata, koji je temeljen isključivo na pripadnosti nekom od konstituentnih naroda. Sličnu situaciju imamo i sa zastupnicima u domovima ili vijećima naroda.

Za razmatranje ovakvog sistema izbora potrebno se, ukratko, osvrnuti na jedan dio filozofije iz Platonovog djela „Republika“ kroz interpretaciju Francisa Fukuyame, koji govori o podjeli ljudske duše na tri dijela, gdje taj treći dio pod nazivom „Thymos“ koji nema direktan prijevod sa starog grčkog jezika, te posjeduje zahtjev svakog čovjeka da bude priznat od drugog ljudskog bića na jednaki način. Fukuyama kaže da se: „...nejednako priznanje gospodara i robova zamjenjuje univerzalnim i uzajamnim priznavanjem, gdje svaki građanin prepoznaje dostojanstvo i humanost svakog drugog građanina, a gdje to dostojanstvo država priznaje zauzvrat davanjem prava.“¹⁶ U tome, može se pridružiti dodatni iskaz da se Thymos dijeli na dva dijela megalothymiju i isothymiju.¹⁷ Megalothymia sadrži potrebu ljudskog bića da bude priznato i prihvaćeno kao superiornije u odnosu na druga bića, dok sa druge strane isothymia traži međusobno priznanje svih ljudskih bića na ravnopravan način. U svome radu „Protiv politike identiteta“ Fukuyama zaključuje: „Uspon moderne demokracije priča je o trijumfu isothymije nad megalothymijom: društva koja su priznala prava samo malog broja elita trebaju biti zamijenjena sa onima koja su sve pojedince prepoznala kao međusobno jednake.“¹⁸ U tome domenu, potrebno je razmatrati i današnju tendenciju za reformom izbornog sistema Bosne Hercegovine. Tome se mora pridodati i formalni zahtjev Europskog suda za ljudska prava iz Strasbourga u svih opet predmeta: Sejdić-Finci, Zorić, Pilav, Šlaku i Pudarić, kojima je osporen izbor za članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine, kao i za zakonodavne organe vlasti, jer su domaći izbori temeljeni isključivo na etničkoj pripadnosti onih koji se svrstavaju u konstituentne narode, a k tome i da imaju različita prava u odnosu na mjesto prebivališta. U presudi Sejdić-Finci, u tački 43. kada se govori o diskriminaciji na etničkoj osnovi se kaže: „Diskriminacija po osnovu etničkog porijekla nekog lica predstavlja jedan od oblika rasne diskriminacije (vidjeti definiciju koju je usvojila Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije u tački 19. u tekstu i onu koju je usvojila Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije u tački 23. u tekstu). Rasna diskriminacija je posebno okrutan oblik diskriminacije i, s obzirom na njene opasne posljedice, traži od vlasti poseban oprez i odlučne reakcije.“¹⁹ Ako se pogleda i član 19. na koji se tačka 43. referira, onda se može vidjeti sljedeći iskaz: „Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika

¹⁶ Fukuyama, Francis., *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York (2006), str. xvi-xvii

¹⁷ Ibid, str. 182

¹⁸ Fukuyama, Francis, *Against Identity Politics*, časopis *Foreign Affairs*, broj: avgust 2018

¹⁹ Presuda Europskog suda za ljudska prava iz Strasbourga u predmetu „Sejdić-Finci protiv Bosne i Hercegovine“ broj 27996/06 i 34836/06, (2009), str. 31

rasne diskriminacije, usvojena pod okriljem Ujedinjenih naroda 21. decembra 1965., stupila je na snagu u odnosu na Bosnu i Hercegovinu 16. jula 1993. Relevantni dio člana 1. ove Konvencije glasi: U ovoj konvenciji izraz ‘rasna diskriminacija’ odnosi se na svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koji se zasnivaju na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom porijeklu koji imaju za svrhu ili za rezultat da naruše ili da kompromitiraju priznavanje, uživanje ili ostvarenje, pod jednakim uslovima, prava čovjeka i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju ili u svakoj drugoj oblasti javnog života.²⁰

Ovaj iskaz iz predmeta „Sejdić-Finci protiv Bosne i Hercegovine“ još je jedna od potvrda da u bosanskohercegovačkom ustavnom sistemu postoji diskriminacija značajnog dijela građana, koja je utemeljena na etničkoj pripadnosti i koju Evropski sud za ljudska prava iz Strasbourga, koristeći relevantne odredbe međunarodnih konvencija, smatra oblikom rasne diskriminacije. Ovim zahtjevom imperativne prirode, navedenim u predmetu „Sejdić-Finci“ Europski sud za ljudska prava svojom presudom naložio je Bosni i Hercegovini (a ne da se o tome pregovara i razgovara), da svi građani moraju imati pravo kandidiranja za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, te da se u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, u Domu naroda treba uvesti i Klub Ostalih. Ovo, na prvi pogled izgleda interesantno i korisno, ali implementiranjem samo presude „Sejdić-Finci“ riješilo bi se premalo toga, odnosno postojanje sistemske diskriminacije ne bi bilo u cjelosti ukinuto, već bi ono bilo ostavljeno i to tako što bi u tome učešće imale tri etničke zajednice, koje se nazivaju „konstituentnim narodima“ ali bi im se pridodali, kao posebna grupacija, onaj dio građana koje Ustav Bosne i Hercegovine vidi kao pripadnike Ostalih. To svakako ne bi bilo potpuno rješenje niti potpuna demokratija.

Ipak, ono što je mnogo važnije, sadržano je u predmetu „Zornić protiv Bosne i Hercegovine“ gdje aplikantica, gospođa Azra Zornić, u svojoj apelaciji kaže: „Kako se aplikantica ne izjašnjava kao pripadnica nijednog od „konstituentnih naroda“ (odnosno, Bošnjaka, Hrvata i Srba), nego jednostavno kao građanka Bosne i Hercegovine, ona ne može biti kandidat na izborima za drugi dom državnog parlamenta (Dom naroda), kao ni za kolektivnog šefa države (Predsjedništvo).“²¹ Dodatno se kaže: „Aplikantica tvrdi da joj, unatoč tome što je državljanka Bosne i Hercegovine, Ustav uskraćuje pravo

²⁰ Ibid. str. 13

²¹ Presuda Europskog suda za ljudska prava iz Strasbourga u predmetu „Zornić protiv Bosne i Hercegovine“ broj 3681/06, (2014), str. 2

da se kandidira na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo budući da se ne izjašnjava kao pripadnica jednog od „konstituentnih naroda“, niti bilo koje etničke skupine.“²² Dakle, ovdje je takav slučaj, kada se jedno lice pojavljuje na način da ne želi da se izjasni kao pripadnik jednog od konstituentnih naroda, niti se izjašnjava kao pripadnica Ostalih, već jednostavno kao građanka ove zemlje, ona nema pravo kandidiranja za pojedine zakonodavne i izvršne organe vlasti. Gospođa Zornić, referira se u svojoj apelaciji i na presudu „Sejdić-Finci“ u kojoj je već bilo utvrđeno postojanje diskriminacije u Ustavu Bosne i Hercegovine, te traži da Sud naloži ispravljanje takvih nedostataka u samom ustavu, pozivajući se na član 46. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, u kojem izričito stoji: „1. Visoke strane ugovornice obavezuju se da će se povinovati konačnim presudama Suda u svakom predmetu u kojem su strana u postupku. i 2. Konačna presuda Suda dostavlja se Komitetu ministara koji će vršiti nadzor nad njenim izvršenjem.“²³ To znači, kako je Bosna i Hercegovina, koja je pristupila Vijeću Europe 2002. godine, te iste godine ratificirala Europsku konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, prihvatila nadležnost Europskog suda za ljudska prava i obavezala se na provođenje njegovih presuda. Slična odredba postoji i u članu II/2 Ustava Bosne i Hercegovine u kojem se utvrđuje obaveza da: „Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim pravima.“

Na temelju toga, veoma je interesantno sagledati šta je to Europski sud za ljudska prava iz Strasbourga, utvrdio u članu 43. presude u predmetu „Zornić“ i šta je sve naložio državi Bosni i Hercegovini, kao Visokoj strani ugovornici: „U presudi Sejdić i Finci Sud je primijetio da je u vrijeme kada su donesene sporne ustavne odredbe na terenu došlo do vrlo krhkog primirja, te da je cilj tih odredbi bio da se zaustavi brutalni sukob obilježen genocidom i „etničkim čišćenjem“ (vidi *ibid.*, tačka 45). Priroda tog sukoba bila je takva da je bilo neophodno pristati na „konstituentne narode“ kako bi se osigurao mir (*ibid.*). Međutim sada, više od osamnaest godina nakon završetka tragičnog sukoba, ne može postojati bilo kakav razlog za održavanje na snazi spornih ustavnih odredbi. Sud očekuje da će se bez daljeg odgađanja uspostaviti demokratsko uređenje. S obzirom na potrebu da se osigura stvarna politička demokracija, Sud smatra da je došlo vrijeme za politički sistem koji će svakom građaninu Bosne i Hercegovine osigurati pravo da se kandidira na izborima za

²² *Ibid.* str. 7

²³ Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, str. 24

Predsjedništvo i Dom naroda Bosne i Hercegovine, bez diskriminacije po osnovu etničke pripadnosti i bez davanja posebnih prava konstitutentnim narodima uz isključivanje manjina ili građana Bosne i Hercegovine.”²⁴

Ovdje bi se, ukratko, moglo razmotriti nekoliko važnih elemenata iz pomenutog člana 43. presude Europskog suda za ljudska prava iz Strasbourga u predmetu „Zornić.“ Prvi od njih, ogleda se u tome da su sporne ustavne odredbe donesene u toku trajanja krhkog primirja, te da je cilj takvih odredbi bio da se zaustavi brutalni sukob, koji je obilježen genocidom i etničkim čišćenjem. Pa se dalje kaže da je radi prirode toga sukoba bilo neophodno pristati na „konstitutentne narode“ kako bi se osigurao mir. Time je, očito, došlo do narušavanja jednog važnog principa u internacionalnom pravu – *Nec vi, nec clam, nec precario* – što bi u prijevodu značilo „bez sile, bez tajnosti, bez saglasnosti“ odnosno ako se pojedini sporazum sklapao na način da u tome ima prisile, ima tajnosti i bez saglasnosti ili dobrovoljnosti, onda su odredbe toga međunarodnog sporazuma ništavne. Tome se treba pridodati i norma „*ius cogens*“ koja je sadržana u članu 53. Bečke konvencije o ugovornom pravu, koja izričito kaže da je svaki sporazum koji je nastao na genocidu ili dijelovi sporazuma koji imaju utemeljenje u počinjenom genocidu, nemaju bilo kakvu pravnu snagu i trebaju biti poništeni. Ako bi ovo bilo primijenjeno na odredbu 43. iz presude u predmetu „Zornić“ onda bi pravna posljedica bila da su odredbe Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, odnosno njegovog Aneksa IV ili Ustava Bosne i Hercegovine, koje su nastale bez dobre volje, pod određenom prisilom, a k tome imajući u vidu da je počinjen genocid i etničko čišćenje, tada je jedini logičan zaključak da dio Aneksa IV koji govori o „konstitutentnim narodima“ na koje se moralo pristati kako bi se osigurao mir, ne bi trebao biti važeći. Naravno, ima još elemenata iz Daytonskom sporazumu, koji su sporni sa stanovišta pomenute norme internacionalnog prava, ali kako je predmet ovoga rada reforma izbornog zakonodavstva, njihova dalja elaboracija nije potrebna.

Drugi problem iz presude „Zornić“ odnosi se na nalog Europskog suda za ljudska prava da Bosna i Hercegovina mora obezbjediti potpunu demokratiju, što je rezultat konstatacije da je demokratija ovdje dodjeljena samo „konstitutentnim narodima“ ili da je ona ograničena ili limitirana, te da se mora obaviti izmjena ustava na način da će svi građani Bosne i Hercegovine imati jednaka prava unutar političkog sistema, a time i unutar izbornih procedura. Europski sud za ljudska prava iz Strasbourga nalaže Bosni i Hercegovini da

²⁴ Presuda Europskog suda za ljudska prava iz Strasbourga u predmetu „Zornić protiv Bosne i Hercegovine“ broj 3681/06, (2014), str. 11

se uspostavi demokratsko uređenje, što je dodatna potvrda da u ovome trenutku u ovoj zemlji ne postoji potpuno demokratsko uređenje, već ono limitirano na raspodjelu moći između etničkih zajednica.

Stavljajući pomenuto u kontekst sa Mišljenjem Europske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji, gdje se kaže: „Ustav sadrži odredbe zasnovane na etničkoj pripadnosti i prebivalištu koje nisu u skladu sa Europskom konvencijom o ljudskim pravima. To su odredbe koje se odnose na imenovanje, sastav i postupke odlučivanja šefa države i izvršnih i zakonodavnih tijela, budući da su određena izborna prava rezervisana za građane koji pripadaju „konstituentnim narodima“ - Bošnjacima, Hrvatima i Srbima. Stoga su potrebne značajne dodatne reforme kako bi se osiguralo da svi građani mogu ostvarivati svoja politička prava, u skladu sa presudom Europskog suda za ljudska prava (ECtHR) u predmetu Sejdić-Finci“²⁵ potvrđuje se, također, da u Bosni i Hercegovini nema potpune demokracije, te se i u Mišljenju Europske komisije traži reforma kako bi svi građani mogli ostvarivati svoja politička prava. Najzad, kao ključni prioritet broj 1. iz Mišljenja Europske komisije kaže se: „Osigurati da se izbori provode u skladu s evropskim standardima tako što će se provesti relevantne preporuke OSCE-a/ODIHR-a i Venecijanske komisije, osigurati transparentnost finansiranja političkih stranaka i održati lokalne izbore u Mostaru.“²⁶

Kada se ovo sublimirano sagleda, onda se kao logičan zaključak nameće da Bosna i Hercegovina treba obaviti reforme, u prvom koraku svoga ustava, kako bi se iz njega izbacile sve sporne odredbe koje sadrže sistemsku diskriminaciju, što očito neće biti nimalo lagan zadatak. Sadašnje političke elite, posebno one koje zagovaraju etničke politike, a među njima samozvani lideri etničkih zajednica, izvjesno su svjesni da bi reforma Ustava Bosne i Hercegovine, koja bi ponudila drugačiji politički sistem temeljen na potpunoj građanskoj demokraciji, u velikoj mjeri smanjila njihovu osobnu političku moć, posebno onu u domenu donošenja odluka i imenovanja političkih kadrova. To bi mogla biti ozbiljna poteškoća za bilo koji vid reformi koji bi ulazio u domen umanjenja političke moći samozvanih lidera etničkih zajednica, jer oni na tako važan iskorak vidno nisu spremni. Zato se sa pravom postavlja pitanje, koliko su oni stvarno zainteresirani za europske standarde koji bi Bosnu i Hercegovinu doveli do kandidatskog statusa za Europsku uniju, a kasnije kroz otvaranje pregovaračkog procesa i čitav niz drugih reformi,

²⁵ Mišljenje Europske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji (2019), str. 6

²⁶ Ibid. str. 14

koji bi u cijelosti izmijenili politički, ali i ekonomski sistem ove zemlje? Za sada, odgovor je jednostavan i slijedi iz dosadašnjeg ponašanja lidera etničkih političkih stranaka iz kojeg se vidi da oni nisu spremni na bilo kakve reforme koje bi za ishod imale umanjene sadašnjeg stepena njihove neograničene političke moći.

Nakon što bi, eventualno, Ustav Bosne i Hercegovine bio izmijenjen, tada bi slijedila ozbiljna reforma izbornog zakonodavstva, koje mora biti usklađeno sa europskim standardima. Uvidom u Lisabonski ugovor, koji je trenutni sporazum koji uređuje odnose u Europskoj uniji, odnosno njegov član 6, onda i tamo se može vidjeti, da je ova nadnacionalna organizacija u svoje temelje ugradila poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda na individualnom nivou. To onda znači, da kada bi došlo do otvaranja pregovaračkih poglavlja za pristupanje Europskoj uniji, stepen reformi koje Bosna i Hercegovina mora obaviti nije mali, ali isto tako, takve reforme moraju početi iz temelja, odnosno u prvom koraku se mora obezbijediti jednakopravnost svih građana, kao jedan od temeljnih principa na kojima počiva politički sistem Europske unije, pa bi tek nakon toga slijedile druge reforme. Tek tada, Bosna i Hercegovina bi imala politički sistem koji sadrži potpunu demokratiju i jednakost svakog njenog stanovnika, koji bi u svome temelju bio usklađen sa traženim europskim standardima.

Zaključak

Bosna i Hercegovina je nakon potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Daytonu i Parizu, 1995. godine, dobila novo ustavno uređenje, koje ne sadrži elemente potpune demokratije, što je već osporeno u pet presuda Europskog suda za ljudska prava iz Strasbourga u predmetima Sejdić-Finci, Zorić, Pilav, Šlaku i Pudarić. Polazeći od Fukuyamine teze da liberalna demokratija nastoji biti utemeljena na isothymiji, odnosno potrebi svakog ljudskog bića za jednakim i ravnopravnim priznanjem od drugoga ljudskog bića, te da u tom pogledu isothymia treba nadvladati i pobijediti megalothymiju ili potrebu da se neko osjeća superiornijim u odnosu na onoga drugoga, onda je tako nešto vidljivo i u Bosni i Hercegovini, gdje se pripadnici „konstituentnih naroda“ smatraju iznad onih koji sebe vide „samo građanima“ uz zahtjev da im tako nešto država u kontinuitetu priznaje u formi viših prava za njih. K tome, presude Europskog suda za ljudska prava iz Strasbourga, utvrdile su postojanje diskriminacije u Ustavu Bosne i Hercegovine, upravo na toj tezi da se pripadnicima „konstituentnih naroda“ putem ustava daju viša ili veća prava, što Bosnu

i Hercegovinu dovodi u stanje nepotpune ili ograničene demokracije. Na istoj liniji je dio iz Mišljenja Europske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji, u kojem se, također, postavlja zahtjev za reformom ustavnog uređenja i političkog sistema, kako bi svi građani ove zemlje imali jednaka prava. Nasuprot toga, u Bosni i Hercegovini egzistiraju političke elite iz domena etničkih politika (iako je teško prihvatiti da se bilo ko smatra elitom, jer to u svome izrazu podrazumijeva da se radi o najboljim od najboljih, što u Bosni i Hercegovini nije slučaj), koji radi vlastitog komfora, povlastica i potrebe da imaju veći stepen prava i političke moći, kroz samozvane lidere etničkih zajednica, nastoje ovakav politički sistem održati što duže, iako bi to u konačnici moglo značiti otežavanje, a kod pojedinih aktera i potpuno odbacivanje euro-atlantskih integracija Bosne i Hercegovine.

Međutim, Bosna i Hercegovina ima potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), koji je „posebna vrsta, odnosno treća generacija sporazuma o pridruživanju koje je Europska unije ponudila isključivo državama Zapadnog Balkana.“²⁷ Ovaj sporazum, Bosna i Hercegovina je potpisala 2008. godine, koji je stupio na snagu 2015. godine, čime se stvara niz formalno-pravnih obaveza za Bosnu i Hercegovinu unutar njenih europskih težnji. Time se Bosna i Hercegovina obavezala na niz reformi, od kojih svakako jedna od njih mora biti izmjena Ustava Bosne i Hercegovine, koji se mora uskladiti sa *acquis communautaire* ili europskom pravnom stečevinom, kako bi se stvorio pravni osnov za izmjene postojećih i donošenje niza novih zakona, koji će doći kao zahtjev iz Europske unije, nakon obavljenog „screeninga“ ili pregleda usaglašenosti sveukupnoga bosanskohercegovačkog zakonodavstva sa europskom pravnom stečevinom, koji slijedi nakon dodjeljivanja kandidatskog statusa. Jedna od reformi svakako mora biti i izmjena izbornog zakonodavstva, unutar potpune demokracije i jednakopravnosti svih građana ove zemlje. Kada će takve reforme doći na red i ko će ih obaviti, pitanje je koje ima samo dva odgovora: prvi da bi to mogle uraditi sadašnje političke elite i to što prije, kako bi se uhvatio priključak sa drugim zemljama koje su u prednosti unutar europskih integracija ili da se sačeka neka nova generacija političkih aktera koji neće biti uhvaćeni u zamku etničkih politika, već će imati dovoljno sposobnosti i razumijevanja da vide da su europske integracije u korist Bosne i Hercegovine i svih njenih građana.

Polazeći od početne teze da je nakon Francuske revolucije iz XVIII stoljeća, iskazana volja građana da odbace monarhiju i totalitarni sistem, kako

²⁷ Halilović, Safet: *Evropske integracije i Bosna i Hercegovina*, Fakultet političkih nauka Sarajevo, (2013), str. 208.

bi se obezbijedilo republičko uređenje u kojem svi građani mogu učestvovati u donošenju svih odluka i zakona u svojoj zemlji, putem svojih izabranih predstavnika u organima vlasti, onda se kao jedan od zaključaka nameće taj, da Europa ima i živi potpunu demokratiju već nekih 230 godina, dok Bosna i Hercegovina koja postoji skoro hiljadu godina, u posljednjih 25 godina ostaje zarobljena u etničkim politikama, koje u svome korijenu sadrže totalitarni karakter. Zašto je to tako? Izvjesno radi potrebe pojedinih političkih aktera, da kroz pojednostavljenje političkog sistema Bosne i Hercegovine, zadrže ogromnu koncentraciju političke moći, koja im daje prostor za neograničen stepen političkog odlučivanja. Taj jednostavan oblik političkog sistema, temeljen na etničkim politikama, lakši je za konzumaciju kod jednog broja stanovnika ove zemlje, jer se svako razmišljanje svodi na statističko prebrojavanje pripadnika etničkih zajednica, a na taj način i formiranje straha od nekog preglasavanja ili odlučivanja nekih drugih, umjesto onih koji dolaze iz željene etničke zajednice. To svakako nije potpuna demokratija iako je lakša za upotrebu, ali isto tako takav sistem ne vodi Bosnu i Hercegovinu u Europsku uniju i NATO savez. Zato je važno izgraditi povjerenje kod stanovnika ove zemlje da jednakopravnost građana, kroz politički sistem koji bi bio usklađen sa europskim standardima, zapravo bi bio u korist svih, a nikako protiv bilo koga.

Literatura

- Ademović, Marko, Marković: Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Konrad Adenauer Stiftung (2012)
- Halilović, Safet: Evropske integracije i Bosna i Hercegovina, Fakultet političkih nauka Sarajevo, (2013)
- Lijphart, Arend: Democracy in Plural Societies – a comparative exploration, Yale University Press (1977)
- Malanczuk Peter: Modern Introduction to International Law, Seventh Revised Edition, Routhledge (1997)
- Sadiković Ćazim: Politički sistemi (treće izmijenjeno i dopunjeno zdanje), Pravni fakultet, Sarajevo (2004)
- Steiner, Jürg: The Principles of Majority and Proportionality, British Journal of Political Science, broj 1, (1971)

Izvori

- Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama
- Fukuyama, Francis, Against Identity Politics, časopis Foreign Affairs, broj: august 2018
- Haverić, Tarik: Muke sa Liberalizmom, časopis Status, broj 13, (2008)
- Ustav Bosne i Hercegovine, <http://www.ohr.int/laws-of-bih/constitutions-2/>
- Daytonski sporazum nije preveden, <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/ohr-vlasti-bih-su-krive-sto-Daytonski-sporazum-nije-preveden>

Mišljenje Europske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji (2019)

Odluka Ustavnog suda U23/14 po zahtjevu Bože Ljubića (2016)

Presuda Europskog suda za ljudska prava iz Strasbourga u predmetu „Sejdić-Finci protiv Bosne i Hercegovine“ broj 27996/06 i 34836/06, (2009)

Presuda Europskog suda za ljudska prava iz Strasbourga u predmetu „Zornić protiv Bosne i Hercegovine“ broj 3681/06, (2014)

Reform of the Election Legislation of Bosnia and Herzegovina to Achieve Complete Democracy

Summary

Starting from the outcome of the French Revolution of the XVIII century, when there was resistance of citizens to the monarchy as a form of government, or autocratic rulers at the time, which led to the transition to a new form of government - the republic – it created a new framework for democratic rights of all citizens and their participation in decision-making process and the enactment of all laws in their country. After the declaration of independence and the restoration of the statehood of Bosnia and Herzegovina, through a referendum in March 1992, there was a transition from the previous socialist system to the liberal-democratic system, parliamentary character and multi-party system, which makes this country part of democratic countries. The Constitution of Bosnia and Herzegovina, which was not an expression of the democratic will of the citizens of this country, created a new political system, which in its Anglo-Saxon form left a number of ambiguities, which are still reflected in various areas of socio-political life including the electoral system in the country. In contrast, there are recommendations from 14 key priorities from the European Commission's Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership in the European Union, one of which is the reform of electoral legislation and the establishment of full democracy.

Key words: monarchy, republic, civil rights, rule of law, consociational democracy, European electoral standards, individual civil rights

Preduvjeti za reformu Izbornog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini

Goran Kovačević

Vanredni profesor Fakulteta za kriminalistiku
kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu
gkovacevic@fkn.unsa.ba

Nedžad Korajlić

Redovni profesor Fakulteta za kriminalistiku
kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu
nkorajlic@fkn.unsa.ba

Sažetak: U radu se analizira specifična politička matrica nacionalne države uspostavljene na demokratskim principima. Pasivno i aktivno biračko pravo je temelj na kojem je izgrađena savremena (demokratska) država. Međutim, u Bosni i Hercegovini egzistira anomalija koju je vrlo teško dovesti u pravne okvire.

Većina država svijeta su nacionalne države gdje je nacija produkt određene političke ideologije, sa druge strane u BiH nacija/e su temeljene na organskim idejama kakva je religija – gdje je politička praksa, odnosno, prozeletizam. Problem nastaje u činjenici da je demokratija ustvari, prije svega, kategorija emancipacije a tek onda pitanje prava i politike. Politika je zadnja o ovom nizu, ali u Bosni i Hercegovini postoji samo politika, emancipacija i pravo su shvaćeni kao produkti politike.

Autori, u radu, raspravljaju o posebnom političkom saglasju oko određenih društvenih kategorija koje će biti platforma budućeg izbornog zakona. Ovdje se predlaže ponovna uspostava redoslijeda: emancipacija, pravo i politika jer je to jedini način opstanka „organski“ heterogene društvene zajednice koja želi da živi u demokratskim okvirima.

Ključne riječi: reforma, izbori, sigurnost, politika, zakon, ideologija

Uvod

Jezik je kuća bitka. Činjenica da se razumijemo trebala bi biti osnova za rješavanje mnogih društvenih problema, od onih koji postoje među pojedincima do onih koji su dio kolektivne svijesti i pripadnosti. Ovo razumijevanje bi u normalnim uvjetima trebalo izroditi pozitivan zakonski okvir koji je usaglašen sa potrebama građana ove naše države.

Unutar takvog zakonskog okvira izgrađuju se, sa jedne strane, institucije koje će voditi građane i davati im moduse zadovoljenja njihovih potreba i ispunjenja njihovih ambicija. Sa druge strane uspostavljaju se i institucije čija je svrha da malom broju, onih koji ne razumije sadržaj jezičnih formulacija, na što bezbolniji način rastumače ispravnost ili neispravnost njihovog razumijevanja i na tome temeljenog djelovanja.

Ne postoji opće nerazumijevanje oko značenja riječi demokracija i kovanice nacionalna država. Problem nastaje kada se pod demokracijom pojavljuju surogati neprimjereni demokraciji: etnokratija, teoetnokratija, partiokratija i sl.. u takvom ambijentu partikularne svijesti koja se nastoji projicirati i prikazati kao kolektivna svijest dolazimo u probleme koji su nerješivi. Nastalo stanje se ne može nazivati političkom scenom već ratištem gdje je svaka zlo-upotreba dozvoljena i pohvaljena. Produkt ovakvih devijacija je intelektualni „invaliditet“ na razini pojedinca o posljedicama vlastitih odluka i napravljenih izbora. Tako da od pojedinca ostaje skrivena jedna suštinska istina a to je da „odluke određuju sudbinu“.

Dok god je prethodno napisano istina bilo kakva reforma Izbornog zakonodavstva neće dovesti do pozitivnih promjena. Mnogo je drugih „istina“ koje treba analizirati da bismo došli u poziciju i mogli se zabaviti formom koja će se koristiti u odabiru onih članova društva čija je zadaća da u ograničenom vremenskom periodu budu svijest i savjest, te tumači zelja, nadanja, snova, briga i strahova društvene zajednice čiju su izabrani prvaci. U nastavku ćemo analizirati ključna područja na koja se mora obratiti pažnja institucija upravljanja. O načinu na koji se riješe odnosna pitanja ovisit će i dobrobit bosanskohercegovačkog društva u narednim godinama.

Ključna područja su: sprječavanje da rat protiv terorizma bude destrukcija i izvor širenja opasnosti kao produkta zaoštavanja odnosa između muslimana i ostalih u Bosni i Hercegovini; promoviranje održivog razvoja kao pokretačkog principa politika u Bosni i Hercegovini; kreiranje pravila poštene i ravnopravne trgovine; poduzimanje potrebnih koraka u istrebljenju siromaštva, i to putem oslobađanja od duga i dobrog vladanja. U svrhu ostvarivanja ovako ambicioznih ciljeva prethodno je potrebno unaprijediti kapacitet i promijeniti kulturu bosanskohercegovačkog društva, ono što je Robbie Robertson nazvao „potreba da se razvije novu svijest o sebi“ (2003 : 11), kako bi izbjeglo destabilizaciju i neželjene efekte ranijih talasa nacionalizma. Ovakav razvoj bio bi olakšan promoviranjem komponente demokracije – demokracije koja nije instrument nacionalizma, već instrument transmisije kozmopolit-skih vrijednosti. Reforma zakonodavnih tijela je jedna od očitih potreba, jer

nesposobnost odnosnih institucija da ostvare progres, nakon godina diskusija, je simptom problema na koji se treba obratiti pažnja, ili je etiketa „zakonodavna vlast“ samo dimna zavjesa iza koje utjecajni pojedinci ostvaruju svoje ciljeve (Bull, H. 1980 : 437-47). Winston Churchill-u se pripisuje rečenica: „Ljudi će na kraju uraditi ispravnu stvar, ali ne prije dok nisu probali sve ostalo“. Neograničeni kapaciteti vlade nude malo komfora kada kontempliramo o konotacijama nadolazeće krize. Imajući na umu Churchill-ove riječi, depresivno je prisjetiti se da je trebao rat da se etničke grupe tradicionalnog bosanskohercegovačkog društva „dogovore“ o višedimenzionalnim dejtonskim „integracijama“. Izazov za nas je dokazati da Churchill nije bio u pravu i to odlučnim, brzim i dalekosežnim koracima konstruirati mreže upravljanja koje će donijeti organizacione i kulturne integracije, omogućavajući na taj način donošenje progresivnih odluka u kolektivnom interesu, kakva je i reforma Izbornog zakona.

U periodu koji dolazi, s aspekta političkog angažiranja, civilno društvo mora nastaviti da vrši pritisak na institucije države u odnosu na predstojeće aktivnosti, a ujedno ih i ohrabrivati da djeluju u zajedničkom interesu, prije negoli postane kasno. Posebna dužnost civilnog društva je ohrabrivanje vlada različitih nivoa u BiH da ujedine ciljeve i sredstva. Evidentno je nemoguće odmah iskorijeniti sve nesigurnosti koje su produkt nacionalizma, ali je odmah moguće uvesti i slijediti politike koje humaniziraju negativne efekte. Postizanje ovog cilja bilo bi lakše da je ostvaren progres u oblasti civiliziranja sistema državnog uređenja, uz razvoj demokratičnijih, ne temeljenih na nacionalnom ključu, državnih struktura.

Ulrich Beck je u svojoj knjizi „Svjetsko društvo rizika“ predvidio da transnacionalni senzibilitet može biti nenamjerna posljedica posebno ekoloških kriza i da iz činjenice da prijetnja ne poznaje granice može nastati novi način razmišljanja. U prošlosti su nacionalna svijest i historija stvarale i sliku nacionalnih neprijatelja. Možda će i u budućnosti ostati ista situacija, ali Beck drži da će ljudi, u nadolazećem vremenu, iskusiti isti karakter sudbine ako ne dođe do potrebne evolucije svijesti. Prijetnje stvaraju društvo, globalne prijetnje stvaraju globalno društvo (Vonnegut, K. 2017 : 38-42). Mi smatramo da Bosna i Hercegovina ne smije biti definirana drugim dijelom Beckove opservacije i da jednom prestanemo projicirati sliku nacionalnih neprijatelja kao način osnaživanja predstava o veličini vlastite nacije.

Za nacionalistički mentalni sklop ideja višenacionalne države je oksimoron, i za mnoge je nezamisliva. Međutim, ista je situacija i sa ljudima srednjeg vijeka, i njima bi ideja nacionalne države izgledala kao oksimoron.

Višenacionalna država u globalnom dobu, kao poveznica između mreža globalnog upravljanja iznad i proisteklih obveza ispod izazovan je i inspirativan novi pojam, ali ne takav koji bi bio privlačan nacionalistima. Prekratko je vrijeme da bi humano upravljanje moglo efektivno odgovoriti umnoženim izazovima krize odlučivanja, ali kraj Hladnog rata nas je podsjetio da nikada ne kažemo nikad. Ubrzano nestajanje svih ideoloških i materijalnih realnosti sovjetsko-američkog rata govori nam da sistematska transformacija ne može biti odbačena kao utopija. 80-ih godina prošlog stoljeća Hladni rat je postao suhoparan, a prijetnja nuklearnim ratom veoma izgledna mogućnost. Danas smo suočeni sa velikom krizom u kojoj su velike ideje dostigle svoje limite, a nesigurnost sve brže raste. Izazov ne može biti jasniji: da li će ova generacija političkih lidera koristiti predviđanja i razum da misle progresivno i konstruirati okvir za upravljanje u korist cijelog društva, ili će nastaviti kao da se ništa ne događa?

Gdje smo to mi?

Bez obzira na predviđanja o „kraju historije“ u zadnjem desetljeću 20. stoljeća, odgovori na velika pitanja politike, ekonomije i života nisu pronađeni. Religija se, naprimjer, vratila u velikom stilu na svjetsku scenu, nastavljajući balansiranje između svojih prozeletističkih sekti i borbe protiv sekularizma. Sigurno će se u budućnosti pojaviti još više ekonomskih ideologija koje će dovoditi u pitanje liberalno-kapitalistički model. Od svih predviđanja s kraja Hladnog rata, kao najlošija se pokazala pretpostavka da će ideološke borbe biti stvar prošlosti. Međutim, velika borba ideja nije završila kada je navodno završila Historija, pa tako možemo pretpostaviti da ideologija jednako nerazumnost i da u ovom novom dobu ideja ono što cvjeta jeste nerazumnost i reakcija, a ne sistem univerzalne emancipacije. Francis Wheen je simbolično datirao kraj 20. stoljeća 1979. godine, a ne u konvencionalnoj prekretnici 1989. ili 2001. godine. Prema Wheen-u, 1979. godina je obilježena dolaskom Margaret Thatcher na vlast i ponovno vraćanje viktorijanskih vrijednosti. U međuvremenu, Homeini u Iranu restaurira prethodni 1300-godišnji sustav (Kovačević, G. 2013: 49). Nemoguće je odbaciti ovu tvrdnju da je odnosna godina početna era kultova, gurua, iracionalne panike, predmodernista, postmodernista, srednjovjekovnih teokrata i mistika novog doba, te moralne konfuzije. Prostor novog doba ratova ideja je već bio dobro revitaliziran, čak i prije nego što je staro doba ideologija proglašeno završenim. Kao tipičan primjer nerazumnosti koja se pojavila, možemo uzeti niz

bosanskohercegovačkih političara koji tvrde da su progresivni modernizatori i promicatelji obrazovanja, a koji brane kreacionizam (vjeronauka) u školama kao protutežu religijskom obrazovanju. Ovdje svakako treba kritizirati intelektualce koji su posvećeni prosvjetiteljskim vrijednostima, a u isto vrijeme neodlučni da ih brane iz straha da ne bi bili etiketirani kao liberalni imperijalisti (Abazović, M. 2008: 23).

Nedostatak razumijevanja, također, jedan od negativnih fenomena našeg vremena, sa nepredvidljivim posljedicama. Monstruoznosti su svuda oko nas: religijski fanatizam i utilarizam, politički ekstremizam, genocidne tendencije, terorizam, brutalnost i mržnja. Specifične instance odnosnog od početka 90-ih godina prošlog stoljeća uključuju vidljivo ludilo i genocid na Balkanu, u Ruandi, talibanske srednjovjekovne modalitete, radikalizam islamskog svijeta, brutalni hinduski nacionalizam, politiziranje religijskih prava u SAD, antisemitizam i stavove uperene protiv roma u Istočnoj Europi, oživljavanje populističkih desničarskih pokreta kao odgovora na migrantsku krizu i državno orkestrirano negiranje holokausta u Iranu. U ovakvoj situaciji „sukob civilizacija“ mogao bi postati opasno proročanstvo koje samo sebe ispunjava, a ne samo kruta i osporiva znanstvena teorija.

Zanimljivo je kako religija još jednom zauzima centralno mjesto u politici. Primjera radi, sekularne politike u Bosni i Hercegovini su suočene sa sve više religijskim društvenim poretom. Ključna dinamika koju vidimo ovdje je potencijalna sigurnosna dilema na relaciji razum-vjera, gdje se arapski stav da je Zapad prijetnja Islamu, a sa druge strane stav Zapada da je Islam prijetnja njegovim vrijednostima sve snažnije osjeća na teritoriji naše države. Kao što je to slučaj sa svim vrstama sigurnosnih dilema, u ovom specifičnom potencijalnom konfliktu opasnost će se povećati direktno proporcionalno nedostatku senzibiliteta o sigurnosnoj dilemi – nedostatak empatije za strahove jednih od drugih i razumijevanja uloge koju stavovi i ponašanja jedne strane igraju u gomilanju tih stavova kod druge strane i obratno. Bez sumnje „sukob civilizacija“ bi mogao biti ishod ovog stanja ako se dozvoli da nerazumnost pobijedi. Odnosni sukob najbolje je shvaćen u riječima Edward Said-a, i on ga ne smješta među civilizacije, nego ga naziva sukob neznanja (Said, E. *The Nation*, 12. 10. 2001) i vidi ga kao pogrešnu interpretaciju i sirovu reakciju na vjersko-religijsku sigurnosnu dilemu. Historija pokazuje da u situacijama gdje se religija počne uplitati u politiku za očekivati je probleme. Kada se religija nametne, kod ljudi postoji tendencija preuzimanja tradicionalnih uloga (ili im se one daju) u tradicionalnim i komfornim scenarijima, prije nego pristajanje uz nepredvidljivosti ishoda razumskog djelovanja.

Danas nije neuobičajeno čuti da ljudi govore: kao muslimanu ili kršćaninu to mi jeste ili nije dozvoljeno. Ovakve prakse otkrivaju prije sklonost ka konverzaciji po određenom scenariju, a ne dijalogu u racionalnoj diskusiji, podrazumijevaju da se sluša al ne čuje, da se govori tekst iz knjiga koje ne mogu biti ponovo napisane a da se pri tome ne uništi priča koja daje smisao odnosnim praksama. Važno je naglasiti da u ovakvim slučajevima ljudi smatraju da je njihova uloga u ovim tradicionalnim pričama apsolutna i da im svi aspekti života moraju biti usklađeni s njom.

U uslovima religijsko-nacionalističke ideološke matrice, odnosno teoetnokratskog društvenog poretka postulati klasične demokratije ne mogu doći do izražaja. Shvaćanje čovjeka kao svjesnog bića sa različitim identitetima je svedeno na minimum. U ambijentu nepovjerenja i straha, koji se u BiH kreira četvrtinu stoljeća, gotovo je nemoguće opredmetiti projekte koji se temelje na povjerenju i moralu. Takav jedan projekt je i reforma Izbornog zakona usmjerena na čovjeka. Demokratija daje mogućnost pojedincu da se ostvari u punom kapacitetu, neovisno o identitetskom predznaku koji mu se dopisuje kao pravna činjenica. Surogati demokratije ne prepoznaju čovjeka, već pripadnika nacionalne, etničke ili religijske grupe – što je kod nas jedno te isto.

Ovdje je još potrebno spomenuti još jedan fenomen, i to upravo onaj čiji eho dolazi iz perioda između dva svjetska rata. Radi se o mogućnosti da je u našem društvu već posijana klica fašizama. Fašizam je kontroverzan pojam, i oni koji prihvate argumente koje smo do sada navodili, vjerojatno će i ovdje imati razumijevanja. Ovu svoju tvrdnju pokušat ćemo ukratko opravdati, ali prije toga želimo iznijeti jednu ne tako tendencioznu tvrdnju i to da nije moguće garantirati donošenje mudrih odluka u situaciji kada splet prijetnji zaguši društvo (Janis, I. L. 1972 : 19).

Fašizam je potreban okidač, a prethodna diskusije upućuje na veliki broj mogućnosti koje proizlaze iz stjecišta političkih, društvenih, ekonomskih i ekoloških izazova. Da sada je bilo bezbroj upozorenja o nadolazećim opasnostima po čovječanstvo i globalno i lokalno, ali oni najmoćniji i najbogatiji u svijetu ne žele radikalne promjene, u krajnjem slučaju ne znaju kako ih izvesti, dok mnogi misle da za tim još nema potrebe. Da li je pogrešno pretpostaviti da bi bilo bolje – mora prvo biti još gore i da ovdje postoji prostor za rast ekstremizma. Iz seta fenomena koje smo već naveli, moguće je identificirati dijapazon specifičnih problema koji bi se mogli kombinirati u jednu jasnu situaciju povoljnu za ekstremizam. Dakle, ovdje su uključene moguće posljedice masovnih migracija i glad i društveni stres nastao iz pritiska života u višenacionalnom društvu i društvene beskrupuloznosti proistekle

iz epohe uspostavljenih društvenih i religijskih vjerovanja. Kada negativni efekti spontano konvergiraju u jednu točku, mogle bi se rasplamsati strasti kod većine populacije, hranjene rastom anksioznosti od posljedica straha od bolesti i stranih običaja, straha da će se biti pometeno od ljudi koji su etnički i rasno drugačiji.

U ovakvoj situaciji tradicionalna populacija će izgubiti povjerenje u uspostavljene institucije, jer se osjeća bespomoćno i nesigurno u svoju budućnost. Ako bi ovakve okolnosti nastupile, neminovna posljedica jeste ekonomski kolaps, što jeste jak okidač za rast fašističkih vrijednosti, osobito što sve više ljudi strahuje za radna mjesta i sigurnost, dok se kod njih pojačava osjećaj da nemaju koristi od svakodnevne politike. U uvjetima koje smo skicirali nije teško razumjeti da se zbunjeni i prestravljeni ljudi okreću karizmatičnim vođama. U krizama, obećanja davanja odgovora, sigurnosti i nade je primamljivo. Za očekivati je pojavu grupa i pojedinaca koji bi mogli iskoristiti ovu situaciju i manipulirati voljnim ljudima. Ne možemo zaboraviti da sve ovo brzo može skončati u ekstremizmu. Brzi uspon Hitlera 1932./1933. godine, odmah nakon očiglednog pada njegovog pokreta samo deceniju ranije, dobar je podsjetnik kako se situacija brzo može promijeniti, i kako nešto što se danas čini nemogućim već iduće godine bude moguće (Ress, L 1997 : 13-85). Upravo je u Europi 30-ih godina samozadovoljstvo dobrih i umjerenih građana nesvjesno doprinijelo porastu ekstremizma i to ponovo može biti slučaj, ali ne samo u Europi. Ekstremisti to znaju. Tako je John Gray objasnio kako je Nick Griffin, vođa jedne ekstremno desne partije u Velikoj Britaniji, smatrao da je u to vrijeme prava prilika da se ponovo uspostavi bjelačka dominacija, prilika kakve nije bilo 200 godina (Guardian, 28. 10. 2016).

Smatramo da je fašizam predodređen da se revitalizira ako se ne reagira na vrijeme na predvidljive nesigurnosti u Bosni i Hercegovini. Naravno, ne mislimo da će se pojaviti kolone novih Hitler-a i Mussolini-ja, jer je simbolika i naslijeđe presnažno za bilo kakvu ozbiljnu uporabu ovog termina. Upravo zbog totalne diskreditacije fašizma poslije 1945. godine, i činjenice da mnogi ljudi svakodnevno koriste ovaj termin u različite svrhe opisujući neku lošu osobinu, političke grupe su oprezne u identificiranju sa ovim terminom. Međutim, prije 1945. godine, fašizam je imao mnogo preciznije značenje, iako je njegova manifestacija u različitim državama poprimila lokalnu formu. Ako uzmemo da je fašizam općenito sinonim za desno orijentirani autoritarni ekstremizam, onda je moguće identificirati širok spektar pojava koje sadrže suštinu fašizma kao seta političkih ideja (Paxton, R. O. 2005 : 221-49).

Fašizam može biti definiran u nekoliko generičkih pojmova: leadership (autoritet karizmatičnog vođe centralna osobina svih fašističkih pokreta); prometanje države (mistika nacije, pojedinci žive za državu, ali ne i obratno; fašisti su privučeni komunitarnoj, u pravilu, mitskoj prošlosti; gotovo da postoji religijska žudnja za jedinstvom naroda); politički modalitet (fašistički pokreti sebe vide kao revolucionarne, nastojeći da pomlade svoje društvo; fleksibilni su ideološki i u praksi; spolja su konzervativni u važnim segmentima – priznaju autoritet vjerskih institucija i određenih klasa, ali su modernisti s aspekta tehnologije i imaju izražene totalitarne impulse u izražavanju svojih vrijednosti cijelom društvu; organizaciono fašisti su antidemokratski i autoritarni, a u ponašanju netolerantni i usmjereni na akciju); društvene vrijednosti (fašističko društvo karakterizira patrijarhat, rasistički stavovi i politike; vrjednovanje lojalnosti; fascinacija zastavama, uniformama i drugim upakovanim identitetima; shvaćanje da nasilje ima ulogu iskupljenja); vanjska politika (na vanjskom planu fašisti su agresivni, imperijalisti, militaristi i ekspanzionisti – ako je moguće; moć i sila su poruka, a često i sredstvo); ekonomska politika (fašistički pokreti imaju neke socijalističke akreditive, jer su antikapitalistički, barem retorički dok su u praksi duboko involvirani u velike poslove, spajanje država, industrijskih carstava i profesionalnih klasa); generalni pogled na svijet (fašizam je privučen mikro idejama, dok se protivi idejama koje promoviraju univerzalne ideje kao što su čovječanstvo i sl., razum se odbacuje zarad mišljenja krvlju i sl.).

Put pred nama nije lagan. Možda neko misli da je reforma Izbornog zakona samo formalno pitanje, ali mi vas uvjeravamo da je to pitanje suštine, na koju smo pokušali prethodno ukazati. Reforma koja je potrebna je znatno složenija i dugotrajnija i, bez pomoći prijateljskih naroda Europske Unije gotovo ne izvediva u Bosni i Hercegovini. Ljudi koji su u prilici da upravljaju resursima u našoj državi se neće odreći pozicija bez da, prije toga, društvo ne uvedu u novi rat.

Zaključak

Svaki čovjek na neki način ima svijest o boljem i može prepoznati moduse koji stvarno vode ka tom nekom napretku, u konačnici koji vode većem nivou sigurnosti društva u kojem pojedinac živi i razvija se. Međutim, da bi se ta svijest materijalizirala pojedinac mora pokloniti vjeru vrlo nedorečenim konceptima čiji je jedini argument moralnost i integritet pojedinaca koji ih propagiraju. Demokratija sa svim svojim institutima, dakle i formom izbora

predstavnik, je jedan takav koncept. Naviknutost na neprimjerene surrogate demokratije koji su instalirani kao mehanizam uspostavljanja državno – društvenog uređenja pojedincu zamagljuje sve mogućnosti koje pred njim postoje. Dodatno, tog hipotetičkog pojedinca odbijaju od promjena i argumenti i dokazi koji se predočavaju u ime surrogata. Sve su to dokazi historije izvučeni iz konteksta, dokazi krvi i dokazi straha. Ustvari svijest zahtjeva razumijevanja da su upravo surrogati i njihovi propagatori bili glavni nosioci fabriciranja historijskog narativa i glavni akteri u nastajanju dokaza krvi i proizvodnji straha, da su baš ti stvorili abmijent i povoljne uslove za uspostavljanje svoje vlasti i neviđeno bogaćenje svojih lojalnih i odanih sljedbenika i da su i da će biti veoma agresivni u cemetiranju tih svojih pozicija. Ovaj naš pojedinac rješenje vidi u odlasku u strana društva gdje nema problema da razumije demokratske okvire u kojima ti stranci funkcioniraju i čak da prihvati elemente njihovog kolektivnog identiteta koji su identični onima u njegovoj državi i kojih se užasavao sve dok ju nije napustio. Moglo bi se ovdje pisati naširoko i o građanskom nacionalizmu tih odredišnih država, uspostavi nacije kao političke a ne organske kategorije, ali mislimo da je čitaocu već dosada jasno šta je suštinski problem. Dok god nama Bosancima i Hercegovcima, Bošnjacima, Srbima i Hrvatima, te pokojem ostalom, ne bude jasno da su nam okovi oko vrata i da ništa ne možemo izgubiti skidanjem tih okova osim samih okova, reforma izbornog zakona će biti u službi osnaženja pozicija fašističkih političkih subjekata a ne demokratizacije i oslobađanja društva.

Literatura

- Edward W. Said, 'The Clash of Ignorance', *The Nation*, 22 October 2001.
- Francis Wheen, *How Mumbo-Jumbo Conquered The World. A Short History of Modern Delusions* (London: Fourth Estate, 2004).
- Goran Kovačević, Mirza Smajić, Jasmin Ahić, Nedžad Korajlić, *Novi koncept razumijevanja odnosa sigurnosti i politike*, Policija i sigurnost, godina 22. broj 2/2013. MUP HR, Hrvatska, str. 236 – 248., 2013.
- Hedley Bull, 'The Great Irresponsibles? The United States, the Soviet Union, and World Order', *International Journal*, vol. 25, 1980.
- Irving L. Janis, *Victims of Groupthink. A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascos* (Boston: Houghton Mifflin, 1972).
- John Gray, 'Apocalypse Soon', *The Guardian*, 28 October 2016.
- Kovačević, Goran, Alispahić, Bakir, Abazović, Mirsad, Bezdrob, Enes, *Ekološka sigurnost*, (Sarajevo, FKKSS, 2016.).
- Kurt Vonnegut, *A Man without a Country* (London: Bloomsbury, 2017).
- Laurence Rees, *The Nazis. A Warning from History* (London: BBC Books, 1997).
- Mirsad D. Abazović, *Ogledi o bosanskohercegovačkoj stvarnosti* (Sarajevo, FKN, 2008.)

Robbie Robertson, *The Three Waves of Globalization. A History of a Developing Global Consciousness* (London: Zed Books, 2003).

Robert O. Paxton, *The Anatomy of Fascism* (London: Penguin, 2005).

Ulrich Beck, *Risk Society* (London, SAGE Publications, 2003).

Prerequisites for Election Legislation Reform in Bosnia and Herzegovina

Summary

The paper analyzes the specific political matrix of the national state established on democratic principles. Passive and active voting right is the foundation on which a modern (democratic) state is built. However, there is an anomaly in Bosnia and Herzegovina that is very difficult to integrate into the legal framework.

Most countries in the world are national states where the nation is the product of a certain political ideology, on the other hand in BiH nations are based on organic ideas such as religion - where the political practice is proselytism. The problem arises from the fact that democracy is in fact, first of all, a category of emancipation and only then a question of law and politics. Politics is in the last place in this line, but in Bosnia and Herzegovina there is only politics - emancipation and law are understood as products of politics.

In this paper, the authors discuss a specific political consensus on certain social categories that will be the platform of the future election law. It is proposed to re-establish the order: emancipation, law and politics, because it is the only way for the survival of the "organic" heterogeneous social community that wants to live in a democratic framework.

Keywords: Reform, Elections, security, politics, law, ideology

Kakvo Izorno zakonodavstvo vodi BiH u društvo evropskih naroda?

Slavo Kukić

Redovni član

Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

slavo.kukic@tel.net.ba

Sažetak: Koliko god politička demokracija nije idealnotipsko rješenje za ostvarenje principa društvene pravde i jednakosti, na današnjemu stupnju razvoja ona znači najmanje odstupanje od tih principa. Nažalost, unutar nje su mnoga rješenja koja znače, manje ili više očigledan odmak i od onoga što politička demokracija može dosegnuti. Bosanskohercegovačko iskustvo, utemeljeno na Izbornom zakonu iz 2001. godine, u prilog tome najzornije svjedoči. Jer nedorečenosti, koje su u njemu i više nego evidentne, su 20 godina njegova funkcioniranja bile razlogom za nezadovoljstvo gotovo svih aktera u bosanskohercegovačkoj političkoj areni. Stoga se od prvog dana njegova života mogu pratiti i kritike na veliki dio, u njemu ugrađenih rješenja pri čemu se i zakon nerijetko optužuje kao uzrok individualne i kolektivne neravnopravnosti bosanskohercegovačkih građana i naroda, ali i zahtjevi da se zakon mijenja kako bi se eliminirali uzroci nejednakosti, neravnopravnosti, disfunkcionalnosti državnih i inih institucija itd. Pitanje je, međutim, koji smjer i pravac promjena u izbornom zakonodavstvu tim zahtjevima i eliminaciji apostrofiranih uzroka mogu udovoljiti? U ovom radu su ponuđeni neki od principa koji bi na tom tragu mogli biti.

Ključne riječi: Izborni zakon, principi reforme, odnos individualnog i kolektivnog, prijedlog HDZ-a, prijedlog SDP-DF

Uvodne napomene

Krajnje pogrešno bi političku demokraciju bilo tretirati optimalnim, kamoli idealnim rješenjem za materijalizaciju kriterija društvene pravde i jednakosti. Zapravo, da bi se o tome uopće moglo govoriti neophodna pretpostavka bi morao biti odgovor na pitanje što podrazumijevati pod apostrofiranim, kriterijima društvene pravde i jednakosti? Dominantni pristup tim kriterijima, naime, vrlo teško može zadovoljiti i princip pravde i princip jednakosti. Potpuno suprotno, u svim političkim sistemima dosadašnje povijesti politička demokracija se, manje ili više eksplicitno, iskazivala kao instrument masovne manipulacije. I gotovo je izvjesno da će, ne dogode li se bitne promjene u fenomenološkoj strukturi političke demokracije, masovna manipulacija ostati njezino najznačajnije poslanje i u budućnosti.

Naravno, ambicija ove analize nije ta dimenzija političke demokracije kao filozofskog, politološkog, sociološkog fenomena. Naprotiv, nju se u potpunosti apstrahira, a intelektualna pozornost koncentrira na neku vrstu komparativne analize, bolje reći na to da se temeljne postulate političke demokracije u Bosni i Hercegovini, one iz Izbornog zakona BiH prije svega, stavi u odnos s najbitnijim odrednicama tog istog fenomena u društvima razvijenih političkih demokracija. I da se, sukladno tome, traga za promjenama koje bi eventualni jaz između konkretnih bosanskohercegovačkih i rješenja u društvima razvijenih demokracija, ako ne u potpunosti eliminirala onda barem svela na najmanju moguću mjeru.

Nekoliko kronoloških pripomena u vezi s Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine

Izborni zakon BiH, usvojen prije gotovo dva desetljeća¹, je kroz čitav svoj dosadašnji život bio uzrokom društvenih sporenja, trvenja i, nerijetko i veoma zaoštrenih, političkih konflikata. Ako je, naime, temeljem njegova, poprilično dugog života suditi, Izbornim zakonom iz 2001. godine od prvog dana nije bio zadovoljan nitko – kako oni iz grupacije etnonacionalnih političkih filozofija, tako ni oni iz stranaka građanske provenijencije. No, nikada do danas nije osiguran potreban minimum političkog konsenzusa kako bi se došlo do promjena koje su na tragu standarda razvijenih demokracija, a koji istodobno imaju većinsku potporu bosanskohercegovačkoga parlamenta. Nisu pomogli ni relativno učestali pokušaji moderiranja SAD i EU, ali ni institucija međunarodne zajednice u BiH, kao ni intervencije Venecijanske komisije² u odnosu na važeća rješenja, ali i u odnosu na prijedloge koje kao rješenja nude domaći politički akteri. Dapače, izostanak potpore vlastitim i pozitivan odnos prema rješenjima drugih sudionika u procesu usuglašavanja je često tumačen

¹ U Službenom glasniku BiH br. 23/01 je, još preciznije, zakon objavljen 15. rujna 2001. godine. Izmjenama i dopunama je, potom, u tekst zakona intervenirano čak 19 puta (Službeni glasnik 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14, i 31/16)

² Evropska komisija za demokraciju kroz pravo, poznatija kao Venecijanska komisija, je savjetodavno tijelo Vijeća Evrope koje se bavi ustavnim pitanjima, izbornim pitanjima i općenito djelovanjem demokratskih ustanova, koje je 1990. godine formiralo 18 država članica Vijeća Evrope. Danas se u njezinu članstvu nalazi 61 država, uključujući i izvan-evropske zemlje (47 država članica Vijeća Evrope i još 14 drugih zemalja - Alžir, Brazil, Čile, Kostarika, Izrael, Kazahstan, Republika Koreja, Kosovo, Kirgistan, Maroko, Meksiko, Peru, Tunis i SAD) s zajedno preko tri milijarde stanovnika. Uloga komisije je pružanje pravnih savjeta državama članicama, posebno pomoći državama koje žele uskladiti svoje pravne i institucionalne strukture s evropskim standardima i međunarodnim iskustvom u oblasti demokracije, ljudskih prava i zakona.

krunskim dokazom svrstavanja svijeta u raspetljavanju bosanskohercegovačkog gordijskog čvora na jednu stranu.

Uzrok izostanka mogućnosti usuglašavanja zajedničkog rješenja su međusobno potpuno suprotstavljeni interesi triju etničkih političkih grupacija – o nemogućnosti da se oni pomire s rješenjima koja se nude iz bloka građanskih političkih partija, partija političke ljevice posebice, da se i ne govori.

Generalno, rješenja za promjene Izbornog zakona u prethodna dva desetljeća slijedila su jednu od tri logike. Prva se koncentrira oko modela koje nude stranke građanske orijentacije, a kojima se vrlo često priklanja i SDA. Radi se o logici koja zagovara snažnije naglašavanje građanskoga u odnosu na etnički princip u reformi Izbornog zakona. Pri tome se isti princip i ista logika želi primijeniti i na zemlju kao cjelinu i na sve njezine dijelove. Naravno, takav pristup podrazumijeva značajnije intervencije i u Ustav i u Izborni zakon, posebice radi li se o izboru članova Predsjedništva BiH, te domova naroda i na razini zemlje i na razini entiteta.

Druga, logika koju promoviraju, i nude kao općebosanskohercegovačku, HDZ, a pod njezinom dirigentskom palicom i ostale stranke s hrvatskim predznakom, okupljene oko tzv. Hrvatskog narodnog sabora, slijedi princip intervencija i u Ustav i u Izborni zakon koje element nacionalnog potencira značajno više no što je isti potenciran u postojećim rješenjima, ali i element građanskoga faktički eliminira na svim, osim na razini lokalne samouprave.

Treća logika, na koncu, dolazi od stranaka sa sjedištem u Republici Srpskoj. U pitanju je logika u čijoj strukturi ima elemenata koji su zajednički, ali i onih u kojima se dvije temeljne političke grupacije ovog dijela zemlje razlikuju.

Name, SNSD i stranke pod njegovom kontrolom se priklanjaju rješenju nacionalnih reprezentacija, bilo da one dolaze iz triju prostornih nacionalnih entiteta, bilo da su formirane na drugi način, a koje kao bosanskohercegovački koncept nudi HDZ uz potporu drugih članica tzv. HNS-a. Jedini uvjet koji ova grupacija ima jeste da takvo rješenje ne može ni na koji način zadirati i u Republiku Srpsku. Drugim riječima, podržava se rješenje HDZ BiH, ali samo na prostoru Federacije, nikako i na razini zemlje kao cjeline koja uključuje i Republiku Srpsku. Još konkretnije, prava Hrvata, za koje se zalaže HDZ, a koje podržava SNSD – isto je, dakako, i s pravima Bošnjaka u ovom dijelu zemlje – ne odnose se i na Hrvate na prostoru Republike Srpske.

S druge strane, grupacija, čiju kralježnicu čine SDS i PDP, podržava opredjeljenje da je izborni sustav Republike Srpske stvar ovog dijela zemlje koja isključuje pravo političkim akterima s prostora Federacije da u njegovim

reformama na bilo koji način i sami sudjeluju. Za razliku, međutim, od SNSD, članice ove grupacije ni na koji način ne žele biti prevaga ni u vezi s rješenjima u Izbornom zakonu koja se odnose na prostor Federacije BiH.

Uz navedeno, dakako, postoje i detalji oko kojih je, inzistiranjem da ih se ugradi u Izborni zakon, formirana mreža velikog broja političkih partija – izuzimajući SDA, HDZ i SNSD – ali i drugih aktera, među njima i Centralne izborne komisije, na razini cijele zemlje. U pitanju su rješenja koja se tiču instituta izvanrednih izbora, ali i ona koja omogućuju da izbori budu istinski odraz volje biračkog tijela i isključuju ili barem na najmanju moguću mjeru svode mogućnost zloupotreba izbornog procesa. Pri tome se misli, prije svega, na uvođenje u izborni proces novih tehnologija, odnosno elektronskog glasovanja, uvođenje nezavisne funkcije predsjednika biračkih odbora kojeg bi se biralo putem javnog oglasa u neizbornoj godini, uvođenje novčanih sankcija za političke subjekte za čije predložene članove biračkih odbora se utvrdi da su prekršili odredbe Izbornog zakona BiH, uvođenje ranog glasovanja za birače sa pravom glasa koji na dan izbora iz opravdanih razloga nisu u mogućnosti glasovati na svom biračkom mjestu, sprečavanje zloupotrebe nacionalnog izjašnjavanja ugrađivanjem odredbi kojima se takva mogućnost isključuje itd. Tu vrstu promjena, istina, verbalno podržavaju i tri dominantne etnonacionalne filozofije, dok stvarno pružaju snažan otpor i blokiraju reforme izbornoga zakonodavstva kojima bi one bile i omogućene.

Nesporno je, potom, da su presude bosanskohercegovačkih sudova dobivale različita tumačenja od strane političkih aktera koji participiraju i u raspravama o reformi izbornoga zakonodavstva. Pri tome se misli, među inim, i na presudu u predmetu Ljubić od 1. prosinca 2016. godine. U odnosu na nju se, istine radi, kako bi nesporazume eliminirao, nikada nakon donesene presude nije odredio ni sam Ustavni sud.

Pri tome je, međutim, važno da je u HDZ-ovu tumačenju ta presuda Ustavnog suda značila obvezu izmjene, ne samo Izbornog zakona, nego i Ustava Federacije, i to izmjena koja bi bila na tragu rješenja kojeg iz presude Ustavnoga suda iščitava baš ta politička partija. No, važno je i to da je u slučaju zahtjeva za ocjenom usklađenosti Ustava Federacije s Ustavom BiH, a na zahtjev predsjedavajuće Zastupničkog doma državnoga parlamenta³, Ustavni sud BiH obustavio postupak. Pri tome je elementarno pitanje zašto zahtjev za obustavom postupka u slučaju za koji se tvrdi da nije usklađen s Ustavom BiH i da se njime nanosi šteta čitavom jednom narodu? Lider HDZ

³ U pitanju je Borjana Krišto, zastupnica HDZ BiH u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH u mandatu 2014-2018. godine.

da je javnosti objašnjavao kao „doprinos HDZ-a BiH unapređenju izbornog zakonodavstva u BiH“⁴. Stvarni razlog je, međutim, u sasvim drugom – u želji da se obustavom postupka preduprijedi odluka Ustavnog suda koja ne bi bila na tragu zahtjeva i ambicija HDZ-a – a, po svemu sudeći, raspolagalo se informacijama kako bi se baš to moglo dogoditi.⁵

Nesporno je, na koncu, promatraju li se rasprave o pravicima reformi izbornoga zakonodavstva u prethodna dva desetljeća – a za neke od njih je jedna od pretpostavki i reforma Ustava – da su se SAD, EU i Venecijanska komisija u pravilu svrstavali uz rješenja građanskih političkih partija, zapravo svojim mišljenjima davali za pravo njihovim rješenjima kao rješenjima koja slijede evropske demokratske standarde. To se, uostalom, dogodilo i u vezi s presudom u slučaju Ljubić jer su sugestije Venecijanske komisije o tome kako presudu implementirati na tragu rješenja koja su ponudile stranke građanskoga političkog spektra, prije svega one koje se nominiraju strankama političke ljevice.⁶

Generalno se, dakle, može reći da u vezi s potrebom reformi izbornoga zakonodavstva postoji suglasnost aktera bosanskohercegovačke političke scene. No, izvjesno je i da u vezi sa smjerom tih reformi ne postoji ni minimum političkog konsenzusa. Izvjesno je, potom, da se promjene izbornog zakonodavstva, i to prema rješenjima koja dolaze iz pojedinih centara političke moći, koriste kao instrument blokada svih institucija političkog i državnog sistema⁷, a sva druga rješenja tretiraju kao atak, ne samo na narod nego i na državu.⁸ I

⁴ Čović: Krišto je povukla svoju apelaciju, to je HDZ-ov doprinos unapređenju izbornog zakonodavstva, <https://www.faktor.ba/vijest/covic-kristo-je-povukla-svoju-apelaciju-to-je-hdz-ov-doprinos-unapređenju-izbornog-zakonodavstva/41536>, Objavljeno: 25. 6. 2019, pristupljeno 11. 6. 2020.

⁵ Razlog apelacije gospođe Krišto je, podsjetimo, bilo njezino uvjerenje da ustavna formulacija iz Ustava Federacije BiH, prema kojoj se iz svakog kantona u Dom naroda bira najmanje po jedan pripadnik svakog konstitutivnog naroda, ukoliko je takav izabran u zakonodavno tijelo tog kantona, nije u skladu s Ustavom BiH.

⁶ Venecijanska komisija poručila da se problem Izbornog zakona može riješiti i na nivou FBiH, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/venecijanska-komisija-porucila-da-se-problem-izbornog-zakona-moze-rijesiti-i-na-nivou-fbih/180524039>, objavljeno 24. 5. 2018, pristupljeno 9. 6. 2020.

⁷ Čović: Vlada FBiH neće biti formirana sve dok se ne izmijeni Izborni zakon BiH, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/covic-vlada-fbih-nece-bit-formirana-sve-dok-se-ne-izmijeni-izborni-zakon-bih/190121080>, objavljeno 21. 1. 2019, pristupljeno 10. 6. 2020.

Čović u Jajcu: Bez izmjene Izbornog zakona nema nove Vlade FBiH, <https://www.klix.ba/vijesti/covic-u-jajcu-bez-izmjene-izbornog-zakona-nema-nove-vlade-fbih/200226029>, objavljeno 26. 2. 2020, pristupljeno 10. 6. 2020.

Dodik dodao uslov: Blokada dok se ne riješi pitanje stranih sudija, ali i Izborni zakon, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/dodik-dodao-uslov-blokada-dok-se-ne-rijesi-pitanje-stranih-sudija-ali-i-izborni-zakon/200213141>, objavljeno 13. 2. 2020, pristupljeno 10. 6. 2020.

⁸ Božo Ljubić: “Bošnjačke” stranke su izvršile entitetski udar na državu, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/bozo-ljubice-bosnjacke-stranke-su-izvrsile-entitetski-udar-na-drzavu/180707045>, objavljeno 7. 7. 2018, pristupljeno 10. 6. 2020.

da se prijeti rezervnim, rješenjima koja se u javnosti ne pojašnjavaju, a koja daju mogućnost spekulacijama i on najradikalnijim scenarijima.⁹ Ali i da se iz istih centara odbija pomoć svjetskih međunarodne zajednice, SAD i EU prije svega, i Venecijanske komisije u traganju za rješenjem koje bi bilo na tragu evropskih standarda i vrijednosti – i istodobno sve eksplicitnije traži da ih se, pod izgovorom da su pristrani, isključi iz procesa izmjena izbornoga zakonodavstva.¹⁰

Prijedlozi koji zrcale konceptualne razlike između glavnih aktera u procesu traganja za konseznalnim rješenjem promjena Izbornog zakona

Od 2015. godine je ponuđeno nekoliko prijedloga izmjena i dopuna Izbornog zakona. U kontekstu ove analize će biti prikazana dva – jedan kojeg je u parlamentarnu proceduru uputio HDZ uz potporu stranaka tzv. Hrvatskog narodnog sabora i drugi, kojeg su ponudili SDP i DF, a naknadno im se pridružile i SDA i SBB, a potporu je dobio i od Naše stranke.

U travnju 2017. godine HDZ BiH je, i to po hitnom postupku – isključujući mogućnost razgovora ili, eventualno, amandmanskih intervencija – uputio prijedlog svoga Izbornog zakona. Isti je obrazlagan tezom da se njime Hrvatima kani vratiti dostojanstvo i osjećaj da su svoji na svome, te da će u protivnom oni, Hrvati, i dalje ostati građani drugog reda.

Rješenja, međutim, koja se njime nude nisu na tragu ni vraćanja dostojanstva, ni njihova drugačijeg tretmana, kao što nisu ni u funkciji tretmana svih drugih kao ravnopravnih građana zemlje u kojoj žive. Nigdje, recimo, u tom prijedlogu ni slova o promjenama kojima se Hrvatima na prostoru RS-a – i ne-Srbima ovog dijela zemlje uopće – vraća dostojanstvo.¹¹

Predloženim se rješenjima, potom, u isti, položaj građana drugog reda, dovodi i velik dio Hrvata Federacije – i Bošnjaka dakako, a Srbi u tom statusu, poput Hrvata i Bošnjaka RS-a, su ionako sve ove godine. Jer, postojeća rješenja im, ako ništa, osiguravaju i elementarno dostojanstvo i osjećaj

⁹ Slavo Kukić o Čovićevom “planu B”: Cilj je vlast naredne četiri godine po principu ultimatum, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/slavo-kukic-o-covic-evom-planu-b-cilj-je-vlast-naredne-cetiri-godine-po-principu-ultimatuma/180515050>, objavljeno 15. 5. 2018, pristupljeno 8. 6. 2020.

¹⁰ Radmanović: Strance treba isključiti iz procesa izmjena Izbornog zakona, nisu dobronamjerni, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/radmanovic-strance-treba-iskljuciti-iz-procesa-izmjena-izbornog-zakona-nisu-dobronamjerni/180508057>, objavljeno 8. 5. 2018, pristupljeno 10. 6. 2020.

¹¹ A uopće se ne radi o brojkama koje je dopušteno ignorirati. Jer, u Republici Srpskoj prema popisima 2013. godine živi 171.839 Bošnjaka, 29.645 Hrvata i 25.640 Ostalih – ukupno 227.124 stanovnika ne-Srbina (Popisi 2013, statistika.ba)

građana iste vrijednosti sa svima ostalima. A rješenjima koja nude „zaštitnici“ njihovih nacionalnih prava, sve to gube.

Zašto? Zato što po postojećem Izbornom zakonu glas svakog Hrvata na prostoru Federacije, kada je izbor člana državnoga predsjedništva po srijedi, ima istu vrijednost. Po HDZ-ovu prijedlogu njegovih izmjena toga definitivno nestaje. Drugim riječima, uvodi se podjela na Hrvate prvog i drugog reda.¹² Sve izrečeno, dakako, vrijedi i za Bošnjake koji žive u području B, u kojem Hrvati, prema prijedlogu izmjena i dopuna HDZ BiH, imaju iznad dvotrećinske većine ukupne populacije.

Pitate se, naravno, na čemu ovakav sud temeljim? Na, prije svega, predloženom rješenju da za člana državnoga predsjedništva može biti biran samo onaj tko većinu glasova dobije na potezu od Neuma i Ravna, pri čemu relevantni nisu čak ni glasovi Mostara, do Kupresa i Livna – uz dodatak, istina, da im se pridružuju i glasovi Posavine. Bez njih, hoću reći, ne pomaže ni činjenica da imaš i dva puta više hrvatskih glasova od ostalih.

Ako je, pak, tako, predloženo rješenje vrlo realnim čini i sljedeći scenarij – da netko u području od Neuma do Kupresa i Livna osvoji svega koju desetinu tisuća glasova Hrvata, ali u Mostaru i ostatku tzv. područja „C“, a potom i ostatku Federacije – Tuzli, Sarajevu, zeničko-dobojskom kantonu, Bihaću, drugdje – osvoji u zbroju 200 tisuća glasova sunarodnika, ali član državnoga predsjedništva ne može biti. Dapače, na tu će poziciju biti izabran onaj tko je od Neuma do Livna, plus Posavina i još nekoliko teritorijalnih enklavica unutar Federacije BiH, osvojio najviše glasova – pa taman to bilo i dva puta manje od onoga tko ih zaradi u maloprije navedenim područjima.

Slično je i s Domom naroda federalnog, a onda, po zakonu spojenih posuda, i državnoga parlamenta. Jer, među 17 delegata federalnog Doma naroda, niti na jedno mjesto – evo da se apstrahira Goražde u kojem, prema autorima prijedloga izmjena i dopuna Izbornog zakona, Hrvata i nema – ne mogu računati Hrvati Sarajevskog ili, recimo, Unsko-sanskog kantona. Pa, zar oni, ako je tako, nisu građani drugog reda? Kao što su, u slučaju izbora člana Predsjedništva BiH, to isto i svi oni iz Mostara, Kiseljaka, Travnika, Viteza, Fojnice, Vareša, Žepča, nisu li u kombinaciji sa Širokobriježanima, Gruđanima, Ljubušacima, Livnjacima nego, ne daj Bože, recimo, sa Sarajlijama, Zeničanima, Bugojancima, Tuzlacima.

Što na to reći? Hadezeov prijedlog izmjena Izbornog zakona neodoljivo asocira na praksu Pavelićeve endehazije – žrtvovanje Istre, Zadra i otoka

¹² Primjerice, predloženim rješenjem je 54.138 Hrvata iz područja A, u kojem Bošnjaci čine iznad 2/3 ukupnoga stanovništva, lišeno svakog utjecaja na izbor člana Predsjedništva BiH iz reda Hrvata.

Musoliniju – uz obrazloženje kako žrtvu traži hrvatski interes. Razlika, zapravo, gotovo da i ne postoji. A ako i jeste, samo je u jednom – da je ovdje teško precizirati tko bi trebao biti Musolini. Sve ostalo nalikuje k'o jaje jajetu – da bi jednima bilo kao u loju, žrtvuju se svi ostali.

To je, uostalom, u vrijeme obznanjivanja HDZ-ova prijedloga izmjena Izbornog zakona ustvrdio i biskup banjalučki u intervjuu za jedan bosanskohercegovački medij, ustvrdivši kako je učinak brige „čuvara“ hrvatstva, zapravo, „nepostojanje Hrvata u pola države“. Ne treba, međutim, odbaciti mišljenja da je uvaženi crkveni dužnosnik bio čak i preblag. I da prijedlog izmjena Izbornoga zakona pokazuje kako je stanje stvari i puno gore – da bi Hrvata moglo nestati i s dobrog dijela one druge polovice. Uz dodatak, doduše, dovršetak „etničkog čišćenja“ zaobišao ne bi ni Srbe i Bošnjake tamo gdje su nominalno u manjini.

Može li, dakle, takav prijedlog, i zahtjevi koji su iza njega, naići na razumijevanje – i aktera domaće politike i svjetskih centara moći, uopće demokratskog svijeta. Teško je takvu mogućnost i zamisliti. No, realni život nerijetko zna praviti i nerazumne kompromise. Mogućnost takvog scenarija, drugim riječima, ne treba isključiti ni u ovom slučaju. Jer, svoje razloge imaju i međunarodni i domaći politički akteri.

Ne jednom u historiji se, naime, dogodilo da svjetski centri moći pristanu na rješenja, o kojima u vlastitim zemljama ne bi spremni bili ni razgovarati. Drugdje se, međutim, nerijetko znaju zadovoljiti i rješenjima kojima se trenutačno smanjuju tenzije, iako ona dugoročno znače klice novih nestabilnosti i novih sukoba. Bosna i Hercegovina je, uostalom, u prethodnih 30 godina to ne jednom i sama iskusila.

S druge strane, ne smije se isključiti da rješenje, ponuđeno u HDZ-ovu prijedlogu, odgovara i bosanskohercegovačkim etnonacionalistima uopće – neovisno o tome podržavaju li ga javno ili ne. I da su, uz manje intervencije ili bez njih, u konačnici spremni za njega dići ruke – ne zbog uvjerenja kako je ono interes građana BiH nego, sasvim suprotno, zbog kalkulacija kako bi njime i sami osigurali svoju neupitnost na jednom dijelu države u budućnosti.

No, nije upitno da takva rješenja ne mogu biti zalag evropske budućnosti. A ni, narodski kazano, zalag mirne Bosne. Sasvim suprotno, ono bi samo rehabilitiralo vrijednosti prošlih stoljeća – vrijednosti plemenske logike posebiće – i bilo bi temelj budućih etničkih i konfesionalnih sukobljavanja. I, nema dvojbi, kontinuiteta procesa demografskog praznjenja kojemu, uostalom, svi zajedno svjedočimo i danas.

Drugi je Prijedlog Zakona o izbornim jedinicama i broju mandata Parlamenta Federacije BiH, kojeg su koncem 2017. godine u proceduru uputili SDP i DF. Zapravo, Demokratska fronta je početkom veljače 2020. godine u parlamentarnu proceduru uputila još jedan, prijedlog Izbornog zakona – uz njega i amandmane na Ustav BiH – kojeg su uradili njezini pravni eksperti.¹³ No, na njega su po principu „hitno“ reagirali HDZ i SNSD, dajući do znanja kako o tom prijedlogu nisu spremni ni razgovarati.

Samo od sebe se, dakako, nameće pitanje, zbog čega? Što je razlog takvog ignorirajućeg odnosa, neovisno o tome od koga prijedlog dolazio? Vjerojatno ga treba tražiti u činjenici da prijedlog DF-a ne stavlja znak jednakosti između HDZ-a i Hrvata, da integrira a ne dezintegrira, da, u konačnici, puno više štiti Hrvate no što ih štiti i postojeći Izborni zakon. Razlozi su, drugim riječima, tamo gdje su bili i u slučaju Prijedloga Zakona o izbornim jedinicama i broju mandata Parlamenta FBiH, kojeg su koncem 2017. godine u proceduru uputili SDP i DF. A kojeg je HDZ odbacio pod izgovorom da nije u skladu s presudom Ustavnoga suda, da je tu odluku moguće implementirati jedino izmjenama zakona u državnomu parlamentu, nikako i u Parlamentu Federacije BiH,¹⁴ da će Hrvati rješenjima koja taj prijedlog nudi ponovo biti diskriminirani itd.¹⁵

¹³ Prema prijedlogu zakona, kojeg je u parlamentarnu proceduru uputio DF, članovi Predsjedništva BiH bi se birali tako što bi se iz RS-a birao jedan član, i to bez nacionalne odrednice, a iz Federacije BiH dva, pri čemu ne mogu biti iste nacionalnosti. S druge strane, zastupnici u Dom naroda državnoga parlamenta birali bi se na način da bi se povećao njihov broj, pa bi, uz zastupnike iz reda konstitutivnih naroda, iz svakog entiteta bili birani i pripadnici nacionalnih manjina. Dom naroda parlamenta Federacije BiH birao bi se tako što bi u njega bio delegiran barem po jedan pripadnik svakog konstitutivnog naroda iz svake županije. Predložen je, na koncu, i novi model izbora zastupnika u gradskom vijeću Mostara, koji bi se birali razmjerno broju stanovnika u određenim dijelovima grada. Predviđeno je i uvođenje novih tehnologija pri glasanju, te zabrana kandidiranja osobama koje su pravomoćno osuđene za ratne zločine. Uz sve to prijedlog predviđa i druga rješenja koja zaslužuju pažnju. Predviđa se, primjerice, prestanak mandata članovima Predsjedništva ako ne obavljaju svoju funkciju, prestanak mandata izabranim zastupnicima ukoliko Parlamentarna skupština ne izvršava svoje dužnosti, depolitizacija izborne administracije i uvođenje suvremenih tehnoloških rješenja u izborni proces (elektronskih skenera, kamera, čitača otiska prsta ili druge tehničke opreme) itd.

¹⁴ Zanimljivo je da su iz međunarodnih krugova i u vezi s tim dolazili međusobno oprečni signali. Po mišljenju Venecijanske komisije, naime, problem izbornog zakonodavstva, koji je u vezi s presudom Ustavnog suda BiH u predmetu „Ljubić“ može se riješiti na razini Parlamenta Federacije BiH. Drugim riječima, u proceduru upućeni prijedlog se naslanjao na mišljenje Venecijanske komisije. Istodobno, međutim, delegacija Evropske unije u BiH je imala identičan stav kao HDZ BiH, da se odluka Ustavnog suda BiH mora implementirati u Parlamentarnoj skupštini BiH – i time se, praktički, izjasnila protiv prijedloga izmjena Izbornog zakona s kojim su u federalni parlament išle četiri stranke kako bi se njime provela presuda Ustavnog suda BiH u predmetu „Ljubić“.

¹⁵ Budući je prijedlog zakona usvojen u Zastupničkom domu Parlamenta Federacije, predsjednik Glavnog vijeća nevladine udruge Hrvatski narodni sabor je to okarakterizirao činom „derogiranja Ustavnog

Analizira li se, međutim zajednički prijedlog SDP-a i DF-a – uz napomenu da su uz njega naknadno, kao ravnopravni predlagači stali i SDA i SBB, da ga je, iako nije bila potpisnik zajedničkog prijedloga, podržala i Naša stranka, te da je u Zastupničkom domu Parlamenta Federacije BiH i usvojen 20.06.2018. godine¹⁶ – a koji stvari stoje bitno drugačije u odnosu na tvrdnje HDZ-a. Taj prijedlog, naime, poštuje temeljni princip balansa građanskoga i nacionalnog – koji je *conditio sine qua non* funkcioniranja BiH i kao države i kao društva. A, otišlo se značajno dalje i od onoga što omogućuje postojeće zakonsko rješenje kada su Hrvati i njihov opstanak u BiH po srijedi.

U prilog izrečenom govore i rješenja iz tog prijedloga. Po njemu, prostor Federacije je podijeljen na 12 izbornih jedinica koje se ne preklapaju nužno s granicama kantona. A time se postiže ravnomjerniji balans između broja birača i broja mandata u građanskom domu federalnog parlamenta. Zapravo, značajno više nego u postojećem rješenju se poštuje evropski princip građanskoga – da jedan mandat pripada približno istom postotku građana u ukupnom biračkom tijelu ovog dijela zemlje.

Predloženim rješenjem SDP-a i DF-a se, potom, osigurava i paritetna zastupljenost Hrvata, Srba i Bošnjaka u Domu naroda federalnog parlamenta, ali i primjerena zastupljenost građana Federacije koji se ne izjašnjavaju pripadnicima triju etniciteta. Rješenje je, prevedeno u brojke, po 17 delegata svakog od triju naroda, sedam onih iz kvote Ostali – pripadnika, dakle, nacionalnih manjina i građana koji se ne svrstavaju ni u jedan od etničkih identiteta.

Istodobno, etničkim je principom udovoljeno i presudi Ustavnoga suda, kojom je neustavnom proglašena odredba u postojećem Izbornom zakonu da se u svakom kantonu za Dom naroda federalnog parlamenta svakom od triju naroda daje jedno mjesto, neovisno o tome kakva je etnička struktura kantonalne skupštine. Predloženim rješenjem se, drugim riječima, doslovce preslikava ustavna odredba, prema kojoj u svakom kantonu za Dom naroda federalnog parlamenta svakom narodu pripada najmanje jedno mjesto, ali pod uvjetom da je u kantonalnu skupštinu biran barem jedan zastupnik iz tog naroda. I to je odredba koju se, ima li se dobre namjere, teško može osporavati. Jer, ne samo da ona proizlazi iz Ustava, nego je i u funkciji zaštite onih koji

suda i Ustava BiH te je tako ovih pet bošnjačkih stranaka izvele entitetski udar na državu“ (<https://www.klix.ba/vijesti/bih/bozo-ljubic-bosnjacke-stranke-su-izvrsile-entitetski-udar-na-drzavu/180707045>)

¹⁶ Zakon o izbornim jedinicama i broju mandata Parlamenta FBiH je usvojen sa 65 glasova „za“ i bez onih protiv ili suzdržanih - uz dodatak, doduše, da tom zasjedanju Zastupničkog doma nisu prisustvovali zastupnici HDZ BiH, i opet uz obrazloženje da je predloženi zakon u suprotnosti s Ustavom BiH, presudom Ustavnog suda BiH i Ustavom Federacije BiH.

su u pojedinim dijelovima zemlje – zbog ratnih strahota, ali i poslijeratnog načina vladanja u gotovo istoj mjeri – ostali u značajnoj brojčanoj manjini.

Zašto, pak, ako je tako, HDZ BiH nije pokazala spremnost da o njemu i razgovara? I što je razlog solidariziranja SNSD-a s takvim stavom? Razlog, po svemu sudeći, što se HDZ-a tiče, treba tražiti u činjenici da predloženo rješenje ne osigurava HDZ-u ekskluzivitet na hrvatsko predstavljanje, niti je garancija njegova bezuvjetnog sudjelovanja u podjeli političke moći. Što se, međutim, solidariziranja SNSD-a tiče, motive treba tražiti u procjeni kako se time pomaže zaoštavanje političkih konflikata i dalje destabiliziranje zemlje koje ide na vodu tezama o BiH kao nemogućoj državi.

Jedino tim motivima je, zapravo, moguće tumačiti odbijanje modela u kojemu je nacionalno izbalansirana struktura Doma naroda državnoga parlamenta na način da se u njemu omogućuje zastupljenost i Srba iz Federacije, odnosno Hrvata i Bošnjaka iz RS-a, ali i grupacije Ostalih s prostora čitave zemlje. S druge strane, eliminira se Dom naroda kao paralelna, institucija kojom se obesmišljava građansko predstavljanje, a njegove ingerencije svode isključivo na pitanja koja se tiču vitalnog nacionalnog interesa – koja se, uz to, prijedlogom i preciziraju. Uvodi se i institut izvanrednih izbora i do detalja razrađuju slučajevi u kojima se primjenjuje – a time se eliminiraju i mogućnosti nepoštivanja iskazane volje birača na izborima kojima sve ove godine, pa i danas svjedočimo. U vezi sa sastavom Predsjedništva države se predlaže rješenje kojim se otklanjaju uzroci diskriminacije po etničkoj osnovi i izvršavaju presude suda u Strasbourgu. Nudi se, na koncu, rješenje i mostarskog izbornog rebusa.

Daleko od toga da je prijedlog SDP i DF bogomdan. Ponešto bih mu se, ako se već hoće, imalo i prigovoriti. Ali, parlament je mjesto gdje se prigovore može i treba iznijeti. Zašto, međutim, unaprijed odbiti svaku mogućnost razgovora? I zašto otvoreno ne reći razlog za to – da se prijedlog ne uklapa u ambicije vrha HDZ. Koji bi preko Izbornog zakonom htio ostvariti ono što mu je cilj bio i tijekom rata – novu podjelu zemlje i teritorijaliziranu hrvatsku jedinicu, kako god se ona zvala. U svakom slučaju, prostor na kojemu će HDZ imati neprikosnovenu vlast i preko kojega će, dok god je on i formalno u sastavu zajedničke države, moći uvjetovati odnose i u njezinim okvirima. Otprilike onako kako to danas čini Dodik, možda u još zaoštrenijoj formi.

Principi koje bi se kod izbornog zakona moralo ispoštovati

Ambicija ove analize nije nuditi ni konkretna, ni u pravničkoj formi, uobličena rješenja, kojima bi Izborni zakon BiH dobio konture istog takvog zakonodavstva razvijenih demokratskih društava. No, moguće je ponuditi principe koje bi u kreiranju takvog zakonodavstva bilo uputno slijediti.

Jedan od njih svakako je jednako pravo svakog punoljetnog građanina da – bez obzira na svoju etničku i rasnu pripadnost, kao i ideološku, religijsku i inu orijentaciju – može birati ili biti biran na svaku od izbornih funkcija u institucijama vlasti. I u odnosu na to pravo, uz sve navedeno, brana ne mogu biti ni bilo koji drugi razlozi – mjesto življenja, teritorijalna pripadnost, administrativna organizacija države i slično. A baš različiti tipovi tih razloga su kočnica ostvarivanju biračkoga prava kao temeljnog ljudskog i građanskog prava mnogih bosanskohercegovačkih građana.

Jedan od temeljnih principa, koje bi moralo slijediti izborno zakonodavstvo – u društvima poput bosanskohercegovačkoga posebice – je zaštita i kolektivnih prava građana. Pri tome se mora odbaciti stereotipe kako je za život građana relevantna samo jedna forma njihove manifestacije, etnička prava, te da sva ostala nisu vrijedna pažnje. Sasvim suprotno, društvo izgrađeno na punini građanskih i ljudskih prava sve njih respektira u istoj mjeri. Istina, bosanskohercegovačko društvo je opterećeno sukobima s etničkim prefiksom, zbog čega potreba poštivanja etničkih prava zaslužuje i dodatnu pažnju. Ali, nju se ni na koji način ne smije razumjeti i kao prihvaćanje njihove glorifikacije u odnosu na sva ostala, pa i u odnosu na pravo čovjeka na normalan život i rad, pravnu i svaku drugu sigurnost, i zadovoljavanje svih ostalih i građanskih i ljudskih prava. Na čisto teorijskoj ravni, istina, u društvu, u kojemu je osigurana punina građanskih i ljudskih prava, po automatizmu su osigurana i kolektivna, pa i etnička prava kao jedan od oblika njihove manifestacije. Imajući, međutim, u vidu konkretnu stvarnost, sve to ne smije biti razlog da se posebno naglašavanje etničkih kao forme kolektivnih prava tretira odstupanjem od, ili skrnavljenjem idealnotipskih teorijskih modela.

U oblikovanju izbornoga zakonodavstva, koje bi pratilo standarde razvijenih demokratskih društava, jedan od principa koji se ni na koji način ne smije ignorirati, jeste princip odgovornosti i smjenjivosti izabranih. Taj princip, potom, po automatizmu znači postojanje instituta izvanrednih izbora u slučaju da se ne može formirati parlamentarna većina u organima zakonodavne vlasti, u slučaju da se izgubi parlamentarna većina temeljem koje su formirani organi izvršne vlasti, u slučaju da članovi izabranog tijela – primjerice

Predsjedništva BiH – ne obavljaju Ustavom i zakonom povjerenu im funkciju i slično.

Brana rješenjima izbornoga zakonodavstva, koja slijede standarde razvijenih demokracija, ne smije biti niti administrativna teritorijalna organizacija. Da bi se, primjerice, u izborima za Predsjedništvo BiH ili Dom naroda državnoga parlamenta svim građanima osiguralo i aktivno i pasivno biračko pravo, oblik koji to u najpotpunijoj formi omogućuje je onaj po kojemu se čitava BiH tretira kao jedna izborna jedinica. To, međutim, ne znači da se, i na razini države i na razini entiteta, ne mogu slijediti i drugi modeli, pod uvjetom, razumije se, da se njima osigurava apostrofirano pravo svim punoljetnim građanima.

U odnosu na teritorijalnu organizaciju važna je i još jedna načelna intervencija. Bosna i Hercegovina, naime, spada u red malih evropskih država. Stoga upitnima djeluju različita izborna rješenja na istim razinama njezine organizacije – na razinama etnita prije svega. Drugim riječima, ništa logičnije od toga da se izbornim zakonodavstvom takve različitosti, asimetrična rješenja koja danas egzistiraju, eliminiiraju i sistem izbora, kakav god on bio, unificira.

Bosna i Hercegovina je klasičan primjer poslijekonfliktnog društva, u kojemu su vrlo snažni ostaci ideologija koji su je koštali i uništavanja ljudske supstance i materijalnog razaranja. Stoga bi i izbornog zakonodavstvo moralo biti u funkciji obeshrabrivanja i ideologija destrukcije i onih koji takve ideologije promoviraju. Drugim riječima, zakonskim rješenjima bi na izborne i druge javne funkcije bilo uputno onemogućiti one koji osuđivani za teška kaznena djela – djela ratnih zločina i širenja etničke i konfesionalne netrpeljivosti posebice.

I na koncu, pitanje depolitizacije izborne administracije je, sudi li se po dosadašnjem iskustvu, također jedan od bitnih detalja reforme izbornoga zakonodavstva u BiH. Pri tome je krajnje nevažno koju će formu depolitizacije konkretno zakonsko rješenje slijediti. Važno je isključivo da je eliminirana i najmanja mogućnost političke kontrole izborne administracije na svim razinama njezine organizacije – od biračkih odbora i općinskih izbornih komisija do Centralne izborne komisije BiH. I da, s druge strane, takvu, depolitiziranu administraciju prate rješenja koja isključuju i mogućnost zloupotrebe biračkoga prava. Pri tome se, među inim, misli i na ugrađivanje u izborni proces suvremenih tehnoloških rješenja – elektronskih skenera, kamera, čitača otiska prsta ili druge tehničke opreme za koju se procjenjuje da može biti u funkciji regularnosti izbora.

Umjesto zaključka

Bez ambicije da se ide do u najsitnije detalje – zbog čega su, među inim, izostavljeni i neki elementi cjeline koja se krije ispod apostrofiranog naslova – ponuđenom analizom je dan kronološki presjek funkcioniranja izbornoga zakonodavstva od 2001. godine, kada je usvojen Izborni zakon BiH, do danas. Iz njega su, dakako, evidentne i sve razlike koje su se manifestirale među najznačajnijim političkim grupacijama, posebice u odnosu na smjer kojeg treba slijediti u reformi izbornoga zakonodavstva.

Pokušalo se, potom, predstaviti i najkarakterističnija rješenja reforme izbornoga zakonodavstva u prethodnih nekoliko godina sa svim vrlinama i manama koje iza njih stoje. Pri tome je težište stavljeno posebice na dva – rješenje koje je u parlamentarnu proceduru u državnomu parlamentu uputio HDZ BiH s jedne, te ono koje su kreirali SDP i GF, a naknadno su mu se kao predlagači priključile još dvije političke partije, SDA i SBB.

Na koncu, u završnom dijelu se pokušalo ponuditi i temeljne principe koje bi se pri reformi izbornoga zakonodavstva, želi li BiH primjenjivati standarde razvijenih demokratskih društava u sferi izbornoga zakonodavstva, trebalo slijediti. Sedam principa je posebice apostrofirano zbog uvjerenja da bez njihove implementacije u izborni sustav nema ni evropskih standarda ni evropskog sustava vrijednosti kao onog koji određuje bi BiH kao državu i društvo.

Literatura

- Božo Ljubić: “Bošnjačke” stranke su izvršile entitetski udar na državu, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/bozo-ljubic-bosnjacke-stranke-su-izvrsile-entitetski-udar-na-drzavu/180707045>, objavljeno 7. 7. 2018, pristupljeno 13. 6. 2020.
- Izborni zakon Bosne i Hercegovine (Neslužbeni prečišćeni tekst), https://izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Izborni_zakon_PRECISCENI_TEKST-hrv.pdf, pristupljeno 13. 6. 2020.
- Izborni zakon po mjeri Čovića ili Komšića: SNSD uz HDZ, ali bez SDA ne mogu ništa, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/izborni-zakon-po-mjeri-covica-ili-komsica-snsd-uz-hdz-ali-bez-sda-ne-mogu-nista/191126016>, objavljeno 27. 11. 2019, pristupljeno 13. 6. 2020.
- Komšićeva stranka predložila parlamentu izmjene izbornog zakona, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/bosna-i-hercegovina-komsiceva-stranka-predlozila-parlamentu-izmjene-izbornog-zakona/9938065/>, objavljeno 5. 2. 2020, pristupljeno 13. 6. 2020.
- Kukić, Slavo (2020), Treba li BiH Izborni zakon koji integrira ili onaj koji, kao prijedlog HDZ-a, dijeli?, Heinrich Böll Stiftung, <https://ba.boell.org/bs>, objavljeno 21. 2. 2020, pristupljeno 13. 6. 2020.
- Ovako DF zamišlja izborni proces u BiH: Građanska država po mjeri svih, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/ovako-df-zamislja-izborni-proces-u-bih-gradjanska-drzava-po-mjeri-svih/200206086>, objavljeno 6. 2. 2020, pristupljeno 13. 6. 2020.
- Popisi 2013, www.statistika.ba

Predstavnički dom usvojio Zakon o izbornim jedinicama i broju mandata u Parlamentu FBiH, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/predstavnicki-dom-usvojio-zakon-o-izbornim-jedinicama-i-broju-mandata-u-parlamentu-fbih/180620114>, objavljeno 20. 6. 2018, pristupljeno 14. 6. 2020.

SDA, SBB, DF i SDP dogovorili zakon o izbornim jedinicama, uskoro na dnevnom redu Parlamenta FBiH, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/sda-sbb-df-i-sdp-dogovorili-zakon-o-izbornim-jedinicama-uskoro-na-dnevnom-redu-parlamenta-fbih/180616045>, objavljeno 16. 6. 2018, pristupljeno 14. 6. 2020.

SDA, SBB, SDP i DF danas potpisuju prijedlog zakona o izbornim jedinicama FBiH, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/sda-sbb-sdp-i-df-danas-potpisuju-prijedlog-zakona-o-izbornim-jedinicama-fbih/180617054>, objavljeno 18. 6. 2018, pristupljeno 13. 6. 2020.

Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, <https://www.javnaraspredba.ba/bih/Zakon/1422>, objavljeno 17. 1. 2017, pristupljeno 13. 6. 2020.

What Kind of Electoral Legislation is Led in Bosnia and Herzegovina in the Company of European Nations?

Summary

As much as the political democracy is not an ideal model of solution for the achievement of social justice principles and equality, in today's level of development, it represents the least variance from those principles. Unfortunately, there are many solutions within it that signify an obvious detachment from what political democracy can accomplish. Experiences in Bosnia and Herzegovina based upon Electoral Law from 2001 are very vivid evidences for such a claim. Because all ambiguities within this Law that are more than evident were in 20 years of its functioning a reason for discontentment of almost all actors within the political arena in Bosnia and Herzegovina. Therefore, since the first days of its life, we can observe many critics regarding bigger part of embedded solutions – whereat the Law is often accused to be the cause for an individual and collective inequality of citizens and people in Bosnia and Herzegovina. Additionally, there are requests for this Law to be changed to eliminate various reasons for inequality, disparities, dysfunctionality of state and other institutions, etc. But the questions are, which way and direction of changes within the electoral legislation can contribute to the elimination of these causes and which kind of demands could be suitable and satisfactory? This article offers some of the principles that could lead to this trace.

Key words: Electoral Law, reform principles, relation between individuality and collectiveness, proposal by HDZ, proposal by SDP-DF

Izborni zakon Bosne i Hercegovine i limiti etnonacionalne paradigme

Pavle Mijović

Izvanredni profesor Katoličkog bogoslovnog fakulteta
Univerziteta u Sarajevu
pavlemc@gmail.com

Sažetak: Izborni zakon Bosne i Hercegovine predstavlja, u svojoj specifičnoj pravnoj formi, vjeran odraz općih načela definiranih Daytonskim ustavom koja su i kalcificirala etničku podjelu zemlje. Interdisciplinarni pristup konstitucionalnim odrednicama prisutnim i u izbornom zakonu pokazuje jasne crte političke svijesti koja ga je donijela.

Prvi dio članka pokušava rekonstruirati dominantnu političko-društvenu ideju u pozadini izbornog zakona. Izborni zakon Bosne i Hercegovine ogledni je primjer nedovršene konstitucionalne i državne arhitekture, posebice u vidu nedovršenog etnonacionalnog fiksizma te problematike ljudskih prava. Etnonacionalna paradigma, evidentna još od prvih višestrančkih izbora u Bosni i Hercegovini, više od samog izbornog procesa ukazuje na etničko svrstavanje. Stoga će koncept „statističke nacionalizacije“ biti analiziran.

Drugi dio članka konfrontira dominantnu ideju izbornog zakona Bosne i Hercegovine s određenim aspektima političke teorije. Ustavna kategorija konstituenata je privilegirana u odnosu na kategoriju „Ostalih“, što predstavlja eklatantan primjer diskriminatorne prakse, koji očekivano, nije u skladu s bilo kojim normativnim dokumentom vezanim za ljudska prava. Čak i iz etnonacionalne perspektive, navedeni Izborni zakon je nedovršen. Nadalje, inherentni limiti konsocijacijskog okvira su analizirani.

Treći dio članka analizira ograničenja etno-partitokracija pokazujući kako je u jednom takvom sistemu, individualna perspektiva gotovo nepostojeća. Obrisi kritičke teorije ukazuju na nužnost alteracije određenih društvenih stvarnosti te stvaranja društvenog modele osjetljivog na različitosti ali usmjerenog prema razvijenim demokratskim tekovinama.

Ključne riječi: izborni zakon BiH, etnonacionalna paradigma, statistička nacionalizacija, konstituenti, inkluzija

Uvod

Izborni zakoni su u velikoj većini država shvaćeni s negativnim predznakom. Svojevrсна odioznost koja često prati gotovo svaki zakon, poprilično je vidljiva na primjeru izbornih zakona. Naime, izbori, koji su sami po sebi masivan fenomen, generiraju, uz relativne pobjednike/pobjednika također i one druge, gubitnike izbora. Kombinatorika postizbornog koaliranja koja je

većinom po funkcionalnom ili interesnom ključu stvara dodatnu diskrepanciju između elektorata i stranačke mašinerije.

Izborni zakon Bosne i Hercegovine rekurentna je politička tema, koja se odvija na Putnamovoj matrici, kao igra na dvije razine. Iz unutarnje perspektive Bosne i Hercegovine, jedna od etnonacionalnih stranaka, Hrvatska demokratska zajednica, insistira na promjeni istoga kako bi se udovoljilo presumptnoj jednakopravnosti i kako bi, kvantitativno gledano najmalobrojniji narod mogao birati svoje, ističe se, „legitimne predstavnike”. Budući da unutar svakog federativnog okvira uvijek postoji mogućnost, popularnog preglasavanja, predlaže se varijacija na temu teritorijalne izborne jedinice koja bi imala za cilj, ističe se, osiguravanja potpune jednakopravnosti. Navedeni stav je sasvim koherentan s generalnim standardima stranaka s etnonacionalnim predznakom, koje se i programski i deklarativno određuju kao protektori svog nacionalnog bića, čiju volju, smatra se, ekskluzivno predstavljaju te kao takva ista mora biti transponirana na sve političke razine predstavljanja.

Iako su svi politički stavovi sasvim razumljivi i legitimni, druga razina igre, ona višeg reda, vezana za Izborni zakon BiH, ona iz perspektive međunarodnih uzusa vezanih za ljudska prava, isti naziva duboko diskriminatornim prema kategoriji “Ostalih”, kojima je uskraćena mogućnost kandidiranja za mjesto člana predsjedništva i mjesto u Domu naroda. Iako niti razvijene zemlje nisu lišene diskriminatornih elemenata u izbornim zakonima, poput rasne, etničke, klasne, korporative, spolne preferencija, diskriminacija koja je konstitucionalno prisutna u izbornom zakonu BiH je nažalost, eklatantnog tipa. Konkretnim pojedincima koji nisu pripadnici konstitutivnih naroda oduzeta je mogućnost kandidiranja za gore spomenute javne funkcije. Bosna i Hercegovina i nakon više od dekade nije u mogućnosti izvršiti navedenu presudu.

Rad analizira etnonacionalnu paradigmu, koja se, na nedovršen način, kodificirala u Izbornom zakonu, te koja posjeduje inherentne limite, posebice u vidu poštivanja ljudskih prava, vezanih za izbornu utrku, kategorije “Ostalih”. U zadnjem dijelu rada predlaže se, na Habermasovom tragu, razvijanje zajedničkog političkog jezika, koji nadilazi sve tri političke ento-subkulture.

Normiranje entonacionalne paradigme unutar izbornog zakona

Problem političkog pluralizma i etnonacionalni boom

Prvim postdaytonovski izbori su, insajderskim i direktnim rječnikom Richarda Holbrooke „ojačali separatiste koji su i započeli rat” (Usp. Holbrooke, 2011, 180-181). Iako je navedeno, i sam će Holbrooke istaći, mnogima poslužilo kao dokaz o općoj želji podjele zemlje po etničkim linijama, njemu osobno i nije. On je to shvatio kao dokaz da je opća atmosfera bila dominirana istim ljudima koji su i započeli rat, a zagovornici pomirenja su u svim zajednicama bili relativno marginalizirani. Belloni također ističe kako su prvi postratni izbori naprosto konsolidirali etnički ekskluzivizam, te su se pretvorili naprosto u etnički cenzus (Usp. Belloni, 2004, 337).

Ova Holbrookovim riječima sveprisutna „opća atmosfera“ uzdignuta je, posebno za vrijeme mirovnih pregovora koji su prethodili nastanku Ustava, na pijedestal normativnog, te se kodificirala u samom ustavu Bosne i Hercegovine i utjecala na daljnju izgradnju svih društvenih struktura. Separatizam, fragmentacija, parcelizacije, sastavnica gotovo svakog političkog života, u bosanskohercegovačkom slučaju, pokazuju dodatne polarizirajuće tendencije. Ustavni okvir Bosne i Hercegovine, posjeduje naglašene centrifugalne tendencije¹ te generalno umanjuje mogućnosti društvene kohezije.

Sam izborni zakon je koncipiran kao integralni dio Daytonskog mirovnog sporazuma kojim je u jesen 1995. okončan rat te stvorena nova državna infrastruktura. S ciljem okončanja rata, smatramo kako je svaki mirovni sporazum hvale vrijedan. No, također, držimo kako svaka ustavna arhitektura ne smije predstavljati konvencionalni fiksizam, čiji se inherentni limiti reflektiraju na opću društvenu sliku (Usp. Weller-Wolf, 2005, 43-49). Izborni zakon Bosne i Hercegovine ogledni je primjer nedovršene konstitucionalne i državne arhitekture, posebice u vidu etnonacionalnog fiksizma te problematike ljudskih prava, o kojima će biti riječ u nastavku.

Iako Daytonski ustav posjeduje svoju specifičnu problematiku, ipak se čini kako je navedena problematika prisutna u javnoj sferi još od prvih višestranačkih izbora. Etnonacionalna paradigma dominira javnom sferom još od prvih višestranačkih izbora u Bosni i Hercegovini. Razdoblje koje joj je prethodilo, jednostranački politički sustav koji se u 20. stoljeću manifestirao većinom u tri forme, isprva u formi fašizma, zatim komunizma a kasnije i

¹ O razlici centrifugalnih i centripetalnih tendencija u političkim strankama konzultirati: Sartori, Giovanni. *Parties and party systems: A framework for analysis*. ECPR press, 2005, 128.

zemalja u razvoju, među kojima su bile i bivše kolonije, početkom devedesetih godina gotovo da je predestiniran na disoluciju. Ako perspektivu suzimo samo na unutar prostora bivše Jugoslavije, već tijekom 20. stoljeću, izborna povijest je generalno podijeljena na dva različita razdoblje. Prva obuhvaća višestranačje unutar Prve Jugoslavije, unutar kojega su mnoge stranke reprezentirale etničke zajednice dok druga obuhvaća jednostranačje za vrijeme Druge Jugoslavije (Usp. Rabushka- Shepsle, 1972, 186-199). Stranački, nazovimo ga etno-okvir, nije stoga novi fenomen, već je u određenoj mjeri i prethodno prožimao određene društvene strukture, što je i sasvim očekivano.

Promjena paradigme i tranzicija s jednostranačje na višestranačje zahtijevalo je inoviranje ustavne arhitekture, isprva u formi amandmana na postojeće ustave, što je bio slučaj u Bosni i Hercegovini, koji je ustavno omogućio prve višestranačke izbore. Višestranačje je, poznato je, najkarakterističniji oblik organiziranja političkih stranaka, izuzmemo li dvostranačje, koje egzistira većinom u visoko razvijenim demokracijama anglosaksonskog tipa. Višestranačje predstavlja, doduše ne bez specifičnih problema i izazova, jedan od vrhunaca moderne predstavničke demokracije. Perspektiva postaje pluralna, što zasigurno predstavlja jedan nužan demokratski skok, ali navedeno dovodi do specifičnih izazova. Razdoblje koje je prethodilo prvim višestranačkim izborima u Bosni i Hercegovini, dobar dio jedne dekade, okarakteriziran je kao doba permanentne socio-političke krize na prostoru bivše Jugoslavije.

S početkom višestranačja (Usp. Bieber, 2014, 548-555) nova politička paradigma koja je imala razviti se kao bazu vlastitog djelovanja uzima ideju etniciteta. Etnicitet, koji isključivo promatramo operacionalizirajući potencijal političkog grupiranja i djelovanja, već krajem 80-ih godina prošlog stoljeća uzima primat gotovo svim drugim motivima političkog djelovanja. Time on postaje novi standard političkog udruživanja. Etnicitet predstavlja jedan poprilično ambivalentan pojam, u smislu da njegove konotacija i implikacije predstavljaju primordijalne konture, predmoderne, političkog djelovanja a nikako jasno razrađene programske smjernice. No, ne čudi što se u pluralnim društvima ponovo javljaju slični fenomeni. U slučaju bivše Jugoslavije, radilo se o „etničkom regionalizmu“, dok primjerice određene zemlje većinom Trećeg svijeta, poput Konga, Sudana, Nigerije, karakterizira tribalizam (Usp. Rabushka- Shepsle, 1972).

Generalna aklamacija i prihvaćanje etniciteta kao temelja političkog djelovanja možda ukazuje i na činjenicu kako kroz duže razdoblje permanentne krize, ljudska aktivnost se usmjerava na primordijalne mehanizme i datosti, poput onih etničkih. Svekoliki kontekstualni razlozi su zasigurno pogodovali nastanku istih.

Malešević dobro primjećuje kako je dominantni izborni sentiment na prvim višestranačkim izborima bio vezan za svojevrsno „predgrađansko i predpolitičko stanje“ (Malešević, 1991, 318) koje se poglavito očitovalo u „minornom ili gotovo nikakvom utjecaju programa i kandidata na političko opredjeljenje birača. Iako je, očekivano, bilo nemoguće razviti konture „retrospektivne teorije glasanje, u kojoj elektorat na temelju prethodnog iskustava s izabranima honorira isto ili ne, u Bosni i Hercegovini je nastupila retrospektivna teorija glasanja, u izvornom jezičnom smislu. Pogledi elektorata su bili usmjereni daleko u prošlost, Maleševićevim riječima „Nacionalno-religijski faktori su imali apsolutni prioritet“ (Malešević, 1991, 315). On dobro opisuje kontekst:

„Nacionalna prebrojavanja, podjele, svrstavanja i homogenizacije su u ovim izborima snažno manifestovane. Sve vrste kriza, strahovanja i neizvjesnosti transponovane su u fetišizam nacionalnog fenomena, kao posljednjeg i jedinog »sigurnog zaštitnika« pred ponorom neizvjesnosti. Neizvjesna budućnost Be Ha i Jugoslavije u očima velikog broja građana je tu bila od primarnog značaja. To je istovremeno predstavljalo povoljnu okolnost za uspješnu manipulaciju nacionalnim i vjerskim osjećajima ljudi, za pothranjivanje novih kolektivističkih iluzija, do optuživanja čitavih naroda, širenja predrasuda, pa i mržnje prema njima. Rezultat toga je širenje straha među ljudima i osjećaja lične, građanske, političke, socijalne, egzistencijalne i nacionalne nesigurnosti. Nema sumnje da je njihovo političko opredjeljivanje bilo pod tim pritiskom. Neke stranke su to uspješno instrumentalizirale“. (Malešević, 1991, 324).

Statistička nacionalizacija

Izborni rezultati to jasno pokazuju. Mirko Pejanović precizno primjećuje kako su prvi višestranački izbori pokazali više od pluralizacije i stranačkog opredjeljivanja – etničko svrstavanje (Usp. Pejanović, 2016). Ili, preciznije, tri nacionalne stranke, predstavljene kao reprezentanti nacionalnih interesa, osvajaju 84% poslaničkih mandata u republičkoj skupštini. Ostalih šest stranaka, ukazuje Malešević na njihov skroman rezultat, uzimaju jedva 14% poslaničkih mjesta te samo zahvaljujući proporcionalnom izbornom modelu kod izbora poslanika u Vijeće građana ovih osam stranaka ulazi u Parlament. Tako se i ovdje pokazala stanovita prednost proporcionalnog nad većinskim, pogotovu apsolutno većinskim izbornim principom, ističe Malešević (Malešević, 1991, 323).

Etnicitet ovdje shvaćamo kao političko operalizirajući potencijal, a ne kao singularno iskustvo življenja, kojega i sam etnicitet zasigurno determinira, manje ili više, ovisno o samom pojedincu. Na primjeru općeg popisa stanovništva, i naš metodološki odabir postaje jasniji. Kvantifikacija stanovništva predstavlja oblik socijalne ontologije. Naš pristup ukazuje kako je primjerice opći censuz stanovništva, koji je pokazao ili konstatirao etničku pripadnost, imao dvostruku funkciju, koje su se kasnije operacionalizirale i politički. Prva je bila katalogizirati etnički sam teritorij Bosne i Hercegovine, a druga, kvantificirajući sam teritorij, odrediti buduće interesne sfere raznih politički aktera. Naime, opći popis stanovništva (u ovom slučaju referentan je bio onaj iz 1980.) koji u svim izbornim ciklusima služi kao svojevrsna referentna točka, kvantitativno je pokazao zastupljenost pojedinih nacija i taj, izmjereni element poslužio je kao osnova za daljnji izborni inženjering. Kolokvijalno nazvano „stanje na terenu“ poslužilo je kao temeljni element za buduće političko planiranje. Navedeno nije predstavljalo isključivo bosanskohercegovački *specificum*. Primjerice, opći popis stanovništva Libanona iz 1933., i fiksirani „omjer snaga“ koji iz toga proizlazi je i danas referentna točka za famozni „power-sharing“ u toj zemlji, koju generalno krasi visok stupanj političke nestabilnosti.

U shvaćanju koncepta „statističke nacionalizacije“ i budućih političkih implikacije, može nam pomoći analiza Rogersa Brubakera koji smatra kako je od velike važnosti „jaki institucionalizirani etnonacionalno klasifikatoran sistem koji određene kategorije čini spremnima i legitimnima za reprezentaciju društvene stvarnosti, političkih ciljeva i organizacije političkog djelovanja“ (Brubaker, 2004, 54).

No, klasifikacija stanovništva je postojala, očekivano, i u nešto daljoj prošlosti i to ne samo na prostoru bivše Jugoslavije. Proces etničke atribucije ili svrstavanja, kako ga Gerald Stourzh naziva, vidljiv iz popisa stanovništva, imao je za cilj, kolektivizirati individualne identitete (Usp. Stourzh, 2010, 154). Iako Stourzh analizira period od sredine 19. stoljeća, dakle poprilično davno, njegove ideje o etničkoj atribuciji koja je imala za cilj pacificirati divergentne konstituente multinacionalnog carstva, poput onog Austro-Ugarskog, imala je „dobre namjere ali loše posljedice“ kako će Stourzh reći, referirajući se na navedeni period te turbulencije koje su iz toga proizašle. Rok Stergar i Tamara Scheer će analizirajući period navedenog multinacionalnog carstva i slijedeći Stourzhove ideje, istaknuti kako je neželjena posljedica birokratske klasifikacije, koja se primjerice ogledavala u klasifikaciji jezika, dovela do shvaćanja pojedinaca pa i čitavih kolektiva kao „etničkih kutija“, koje će

kasnije biti lagano politički usmjerene i po potrebi, instrumentalizirane (Usp. Stergar-Scheer, 2018, 575-591).

Prvi višestranački izbori u Bosni i Hercegovini nisu mogli nego reprezentirati tu predmodernu socijalnu ontologiju na politički plan. U javnu sferu hektično ulaze koncepti, ideje, stavovi, koje je gotovo nemoguće učiniti kompatibilnima sa modernim pluralnim društvenim dinamikama. Programska načela etno-nacionalnih stranaka, koja gotovo da i nisu uopće postojala u modernom smislu, kodificirana su te su se većinom temeljila na retrogradnim koncepcijama gotovo svih konstituenata moderne države, počevši od ekskluzivne koncepcije (vlastitog) naroda, reduktivne vizije teritorija, do inherentno dezintegrativnih dinamika. Proces demokratizacije društva, počevši od prvih višestranačkih izbora, vodio se dijametralno suprotnim dinamikama u odnosu na društvene-političke tokove u Europi, u kojima se potencirao integracijski potencijal iste. No, demokratizacija je iznimno kompleksan proces, koji u svojim fundativnim fazama, kakva je bila i početak višestranačja, slijedi određene rudimentarne dinamike. Dok su navedene donekle i očekivane kada se radi o početnim trenucima demokratizacije, iste postaju potpuno neshvatljive kada su shvaćene kao fiksni cilj svakog društvenog okvira.

Limiti konsocijacije, konstituenti i ekskluzija „Ostalih“

Konstituenti i ekskluzija „Ostalih“

Razvoj političkog procesa u pluralnim društvima, koje karakterizira politička organiziranost koja slijedi etničke linije, odvija se u nekoliko faza, tvrdi Rabushka. Prva faza je ona prije nezavisnosti (govori se većinom o zemljama postkolonijalnog nasljeđa ili država federativnog ustrojstva) u kojoj se različiti etnički potencijal grupira i mobilizira kako bi zajednički srušili vladajući režim. Navedeno je bilo očito na prvim višestranačkim izborima. No, erozija je brzo nastupila. Pokazati će se kasnije u bh slučaju kako „ortačke koalicije“, slijedeći Rabushkin teoretski model, počinju erodirati čim u pitanju dođe raspodjela političkih ili inih drugih resursa (Usp. Rabushka, 2009, 219). Rat je, očekivano, dodatno nagrizao bilo kakvu mogućnost inoviranja političke arhitekture.

Nakon rata u Bosni i Hercegovini okončanim mirovnim ugovorom, privilegirane su tri glavne etničke grupe - Bošnjaci, Hrvati i Srbi, koji su označeni kao „konstitutivni“ narodi. Nije sporno kako navedene sastavnice predstavljaju, kvantitativno, najveći dio same populacije. No, čini se kako je društvena

cjelina reducirana na svoje elementarne komponente koje su etničkog karaktera, i koje dobivaju novi naziv - konstituenti.

Sam termin konstituent je poprilično ambivalentnog značenja, iako ćemo ga ovdje promatrati, s Andrewom Rehfeldom, u kontekstu političkog predstavljanja, koji legitimira samu demokraciju i uvjetuje institucionalni dizajn. I sama etimologija je poprilično ekstenzivna, a i korištenje termina je variralo kroz stoljeća. Na početku 18. stoljeća riječ konstituent je bila vezana za samo glasanja, dok kasnije postaje shvaćena kao dio neke veće širine. Ponekad je shvaćena individualno, ponekad ima kolektivne konotacije (Usp. Rehfeld, 2005, 34). Ako konstitutivnost shvatimo kao "način na koji država definira grupe građana s ciljem izbora političkih predstavnika" (Usp. Rehfeld, 2005, 36), onda je lagano zaključiti s Rehfeldom kako su konstituenti u Bosni i Hercegovini definirane na religijskoj ili etničkoj matrici (Usp. Rehfeld, 2005, 36-38). Radi se o predmodernom okviru koncepcije političke stvarnosti. U kontekstu razvijenijih demokracija, dobro evoluiranim i modernim, navedene teme su potpuno opsoletnog karaktera.

No, u bosanskohercegovačkom slučaju je drugačije. Ono što odudara od konstitutivne matrice, dakle društveni ostatak, etiketiran je vrlo pejorativnim terminom „ostali“. Riječ je pojedincima, primjerice autohtonim nacionalnih manjina, među kojima su i ona židovska i romska ali i pojedincima koji se ne deklariraju kao jedan od konstitutivnih naroda. Iako građani u punom smislu, ustav ih etiketira kao „Ostali“ i uskraćuje im pravo da se kandidiraju za člana predsjedništva i Dom naroda. Iako su slične diskriminirajuće tendenciju su prisutne u raznim oblicima u 20. stoljeću, izgleda da je BiH jedina zemlja na svijetu sa ustavom koji neke svoje građane konstitucionalno kategorizira kao "Ostale".

Iako elementi diskriminatorne prakse prisutni su, doduše u mnogo manjoj mjeri (Usp. Holden, 2006, 163) i u ostalim društvenim uređenjima. Ponekad se radi o rasnim razlikama, kao primjerice u Sjedinjenim Američkim Državama, koje su u određenoj mjeri kodificirane i u privilegiranim elektorskim glasovima, koji se često pokazuju determinirajući za opću političku sliku. Inače kategorija ostalih, iako, po našem istraživanju nepostojeća u bilo kojem drugom ustavnom okviru, bi se mogla usporediti s distinkcijom između građana i ne-građana. Ostalima pripada kategorija negrađana, koji iako punopravni građani Bosne i Hercegovine, nemaju potpuno mogućnost sudjelovanja u političkom životu, na koji imaju isključivo pravo, gotovo monopol, članovi pojedine od etnija.

Specificum koji proizlazi iz Daytonskog ustava je to da pojedinci koji imaju puna građanska prava bivaju, zbog nepripadnosti trima dominantnima

etničkim kategorijama, limitiranog političkog života. Daytonski specifikum je u stupnju eksplikativnosti kojom se diskriminacija ističe. Iako su slične prakse postojala već u začetku i na prvim višestranačkim izborima u Bosni i Hercegovini iste su sada ustavno kodificirane i kao takve eliminatorni element za bilo kakve eurointegracije.

Mišljena smo kako aktualni izborni zakon posjeduje inherentne limite koje su vezane za ljudska prava. Individualna ljudska prava i one kolektivna nisu na zadovoljavajući način artikulirana u istom. No, problematika ljudskih prava reflektira nejasnoće prisutne u *Deklaracija o pravima čovjeka i građanina* iz 1789. (uzimamo je kao vjerojatno utemeljujući trenutak modernih demokracija). Talijanski filozof Giorgio Agamben, dobro uočava problematiku odnosa čovjeka, individualne kategorije, i građanina. Kome su namijenjena ljudska prava? Konkretnom čovjeku, individui ili pak njegovom građanskom okviru, pravnom statusu i državnom okviru? Jacques Maritain, inače jedan od suautora Opće deklaracije o pravima čovjeka slično tvrdi, uvodeći razliku između posjedovanja ljudskih prava i ostvarivanja istih (Usp. Maritain, 1992, 105-106). I Habermas je na sličnom tragu na mnogo mjesta, posebice u djelu *Između činjenica i normi*, kada ukazuje na diskrepanciju normativnog okvira i provođenja istog.

U slučaju aktualnog izbornog zakona dogodila se i dodatna redukcija. Ne samo da se radi o neprovođenju određene pravne norme, već se radi o konstitucionalnoj isključenosti određene kategorije iz određenih sfera političkog života. „Ostali“, po definiciji ne pripadaju niti jednoj od tri dominantne etno-nacionalne političke paradigme.

Konsocijacija između ideje i stvarnosti

Državni okvir Bosne i Hercegovine odražava etno-nacionalnu ideju, doduše u složenijem obliku, onom konsocijacije. Konsocijacija, kao elaborirani koncept, se po prvi put javlja u djelu relativno nepoznatog Johanessa Althiusa (1557–1638), njemačkog filozofa koji u svom djelu *Politica Methodice Digesta et Exemplis Sacris et Profanis Illustrata*, uvodi ideju konsocijacije, koja je kasnije poslužila kao temeljna ideja svakog budućeg uređenja federativnog tipa. U kontekstu 16. i 17. stoljeća, protestantske reformacije i vjerskih ratova koji će kasnije uslijediti, potrebno je bilo fundirati novi državnu arhitekturu. Althusius upravo to i čini, te smatra da su ljudi povezani u određene temeljne zajednice, poput obitelji, grada, provincije i sl. Radi se, očito je, o predpolitičkim stvarnostima. Moć države kreće od upravo ovih najnižih

konsocijacijskih schema. Iako su konsocijacijski entiteti koji će se razviti subordinirani državi, ipak su kolektivno superiorniji. Reći će Althusius, kako „međusobna komunikacije ili suradnja, involvira stvari, usluge i javna dobra” (Althusius, 1603, 7)

Koncizno predstavljena, za Althusiusa, politika je deskriptivna znanost o činjenicama. Nešto ekstenzivniji okvir: „Politika je umijeće povezivanje (*consociandi*) ljudi s ciljem ostvarivanja, njegovanja i čuvanja društvenog života između njih. Dakle, naziva se “simbiotika” (Althusius, 1603, 7). Subjekt politika je udruživanje (*consociatio*), u kojemu ih simbioza obvezuje jedne prema drugima, eksplicitnim ili prešutnim dogovorom, za recipročnu komunikaciju bilo čega korisnog ili nužnog za harmonično odvijanje društvenog života. (Althusius, 1603, 12).

Althusius je u odnosu na druge novovjekovne političke autore, poput recimo Bodina i Macchiavellija, ostao bez toliko pozornosti. No, *revival* njegove ideje konsocijacije javlja da krajem 60-ih godina prošlog stoljeća preko Arenda Lijpharta. Isti će u svom radu *Konsocijalna demokracija* (Usp. Lijphart, 1968, 207) reafirmirati ideje Althusiusa. Osim direktne referencije (fusnota 14) na Althusiusa, Lijphard će njegove ideje primijeniti na fragmentirane ali stabilne demokracije, donoseći i nekoliko povijesnih primjera (Švicarska, Belgija, Austrija).

Realnost konsocijacije. Konsocijacijska tipiziranost bh društva je tolika da gotovo u potpunosti odgovara Lijphartovom modelu, koji je iz 60-ih godina prošlog stoljeća. Arendt Lijphart, tvrdi da za promicanje pregovaranja i kompromisa konsocijacijski sustavi moraju sadržavati četiri ingredijenta. Povezivanje fragmentiranog društva vrši se kroz *institucionalni dizajn* “*ve-like koalicije*” koja je upotpunjena s tri pomoćna instrumenta. “*Obostrani veto*” je mehanizam koji onemogućuje preglasavanje posebice kada je u pitanju vitalni interes. Ovaj mehanizam jamči, po Lijphartu, potpunu političku zaštitu (Usp. Lijphart, 1977, 36-37). Ali, realističan je Lijphard, kada ističe kako veto može dovesti do tiranije manjine (Usp. Lijphart, 1977, 37). *Proporcionalnost* Lijphart suprotstavlja principu “pobjednik uzima sve” a uz to, proporcionalni izborni sustav, koji omogućava političko predstavljanja svake značajnije skupini u društvu, ključan je za rad modela (Usp. Lijphart, 1977, 41). *Segmentarna autonomija*, četvrta je sastavnica konsocijacijskog modela (Usp. Lijphart, 1977, 41-44).

Ograničenja konsocijacijskog modela, svaki građanin Bosne i Hercegovine empirijski doživljava gotovo svakodnevno. Naime, disfunkcionalnost koja je konstitucionalno legitimirana transponira se u gotovo svaku od sfera javnog

života. *Velike koalicije* su vrlo fragilnog karaktera, *obostrani veto* se koristi na granici s trivijalnošću, ne postoje egzaktni podaci o *proporcionalnosti* na čitavom teritoriju Bosne i Hercegovine, a *segmentarna autonomija* slijedi često logiku moći.

Iako u stvarnosti poprilično nefunkcionalnog karaktera, makar u slučaju Bosne i Hercegovine, čini se, kako je konsocijacijski model najbolji za duboko pluralna društva. Četiri sastavnice pluralnog društva prema Lijphartu, za koje je konsocijacijski okvir izvorno i zamišljen, čini se da odgovaraju pluralnom bosanskohercegovačkom društvu:

1. U potpuno pluralnom društvu, mora biti moguće egzaktno identificirati segmente na koje je društvo podijeljeno;
2. Mora biti i moguće egzaktno iskazati veličinu svakog segment, tj., koliko ljudi pripada svakom od segmenata.
3. U potpuno pluralnom društvu, mora postojati savršene korespondencije između segmentarnih granica i granica između političke, društvene i ekonomske organizacije;
4. Političke stranke pokrivene su trećim kriterijem. Završni test potpuno pluralnog društva je taj, da budući da stranke i segmentirane lojalnosti koincidiraju, trebala bi postojati mala ili nikakva promjena u podršci različitim strankama od izbora do izbora: u savršeno pluralnom društvu, izbori su naprosto census segmenta (eng. segmental census) (Usp. Lijphart, 1981, 355-359).

Kritički pogled na etno-partitokracija

Inherentni limiti etno-partitokracije

Metaideja koje prožima Lijphardove ideje o konsocijaciji je povezivanje suprotnosti, uz veliku ulogu lidera suprotstavljenih društvenih aktera. Reći će, u „konsocijacijskim demokracijama, politika se tretira ne kao igra nego kao biznis” (Lijphart, 1968, 216). Zanimljivo je povezati tvrdnju Maxa Webera, koji dotičući se švicarskog proporcionalnog sistema kojega su i neke njemačke regije željele primijeniti, ističe kako se s tim modelom, federativnim, željelo „državu i njene položaje tretirati kao čistu instituciju za osiguranje sinekura“ (Weber, 1999, 171) Ne može biti drugačije niti u slučaju Bosne i Hercegovine, poprilično je očita konstatacija.

Nije nužno ni dijeliti sve stavove Maura Calisea, iako se teško oteti dojmu da je bio potpuno u pravu kada je istakao kako je „problem demokratizacije

države” ništa drugo nego „konstitutivni problem partitokracije”. Precizira Calise kako su „masovne stranke, koje su dugo vremena bile izvan državnih okvira, sada napokon imaju pristup njima u ime masa čiji će glas organizirati i prevesti u političko pravo” (Usp. Calise, 1994, 5). Ne čine se pretjeranim niti tvrdnje, E. E. Schattschneidera koji u knjizi *Party Government* ističe kako su upravo političke stranke stvorile demokraciju, naravno u modernom smislu, te ih stoga treba promatrati kao centralni i determinirajući element u razvoju iste (Usp. Schattschneider, 1960, 1-10). Politička stranka nije drugo, jasan je Schattschneider, nego organizirani pokušaj dolaska do moći (Usp. Schattschneider, 1960, 35). Spomenuto Schattschneiderovo djelo je 60-ih godina prošlog stoljeća predstavljalo embrionalni doprinos razvoja analize i važnosti političkih stanaka. Sa značajnim vremenskim odmakom, iz današnje perspektive, unatoč eroziji svekolike stranačke infrastrukture, ipak je lagano konstatirati važnost institucionalnih organizacija, poput stranaka, za svekoliki politički život. Stranke su, poprilično determinirajuće, za sveukupni politički život.

Kombinacija „etničke kutije“, stranačkog monopola, generalno turbulentnog stanja pred disoluciju bivše Jugoslavije, postaje realnost u slučaju Bosne i Hercegovine. Neovisno i partnerskim porukama između lidera i struktura stranaka s nacionalnim predznakom, ipak je vrlo brzo etnička paradigma dovela do duboko polarizirajućih pozicija, i to ne vezanih za društveno-političke marginalije već za temeljne društvena shvaćanja. Temeljna divergencija i reducirana mogućnost smislenog koaliranja dovodi, vrlo očekivano, do hostilnosti (Usp. Reilly, 2001, 7-10), a navedena je čest pratitelj „demokracije u podijeljenim društvima“, kako ju Reilly naziva.

Rat je u ovom slučaju bio gotovo očekivani nastavak politike drugim sredstvima. Donald Horowitz, renomirani ekspert za etničke konflikte, ističe kako „nigdje recipročna veza između stranke i društva nije jasnija nego u etničkim politikama”, budući da se apeliranjem na elektorat u isključivom etničkom ključu generira i sam etnički konflikt generira (Usp. Horowitz, 1985, 291). Samorazumljivo je ono što Horowitz ističe, kako etničke stranke zastupaju interese te etničke grupe, ali isti interesi kroz ekskluzivni karakter navedenih stranaka postaju prvi indikator podijeljene politike (Usp. Horowitz, 1985, 292). Zacementiranost etničkih stranaka najpovoljnija je za same lidere i članove, poznato nam je to.

Svjestan neuspjeha konsocijacija, Lijphart će istaći kako je za uspjeh konsocijacijskog modela trebati: 1. Sposobnost elita da prilagode divergentne interese i zahtjeve subkultura; 2. Sposobnost nadilaženja podjela i razvijanje zajedničkih napora s rivalnom subkulturom; 3. Njihov trud za održavanje

sistema i razvoj kohezije i stabilnosti. Sve ovo uz pretpostavku da lideri shvaćaju problematiku političke fragmentacije. (Lijphart, 1968, 216). Dobar dio stranačkih politika u Bosni i Hercegovine intencionalno minira sve sastojke nužne za funkcionalnost konsocijacijskog modela.

Inherentni problem etnički utemeljenih politika se većinom svodi na temeljne probleme svake političke teorije i prakse: teritorijalni problem i želja za efektivnom kontrolom istog, što predstavlja neki oblik suverenosti, suženog doduše tipa, ali u kontekstu želje za autodeterminacijom vrlo razumljiv. Iako kako smo već naveli, teritorij Bosne i Hercegovine je etnički klasificiran, zahvaljujući popisima stanovništva te je navedeno poslužilo kao okvir raznih budućih političkih aspiracija. Bosna i Hercegovina, unatoč tome što je konceptualno određena kroz prizmu statističke nacionalizacije, ipak je toliko divergentan teritorij koji naprosto ne može nego biti teritorijalno podijeljen čak niti na neki duboko nehumani način. Konceptualna politika koja je primijenjena na teritorij Bosne i Hercegovine, a temeljila se na klasičnim sastavnicima svake etno-nacionalne politike pokazalo se nakompatibilnom za sam teritorij Bosne i Hercegovine. Naime, svaki od, kasnije konstitucionaliziranih konstituenata, nazvati ćemo ih apstraktno, x, y i z, unutar određenog teritorija predstavlja većinsku ili manjinsku populaciju. Prevedeno, znači da je svaki građanin Bosne i Hercegovine x, na određenom dijelu teritorija tretiran kao „Ostali“, pa i kada je dio jednog od konstitutivnih naroda. Gotovo bezbroj institucionaliziranih stereotipa prema samoj stvarnosti Bosne i Hercegovini, primjerice onaj o „vjekovnoj mržnji“ konstituenata, koje je beskrajno brutalni rat dodatno potencirao utjecale su i na nastanak novog ustavnog okvira.

Ako etnopolitike, unatoč dogovorenom partnerskom odnosu, koji je često prerastao u funkcionalni ortakluk, nisu u stanju zaštititi populaciju koja odudara od relativno većinske na prostoru jednog određenog, često, iz šire perspektive, poprilično beznačajnog, teritorija, to ukazuje na inherentni limit navedene politike. Monstruoznosti koje su karakterizirale 90. godine prošlog stoljeća u svim svojom nijansama i fenomenologijama, idejni su nasljednik etnopolitika.

Obrisi kritičke teorije i „Ostali“

Max Horkheimer, jedan od pilastra Frankfurtške škole, u uvodu u svoju Kritičku teoriju, dobro reprezentira zeitgeist dekade, vežući vlastite motivacije za razvoj kritičke teorije s jednostavnom željom posebice mladeži za „boljim životom i pravim tipom društva“ te „odbijanjem prilagodbe tadašnjem

redu stvari“ (Horkheimer, 1972, viii). Njemački autor ističe nužnost sagledavanja problema iz više različitih aspekata, izbjegavajući jedan dominantan aspekt, ili jednu dominirajuću perspektivu. Jedna od temeljnih ideja kritičke teorije briga je za „razumne uvjete života“, zatim osuda postojeće društvene institucije i prakse kao nehumane i teorija koja promišlja potrebu za alteracijom društva u cjelini (Horkheimer, 1972, 189-199).

Izborni zakon Bosne i Hercegovine zasigurno potrebuje alteraciju. Ustavna diskriminatorna praksa zaslužuje osudu. Posebice iz perspektive ljudskih prava i generalno demokratskog standarda, njegov diskriminatorni karakter posebice u pogledu problematike „ostalih“, teritorijalne asimetrije i ostalog, onemogućuje prihvaćanje razvijenih demokratskih standarda.

S druge strane, i etnonacionalna paradigma je nepotpuno i iz perspektive same paradigme. Primjerice, nemogućnost teritorijalizacije vlastitog biračkog tijela, unutar Federacije Bosne i Hercegovine, izaziva reakciju velike većine stranaka okupljenih oko hrvatskog nacionalnog predznaka. Politička artikulacija navedenog, koja je sasvim razumljiva unutar navedenog okvira, se većinom svodi na strah od fenomena preglasavanja i na izbor tzv. nelegitimnih predstavnika.

Političko predstavljanje. Hanna F. Pitkin se pita o ideji političkog predstavljanje, te lagano možemo njezinu ideju transponirati u domenu etničkih stranaka. Pitkin se pita da li je kod političkog predstavljanja riječ „samo o fikciji, o mitu koji je dio našeg društvenog folklor. Ili, da li se predstavljanje redefinira kako bi odgovaralo politici?“ (Pitkin, 1967, 221). Ako, na temelju prethodnog teoretskog okvira, navedene ideje primijenimo u kontekstu bosanskohercegovačke političke paradigme i šireg stranačkog života, kao da ispada da su stranački lideri neprikosnoveni monopolisti pojedinačne volje vlastitih etnija. Tako kolektivizirana volja u jednom individualnom principu, onog lidera stranaka s nacionalnim predznakom, demokratski je deficitarna čije se prakseološke implikacije zrcale u trenutku potrebe za nešto složenijim političkim dogovorom. Navedeno dovodi do generalne percepcije, fundirane u gotovo bezbroj egzaktnih i mjerljivih podataka, stagnacija bosanskohercegovačkog društveno-političkog života. Komparativni pristup pokazuje kako se u bosanskohercegovačkom slučaju politizacija etničkog sukoba - iz šire perspektive izbornog zakona - odvija na nivou banalnih društveno-povijesnih konstatacije koje su oportunistički instrumentalizirane. Ovakav koncept umanjuje mogućnost aktivnog sudjelovanja građana u izbornom sustavu, potiče etnoekskluzivnost te dekuražira svaki oblik meritokracije i otežava tzv. *cross-ethnic voting*.

Ako stranke s etnonacionalnim predznakom svedemo na zajednički nazivnik, onda bi se njihovo djelovanje svelo većinom na želju za što većim potenciranjem glasača kao jednostavnih „etničkih kutija“ koji da, posjeduju slobodu izbora, koja je realno gotovo nepostojeća, budući da njihov glas gotovo *po defaultu ide pripadajućim* im etničkim strankama. Ne radi se baš, očito je, o nekom obliku izborne slobode. Naprotiv, radi se o limitiranom participiranju pojedinaca u javnom životu, koji, umjesto umjesto da glasa-ju za bilo kakav oblik izbornog programa, odabire glasati po automatizmu. Elektorat je u Bosni i Hercegovini shvaćen na principu „etničkih kutija“, na čiju smo genezu već ukazali, te gotovo da se pretpostavlja da pojedinac shvaćen kolektivno kao dio jedne „etničke kutije“ ne može nego glasati za istu. Etnonacionalna paradigma, unaprijed dana, se time suprotstavlja individualnom izboru pojedinca, budući da naglasak stavlja na kolektivni imaginarij, kojega elektorat u biti niti ne izabire, već izbornim činom samo konstatira isti, dajući mu formalni legitimitet. Može nam biti korisna sociologa Niklasa Luhmannova po kojoj se društvo ne sastoji samo od ljudi (pojedinaца, individua) već od komuniciranja, i to kako ga on, poprilično tehnički naziva, strukturalnog uparivanja (eng. *coupling*) između različitih sistema (etničkih, individualnih, klasnih) (Usp. Luhman, 1979). Izbori generalno, moraju pojedincima dati mogućnost za ostvarivanje navedenog, ili makar za izborni pokušaj ostvarivanja istog.

Zaključna razmatranja ili o modelu „inkluzije osjetljivom na razlike“

Europska praksa. Iako uvažavamo svaki politički stav, ipak smo mišljenja da se inherentni limiti izbornog zakona koji su artikulirani na dvije razine, onoj međunarodnoj i domaćoj, trebaju rješavati na način da se preuzme neki od postojećih nediskriminatorskih europskih modela u materiji izbora. Generalni kontekst bosanskohercegovačke politike, s već notornom disfunkcionalnošću sistema, teško može sam ponuditi rješenja. Čak i da je u stanju, osnovano je sumnjati da li bi navedeni prijedlog udovoljavao minimumu europskih standarda.

Politički okvir. Poznata je velika diskrepancije između „normi i konkretnog ponašanja“, Habermasovim rječnikom, između ljudskih prava koja se ostvaruju samo unutar određene političke zajednice. Ne ulazeći detaljnije u samu Habermasovu analizu, tenzija koja postoji između univerzalnih ljudskih prava i onih građanskih, a navedeno je primjenjivo na slučaj „Sejdić-Finci“,

može, makar u teoriji, ojačati i sam institucionalni okvir Bosne i Hercegovine. Naime, borba za inkluzivnije društvo u kojemu sugrađanin, što je i bosansko-hercegovački paradoks, ne može biti niti kandidat za već mnogo puta spomenute pozicije, dobar je početak nekih pozitivnih društvenih procesa. Iako, opća desenzibilizacija ljudi bilo realnom politikom, što se očituje kroz veliki stupanj apsentizma na izborima i općenito u javnoj sferi, ipak svjedoči kako promjene teško dolaze odozdo. Konstitutivni defekt Bosne i Hercegovine, vezan u prvom redu za koncepciju ostalih, primjer je nedovršenosti konstitucionalne arhitekture te ga interpretiramo ekstenzivnije. Naime, unutar suverenog teritorija Bosne i Hercegovine, neovisno o administrativnoj podjeli, velika je vjerojatnost da osoba *x* bude izložene većem ili manjem stupnju diskriminatornog ponašanja, ovisno o tome da li je dio manjinske ili većinske populacije. Problem ostalih je individualan problem gotovo svakog od nas, nužno je naglasiti ovu dimenziju individualne i socijalne empatije. Nepotpunost etnonacionalnog političkog okvira možda je moguće komplementirati uvodeći najbolje europske prakse u zaštiti individualnih i kolektivnih ljudskih prava. No, ti komplementirajući elementi kose se s osnovnim postavkama etnonacionalizma, koji je ipak, u manjem ili većem stupnju, ipak ekskluzivne prirode i dominantan.

Individualna i kolektivna prava. Ne postoji niti približan teoretski konsenzus o shvaćanju odnosa kolektivnih i individualnih prava. Iz perspektive zapadnih razvijenijih demokracija, ostvarivanje kolektivnih prava se većinom odvija iz perspektive individualnih prava, koja su poprilično široko određena te posjeduju kapacitet prihvaćanja i kolektivnih prava. U Bosni i Hercegovini postoji tendencija dominacije kolektivnog imaginarija, neovisno o kojoj se varijanti radi. Izborni zakon mora omogućiti razvijanje inkluzivnijih crta društva te lišen diskriminatornih elemenata. Dodat ćemo, na Habermasovom tragu, model inkluzivnijeg društva, osjetljiv na različitosti, individualnog i kolektivnog tipa. Habermas koji razvijajući model osjetljiv na različitosti, ističe kako su realnosti poput federalne podjele nadležnosti, zatim nužne decentralizacije, zajamčene kulturne autonomije i prava koja se tiču određenih grupa nužni u jednom multikulturnom društvu. Iako Habermas direktno analizira fenomen multikulturalizma, smatramo kako je navedeni okvir u određenom mjeri primjenjiv i na slučaj Bosne i Hercegovine. No, također upozorava kako unatoč različitostima, nužno je stvoriti „povezujuću snagu zajedničke političke kulture”, koja implicira da svi dionici političkog života posjeduju zajednički politički jezik i s time, mogućnost artikuliranja kako kolektivnih tako i individualnih interesa (Usp. Habermas, 2018, 146). Habermas često definira demokraciju kao poredak koji trajno, u institucionalnom smislu, osigurava

medij za artikuliranje individualnih perspektiva te posjeduje mehanizme za njihovo racionalno usaglašavanje. Nasuprot ovome, bosanskohercegovački demokratski okvir privilegira kolektive čiji predstavnici minimalno uspijevaju artikulirati individualne perspektive a kamoli da bi ponudili mehanizme za rješavanje istih.

Bosna i Hercegovini tek slijedi ta evolucija od etničkih politika prema građanskim, koje su se pokazale i kao najuspješnije u zaštiti svih ljudskih prava, od individualnih do kolektivnih. Zapadne razvijene demokracije svjedoče o tome, unatoč mnoštvu kompleksnih izazova s kojima se susreću. Trenutno, političke strukture Bosne i Hercegovine nisu u stanju ostvariti taj evolucijski skok s etničke na građansku paradigmu, uz sasvim razumljivu zaštitu određenog seta prava koja se tiču određenih grupa. Time postaje očit demokratski deficit prisutan u bosanskohercegovačkom društvu. Darwinovim rječnikom, „missing link“ između dvije paradigme, one etničke koja ima evoluirati u građansku, ne u amorfnom obliku, već u autentičnom pluralnom, tek treba nastupiti. Nova paradigma bi se lako transponirala i u izborni zakon.

Bibliografija (red citiranja u tekstu)

- Holbrooke, Richard. *To End a War: The Conflict in Yugoslavia--America's Inside Story--Negotiating with Milosevic*. Modern Library, 2011.
- Weller, Marc. "The post-Yugoslav experience." Weller, Marc, and Stefan Wolff, eds. *Autonomy, self-governance and conflict resolution: Innovative approaches to institutional design in divided societies*. Vol. 33. Psychology Press, 2005, 43-49
- Sartori, Giovanni. *Parties and party systems: A framework for analysis*. ECPR press, 2005
- Rabushka, Alvin, and Kenneth Shepsle. "Politics in plural societies." *Columbus, OH: Charles E. Merrill* 232 (1972). 186-199.
- Malešević, Krstan. "Marginalije o Be Ha izborima'90." *Revija za sociologiju* 22.3-4 (1991)
- Brubaker, Rogers. *Ethnicity without groups*. Harvard University Press, 2004, 54.
- Stourzh, Gerald. *From Vienna to Chicago and back: essays on intellectual history and political thought in Europe and America*. University of Chicago Press, 2010. 154
- Stegar, Rok - Scheer, Tamara. "Ethnic boxes: the unintended consequences of Habsburg bureaucratic classification." *Nationalities papers* 46, no. 4 (2018): 575-591.)
- Rehfeld, Andrew. *The concept of constituency: Political representation, democratic legitimacy, and institutional design*. Cambridge University Press, 2005. 34
- Holden, Matthew. "Exclusion, inclusion and political institutions." *The oxford handbook of political institutions* 2 (2006): 163.
- Lijphart, Arend. "Consociational democracy." *World Pol.* 21 (1968): 207
- Lijphart, Arend. *Democracy in plural societies: A comparative exploration*. Yale University Press, 1977. 36-37.
- Lijphart, Arend, Consociational theory: problems and prospects. *Comp. Polit.* 1981, 13:355-59
- Reilly, Benjamin. *Democracy in divided societies: Electoral engineering for conflict management*. Cambridge University Press, 2001.)

- Schattschneider, Elmer Eric. *Party government...* Transaction Publishers, 1960.1-10
- Calise, Mauro. *Dopo la partitocrazia: l'Italia tra modelli e realtà*. Vol. 26. Einaudi, 1994. 5
- Horowitz, Donald L. *Ethnic groups in conflict*, Univ of California Press, 1985.) 291
- Horkheimer, Max. *Critical theory: Selected essays*. Vol. 1. A&C Black, 1972., viii.
- Bieber, Florian. "Undermining democratic transition: the case of the 1990 founding elections in Bosnia and Herzegovina." (2014): 548-555.
- Belloni, Roberto. "Peacebuilding and consociational electoral engineering in Bosnia and Herzegovina." *International peacekeeping* 11.2 (2004): 334-353.
- Maritain, J. (1992). *Covjek i država. Nakladni zavod Globus-Skolska knjiga, Zagreb.*
- Althius, Johannes, Politica Methodice Digesta et Exemplis Sacris et Profanis Illustrata* (Politics methodically arranged and illustrated by holy and profane examples [Herborn, 1603; 2nd enlarged ed., Groningen, 1610; 3rd enlarged ed., Herborn, 1614]).
- Pitkin, Hanna F. *The concept of representation*. Vol. 75. Univ of California Press, 1967.
- Habermas, Jürgen. *Inclusion of the other: Studies in political theory*. John Wiley & Sons, 2018.

Election Law of Bosnia and Herzegovina and the Limits of Ethnonational Paradigm

Abstract

The Election Law of Bosnia and Herzegovina is, in its specific legal form, a faithful reflection of the general principles defined by the Dayton Constitution that calcified the ethnic division of the country. The interdisciplinary approach to the constitutional determinants present in the election law also shows clear features of the political consciousness that brought it about. The first part of the article tries to reconstruct the dominant political and social idea behind the election law. The Election Law of Bosnia and Herzegovina is an example of unfinished constitutional and state architecture, especially in the form of unfinished ethno-national fixism and related human rights issues. The ethno-national paradigm, evident since the first multi-party elections in Bosnia and Herzegovina, emphasized ethnic grouping more than the electoral process itself. The concept of "statistical nationalization" will be analyzed as well. The second part of the article confronts the dominant idea of the election law of Bosnia and Herzegovina with certain aspects of political theory. The constitutional category of constituents is privileged over the category of "Others", which is a brutal example of discriminatory practice, which, as expected, is not in line with any normative document related to human rights. Even from an ethno-national perspective, the said Election Law is incomplete. Furthermore, the inherent limits of the consociational framework were analyzed. The third part of the article analyzes the limitations of ethno-partitocracy, showing that in one such system, the individual perspective is almost non-existent. The outlines of critical theory indicate the necessity of the alteration of certain social realities and the creation of a social model sensitive to diversity but directed towards the developed democratic achievements.

Keywords: BiH election law - ethnonational paradigm - statistical nationalization - constituents - inclusion

Kratka istorija konstitutivnosti u BiH¹

Žarko Papić

Politički analitičar,
Institut za bolju i humaniju inkluziju
zpapic@ibhi.ba

Sažetak: Ravnopravnost Bošnjaka, Hrvata i Srba i građana osnova je Bosne i Hercegovine, njihove zajedničke nedjeljive domovine.

Nacionalna ravnopravnost je ostvarivanje kolektivnih ljudskih prava. Konstitutivnost je ustavni mehanizam kojim se ona ostvaruje.

Nužan je dogovor, nema većine i manjine niti preglasavanja. Ustavni mehanizmi kojim se obezbjeđuje konstitutivnost moraju se modifikovati. Time će e spriječiti blokada institucija. Ukidanje konstitutivnosti i tzv. građanskog principa „jedan čovjek jedan glas“ destabilizuje zemlju.

Ključne riječi: nacija, nacionalna ravnopravnost, konstitutivnost, ljudska prava, građani

Uvod

„Ko kontroliše prošlost, kontroliše sadašnjost. Ko kontroliše sadašnjost, kontroliše budućnost“ (Orvel 1984).

Istorija Bosne i Hercegovine je istorija pokušaja njene podjele i odbrane njene cjelovitosti. Danas to ima nove „moderne“ oblike, ali priroda nacionalizma se ne mijenja. Nismo jedinstveno društvo već multinacionalno, te moramo graditi jedinstvo u razlikama. Svaki pokušaj, politika, ideologija da se BiH „odbrani“ prostim ukidanjem razlika, „vraćanjem“ nacija u etničke zajednice te uvođenjem političkih manjina i većina umjesto nacionalne ravnopravnosti, put je u podjelu.

Zaboravljanje istorije, opšte i naše, nije puko neznanje već postaje instrument ideološke i političke manipulacije. Proizvodnja istorijske laži, šireći se, postaje svijest ljudi i tako neznanje postaje moć (opet Orvel 1984). Zato par opštih mjesta.

Rodno mjesto nacije i građanskog društva je isto, propast feudalizma i razvoj kapitalizma. Riječ je o paralelnim i međuzavisnim procesima ukidanja

¹ Dio rada je prethodno objavljen kao novinsko priopćenje na portalu www.prometej.ba i www.ivanlovrenovic.com, 14. 4. 2021. godine.

feudalnih granica stvaranjem novih teritorijalnih cjelina i oslobođenjem podanika koji postaju građani. Etničke, feudalne, zajednice koje povezuje jezik, vjera, narodni običaji i začeci kulture, bez ikakve mogućnosti artikulacije interesa ili subjektiviteta razvijaju se u novi istorijski tip zajednice, nacije. Subjektivitet nacije počiva na oslobođenim građanima, te demokratija polako krči sebi put uz padove, izuzetke, sopstvene protivrječnosti.

Nacija je okvir u kojem se razvija građansko društvo da bi tek polovinom prošlog vijeka sa ljudskim pravima, bila otvorena mogućnost njegovog transnacionalnog, globalnog razvoja.

U jednonacionalnim državama sve, manje više, funkcioniše. Problem postoji u višenacionalnim državama koje se, ili raspadaju obzirom na dominaciju najveće ili bar pokušajem dominacije (Sovjetski Savez, Čehoslovačka, Jugoslavija) ili se nalazi unutrašnje rješenje za nacionalnu ravnopravnost (Belgija, Švajcarska).

Nacija je istorijska kategorija te nove istorijske okolnosti mijenjaju i sam karakter društvenih zajednica, te „ukidaju“ ili modifikuju neke tradicionalne odrednice nacije. Proces globalizacije, ekonomske, institucionalne, političke, otvorio je mogućnosti prevladavanja tradicionalnih odrednica nacije kao što je suverenitet. Sam proces globalizacije te „njen“ institucionalni mehanizam je protivrječan. Vođen „tržišnim fundamentalizmom“ otvorio je prostor dominaciji najrazvijenijih te obnavljao stare i stvarao nove podjele svijeta. Otpor dominaciji javlja se povratkom na tradicionalne odrednice nacije uz politički populizam suverenista. Ključni, istorijski problem ostao je isti, održavanje neravnopravnosti u svim međunarodnim odnosima.

Nacija niti je apsolutna niti je vječita, određuje je priroda unutrašnjih društvenih odnosa i opštih, međunarodnih odnosa. Ravnopravnost nacija, ekonomska, politička i pravna, uslov je procesa „odumiranja“ klasičnih odrednica nacija.

Proces formiranja nacija na Balkanu je istorijski kasnio i dešavao se sa raspadom dvije višenacionalne imperije. Sa formiranjem SFR Jugoslavije dobile su jedan, zajednički državni okvir. Razbila ga je agresivna politika pokušaja srpske dominacije, na srpski odgovorili su drugi nacionalizmi i želja drugih da se odbrane. Krvavi rasplet značio je nove države, a nacije su ostale „razbacane“ u više država. Sve balkanske nacije su autohtone kao cjeline makar u različitim državama, većinski dio Bošnjaka je u BiH, dijelovi su u Srbiji i Crnoj Gori ali nikom, bar za sada, ne pada na pamet da govori o srbijanskim Bošnjacima, crnogorskim ili bosanskohercegovačkim Bošnjacima.

U korpusu ljudskih prava naglašen značaj imaju kolektivna ljudska prava. Individualna i kolektivna ljudska prava nisu suprotstavljena, nisu ni nacija i građansko društvo ako je riječ o demokratiji i ravnopravnosti. Problem rađa unutrašnja protivrječnost multinacionalnih društava kada nove ili stare “klase moći” nacionalnim sukobima guše unutrašnju demokratiju i ravnopravnost da bi sačuvali ili proširili moć. Nacionalizam ima klasnu osnovu te su demokratizacija, socijalna i pravna država i nacionalna ravnopravnost jedini alat njegovog eliminisanja.

Borba za nacionalnu ravnopravnost u BiH

Politička borba za cjelovitu BiH u vrijeme Drugog svjetskog rata u okviru antifašističkog pokreta bila je paralelna borbi za nacionalnu ravnopravnost sva tri naroda i građana. Institucionalizacija BiH tražila je i institucionalizaciju ravnopravnosti.

Prvo zasjedanje ZAVNOBiH-a u Mrkonjić Gradu (25. 11. 1943) politički je odredilo da „Bosna i Hercegovina nije ni srpska ni hrvatska ni muslimanska već je i srpska i hrvatska i muslimanska“. Jednako je važno da se Muslimani po prvi put tretiraju kao nacija i to ravnopravna nacija drugim. Time se definiše otpor podjeli BiH prisutan od Kraljevine do NDH i Ravnogorske strategije.

ZAVNOBiH je antifastičko odbijanje fašističkim politikama podjele BiH. Osnova toga, uslov bez kojeg ne bi bilo moguće, je nacionalna ravnopravnost. Veliki korak naprijed u tom pravcu je Drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a u Sanskom Mostu (30. 6. 1944), usvajanje dokumenta „Deklaracija o pravima građana BiH“ sa 13 tačaka kojima se ustanovljavaju ljudska prava u budućoj federalnoj jedinici BiH. To je prvi moderni dokument o ljudskim pravima, pune četiri godine prije „Deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija“ (10. 12. 1948) što će istorije razvoja ljudskih prava pisane u velikim zemljama Zapada uporno ignorisati. Ali ipak, politički gledano „rodno mjesto“ modernog shvatanja ljudskih prava je Sanski Most, mali grad u srcu antifašističke Bosne i Hercegovine.

AVNOJ je 29. 11. 1943. usvojio sve zaključke i odluke ZAVNOBiH-a i time im dao unutrašnji i spoljni legalitet. Pretenzije na BiH unutar rukovodstva KPJ od strane srpskih komunista su odbijene ali će ostati „zamrznute“ da bi se povremeno „odmrzavale“ unutar KP/SK i Srbije i Hrvatske tokom socijalističkog perioda i BiH i Jugoslavije.

Prvi član Deklaracije o pravima građana BiH sjajno definiše međuzavisnost koja je garant opstojnosti BiH “Ravnopravnost Srba, Hrvata i Muslimana Bosne i Hercegovine koja je njihova zajednička i nedjeljiva domovina”.

Socijalistički period razvoja BiH karakteriše borba za praksu nacionalne ravnopravnosti, kroz nacionalni balans kadrova na funkcijama u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, te strukturi partijskih organa i predstavnika BiH u saveznim organima. Mehanizam kojim je to realizovano bio je jednopartijski sistem KP/SK BiH te nije bilo potrebe to utvrđivati u Ustavu. Izbori kadrova su bili partijski a ne demokratski u društvenom smislu, ali su obezbjeđivali nacionalnu političku ravnopravnost što jeste jedan od oblika demokratije.

Ostvarivanje pune nacionalne ravnopravnosti u BiH kao i njene pune ravnopravnosti kao jedne od republika Jugoslavije bio je paralelan proces, a išao je sporo uz niz otpora prihvatanja njene državnosti. Tako, naprimjer, šesta baklja koja simbolizuje republike u grbu DF Jugoslavije unijeta je tek 1952. godine simbolizujući BiH ravnopravnost sa više godina zakašnjenja. Tek sa zvaničnim priznanjem Muslimana kao nacije početkom sedamdesetih godina prošlog vijeka otvorio se put punoj ravnopravnosti, i institucionalno i u praksi a ne samo politički.

Ustav BiH iz 1974. zaokružuje taj proces „Socijalistička republika Bosna i Hercegovina je sekularna i demokratska država ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine - Muslimana, Srba i Hrvata i pripadnika drugih naroda i narodnosti koji u njoj žive.“

Konstitutivnost - od Ustava BiH do (ne)realizacije

Raspad SFR Jugoslavije, rat protiv BiH uz agresiju susjeda, potpuno su promijenili istorijske okolnosti i ugrozili mogućnosti nacionalne ravnopravnosti. Koliko je tačno da su dva aktera unutar BiH de facto težili njenoj podjeli, toliko je tačno da u novim dejtonskim okolnostima njima ne može “oduzeti” pravo na ravnopravnost da bi zemlja ostala „nedjeljiva i zajednička“ za šta je bio ZAVNOBiH u gorim, ratnim uslovima sa agresijom „djelitelja“. U novim uslovima višepartijskog sistema i političkih posljedica rata sa „nacionalizmom zatrovanom demokratijom“ moralo se Ustavom institucionalizovati, operacionalizovati, ravnopravnost. Odatle pojam i termin konstitutivnost.

Konstitutivnost je ustavni oblik garantovanja nacionalne ravnopravnosti, ravnopravnost je sadržaj, a konstitutivnost je način, forma ostvarivanja tog sadržaja. Forma ostvarivanja ravnopravnosti zavisi od istorijskih specifičnosti višenacionalnih zemalja. U BiH od Mrkonjić Grada ta se forma mijenjala

od „bratstva i jedinstva“ u ratnim i poratnim uslovima, do partijske politike ravnopravne zastupljenosti kadrova u svim političkim, kasnije i privrednim i društvenim strukturama. To nije bilo savršeno, ali je blokiralo širenje nacionalizma i obezbijedilo razvoj zemlje. Nova forma, konstitutivnost takođe, u nizu operativnih ustavnih odredbi u Federaciji BiH i Republici Srpskoj traži korekcije na osnovu iskustva, prakse i problema koji postoje. Kritika konstitutivnosti ne razlikuje formu od sadržaja, te bi zbog nedostataka forme ukinula i sam sadržaj, nacionalnu ravnopravnost.

Kritika se na iznenađujući način zasniva na potpunom neznanju ili namjernom zanemarivanju istorije BiH. Dobar primjer je obrazloženje odluke Suda za ljudska prava u Strazburu u slučaju Zornić koja ispravnu odluku, koja se tiče forme, obrazlaže pogrešno osuđujući samu konstitutivnost. Konstitutivnost, dakle oblik nacionalne ravnopravnosti, vezuje se za rat “priroda tog sukoba bila je takva da je bilo neophodno pristati na ‘konstitutivne narode’ kako bi se sačuvao mir“. Da li je moguće da naš član tog suda ne zna istoriju sopstvene zemlje ili...?

Dejtonskim Ustavom BiH (Aneks 4) u preambulu se definiše BiH „Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi u zajednici sa ostalim građanima Bosne i Hercegovine ovim uređuju Ustav Bosne i Hercegovine“. Dakle, određuju karakter zemlje i osnove njenog unutrašnjeg uređenja, dakle oni su ustavotvorni što je jedini korektan prevod i shvatanje konstitutivnosti. Besmislenost polemika oko prevoda sa engleskog jezika jeste smiješna, ali pokazuje „friziranje“ prevoda u svrhu političkih ciljeva. Nije stvar u tome da li dijelovi (entiteti) određuju cjelinu ili cjelina (država) formira dijelove, već u karakteru Ustava koji garantuje nacionalnu ravnopravnost.

Stvarni problem bio je u tome što je konstitutivnost bila institucionalizovana samo na nivou BiH. Osnovni cilj bio je, i ostaje, da se onemogući preglasavanje bilo kojeg od konstitutivnih naroda. To i jeste sadržaj institucionalne zaštite političke ravnopravnosti kao osnove svih aspekata nacionalne ravnopravnosti. Niko nije ni manjina ni većina već su jednaki u odlučivanju. Taj oblik pozitivne diskriminacije u svijetu i Evropi se s pravom smatra dostignućem demokratije i ljudskih prava.

Sasvim je druga tema zloupotreba nekih od operativnih oblika, mehanizama, realizacije konstitutivnosti na nivou BiH kroz blokade institucija i diskriminaciju građana.

U ustavima oba entiteta nije postojala nikakva odrednica o konstitutivnosti tri naroda niti njena institucionalizacija. Konsekventno tome, svi oblici diskriminacije konstitutivnih manjinskih naroda bili su prisutni. Prvi korak

u rješavanju tog problema došao je iz Srpskog Građanskog Vijeća 1997. u Sarajevu. Formiran je Savjet za strateška pitanja djelovanja SGV-a u čijem su članstvu bili između ostalih, Ljuba Berberović, Čedo Kapor, Dragutin Kosovac, Miro Lazović, Obrad Piljak, Mićo Rakić, Vlastimir Mijović, Nikola Kovač, a moja malenkost je izabrana za predsjednika. Želeći ostvarivanje ravnopravnosti na području cijele zemlje, a ne samo na nivou predstavničkih tijela same države, Savjet je u aprilu te godine pripremio „Deklaraciju o ljudskim pravima na političku i nacionalnu ravnopravnost“. U junu te godine Četvrta skupština građana srpske nacionalnosti usvojila je Deklaraciju te uputila inicijativu Parlamentu Federacije BiH i Narodnoj skupštini Republike Srpske za usklađivanje entitetskih ustava sa Ustavom BiH i prijedlogom amandmana o konstitutivnosti u tim ustavima. Reakcije na Deklaraciju i inicijativu bile su različite, u Republici Srpskoj je ignorisana a u Federaciji BiH je kritikovana kao otvaranje „novog srpskog pitanja“ u BiH uz primjetno izbjegavanje javne rasprave čak i od članaova SGV-a. Sa druge strane, Deklaraciju su prihvatili i podržali, VKBI, Krug 99 i HNV. Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH je u decembru 1997. prihvatio Deklaraciju uz oštro protivljenje predstavnika HDZ-a. Tražena je podrška od međunarodnog faktora, poslana su pisma i Deklaracija Clintonu, Jeljcinu, Širaku, Bleru i svim međunarodnim organizacijama u BiH. Nije bilo nikakve reakcije izuzev M. Štajnera zamjenika Visokog predstavnika, koji je Deklaraciju javno podržavao. Vremenom, Deklaracija je zaboravljena sve do početka 2000-tih.

Predsjednik Predsjedništva BiH, Alija Izetbegović, 2001. je Ustavnom sudu BiH uputio apelaciju sa 14 zahtjeva o ustavnosti u raznim oblastima. Između ostalog i prijedlog amandmana na ustave Federacije BiH i Republike Srpske na osnovu Deklaracije SGV-a kojima se obezbjeđuje konstitutivnost u entitetima. Ustavni sud je nakon višednevne rasprave usvojio prijedlog. Protiv su bile sudije iz srpskog i hrvatskog naroda, a Za sudije iz bošnjačkog naroda i strane sudije, tj. 5 Za i 4 protiv. OHR, sa novim Visokim Predstavnikom V. Petričem, je pripremio konkretne amandmane na ustave Federacije BiH i Republike Srpske. Parlament Federacije BiH ih je usvojio, a Narodna skupština tek na direktni pritisak Petriča u kasnim noćnim satima.

Katoni/županije u Federaciji BiH vremenom su uskladili svoje ustave u kontekstu konstitutivnosti, Kantonu Sarajevo je trebalo više od 10 godina, na primjer. kantoni/županije sa hrvatskom većinom nikada nisu uskladili svoje ustave, tako da u njima ustavna ravnopravnost naroda ne postoji. Obzirom na naše najgore običaje to ne smeta HDZ-u, vladajućoj partiji u tim kantonima/županijama, da traži konstitutivnost na nivou Federacije BiH. To je dobra

ilustracija manipulativnog tumačenja samog principa konstitutivnosti kao sredstva za jačanje vlasti nacionalnih partija.

Istovremeno u stvarnom životu puna ravnopravnost, tj. praksa konstitutivnosti, ne postoji bez obzira na usklađene ili neusklađene ustave kantona/županija u Federaciji BiH. Umjesto nje „ravnopravnost“ se nalazi u političkim dogovorima i koalicijama, te simbolima, pa je vijest da je Hrvat postao premijer Vlade Kantona Sarajevo. U Republici Srpskoj situacija je još gora, Bošnjaci i Hrvati mogu simbolično ući u organe vlasti samo preko vladajuće partije dok narod živi u situaciji „konstitutivne manjine“ sa diskriminacijom u raznim oblicima. Na teritoriji BiH prema posljednjem popisu stanovništva preko pola miliona građana su „konstitutivne manjine“, žive na teritorijama gdje su manjina što je blizu 15% stanovništva. Na nivou BiH i njenih institucija nacionalna zastupljenost kroz duple mehanizme zaštite od preglasavanja i njihovu potpunu birokratizaciju vodi blokadama i neefikasnosti.

Stvarni problem BiH nije ustavna odredba o konstitutivnosti kao alata za ostvarivanje nacionalne ravnopravnosti već odsustvo njene realizacije ili formalizacija i simbolizacija njene primjene te političke manipulacije i blokade nacionalnih partija. Preciznije, problem je u društvenom karakteru tzv. nacionalnih partija koje to nisu. Riječ je o političkom organizovanju nacionalnih oligarhija, o političkom „kišobranu“ za prvobitnu akumulaciju kapitala naših tajkuna koji nemaju, niti žele da imaju, veze sa interesima građana „svoje“ nacije. Njima je nacionalni interes samo politička zloupotreba za održavanje moći a ne polazište za dogovor i traženje zajedničkih održivih rješenja za sve interese, čime se ostvaruje nacionalna i građanska ravnopravnost. Ni najbolji ustav ne bi funkcionisao sa ovakvim vladajućim partijama kao što bi i postojeći ustav uz sve nesavršenosti funkcionisao sa drugačijim karakterom partija.

Kritika kritike konstitutivnosti

Najozbiljnija i najopasnija „kritika“ konstitutivnosti je njeno nesprovođenje u praksi društvenog života, održavanje nacionalne neravnopravnosti. To stanje je trajno, od rata do danas. Posljednjih godina to se stanje nastoji ideološki i politički artikulirati kroz nekoliko važnih odrednica, sa mogućim najgorim posljedicama po „zajedničku i nedjeljivu“ BiH.

U tom kontekstu javlja se, i politički artikuliše, zahtjev za ukidanje konstitutivnosti naroda u ustavima i traže izmjene ustava i izbornog zakonodavstva sa uvođenjem principa „jedan čovjek jedan glas“. Zahtjevi se „argumentišu“ demokratijom građanskog društva i EU standardima.

Politički i ideološki zastupnici „građanizma“ ili ne znaju ili ne žele da znaju osnovne stvari o građanskom društvu i njegovom razvoju te o neprihvatljivosti njegove redukcije na pomenuti „princip“. Vrijednosti i standardi savremenog građanskog društva usmjerene su upravo na korekcije i dopune izbornih rezultata gdje svako ima svoj glas. Odatle pozitivna diskriminacija za manjine da bi im se omogućilo učešće u vlasti bez obzira na broj glasova, odbrana kolektivnih ljudskih prava u svim međunarodnim dokumentima, razvoj participativne demokratije i organizacija civilnog društva, koja treba da koriguje i kontroliše izborne pobjednike i smjenjivost izabranih osoba kroz demokratske mehanizme zakonodavnih tijela bez obzira na rezultate izbora. Dakle, legitimitet se ne dobija sam i isključivo legalnošću izbora već legitimitetom političke prakse, njenom opravdanošću, izabranog predstavnika. Tako je naprimjer legitimitet legalnog predsjednika Trampa dva puta osporen u Kongresu i Senatu SAD te je tražena njegova smjena zbog ugrožavanja demokratije u zemlji. Konačno je o tome odlučivalo 100 članova Senata, mada je na izborima 2016. dobio preko 70 miliona glasova. Uz sve navedene vrijednosti građanskog društva smjenjivost dužnosnika u BiH čini mi se veoma važnom i temu legitimiteta treba vidjeti u tom svijetlu.

Vrlo direktna posljedica ukidanja konstitutivnosti i izbora po konačnom i jedinom modelu „jedan čovjek jedan glas“ manjinske konstitutivne narode vraćaju u poziciju nacionalne manjine sa pravom na vjeru, jezik i sopstvenu kulturu ali bez političkog subjektiviteta tj. uticaja.

Naša beskrajna lakoća površnosti teme konstitutivnosti, izbora i činjenice da jednog člana Predsjedništva iz reda jednog naroda de facto izaberu glasači iz drugog naroda, problem vidi samo kao HDZ-ovu želju za vlašću. Ta želja je očigledna ali nije odlučujuća za temu, ne može se biti protiv konstitutivnosti jer smo, opravdano, protiv HDZ-a. Tema ukidanja konstitutivnosti u Federaciji BiH otvara hrvatsko nacionalno pitanje sa izvjesnom internacionalizacijom ne samo iz Republike Hrvatske, a već sada je veoma ojačala HDZ uz gašenje političkog pluralizma u Hrvata u BiH.

Pozivanje na standarde i praksu EU u ovoj oblasti drugi je oblik beskrajne lakoće površnosti, ovaj put birokratske. Standardi EU ne mogu se shvaćati dogmatski bar zato što Brisel nije Moskva iz staljinističkog perioda, a EU nije Kominternu. Svi standardi EU, demokratski, ekonomski, socijalni, veoma su važni i trebaju se prihvatiti uz poštovanje specifičnosti i istorije svake zemlje. Uz namjerne istorijske asocijacije, svaka zemlja ima pravo na „specifičan put u Evropsku uniju“. Dogmatizam u EU kada je riječ o velikim temama ne postoji, pa nikome ne pada na pamet da dovede u pitanje sa stanovišta

demokratskih standarda činjenicu da je funkcija šefa države u nekim članicama EU nasljedna jer su monarhije, naprimjer Belgija i Holandija. Kraljevima i kraljicama je „opis radnog mjesta“ isti kao, naprimjer predsjedniku Njemačke ili Austrije.

Kritika konstitutivnosti kao „sovjetskog modela“ ne zna ništa o istoriji nacionalnog pitanja u bivšim carskim imperijama, niti o borbi za nacionalno oslobođenje i ravnopravnost narodnooslobodilačkog pokreta Afrike i Azije. U konačnici negira autentičnost ZAVNOBiH-a i antifašizma u našoj zemlji.

U našoj poplavi nacionalizama te brutalnoj nacionalističkoj prošlosti nije teško razumjeti normalnu želju ljudi da žive bez nacija i podjela, da svi budu jednaki bez straha i u sigurnosti za budućnost. Ali nije nacija, nacionalna ravnopravnost, te ni sama konstitutivnost proizvođač svega suprotnog našim željama. Manipulatori tim željama, svoje vlasti radi, ukidaju osnove zajedničke i nedjeljive nam domovine. Sa prljavom vodom žele da izbace dijete.

Kako stvari realno izgledaju pokazuje praksa nacionalne ravnopravnosti u Republici Srpskoj. Konstitutivnost je potpuno formalizovana i ima jednopartijski karakter kada je riječ o sastavu organa vlasti. U praksi drugih institucija i u društvenom životu Bošnjaka i Hrvata ravnopravnost ne postoji. Ustavne odredbe o konstitutivnosti međutim, daju osnove za pravnu i političku borbu za ravnopravnost kroz Vijeće naroda Narodne skupštine, te mogućnost direktnog obraćanja Ustavnom sudu BiH.

Krajem februara najavljen je ustavni preokret u Republici Srpskoj. Predsjednik SNSD-a i predsjedavajući Predsjedništva BiH, M. Dodik, najavio je povratak na Ustav Republike Srpske iz 1992. pogrešno ga nazivajući dejtonskim, te referendum o tome. Ocijenio je da je taj ustav pretrpio nekoliko „neustavnih izmjena koje je izvršio bivši Visoki predstavnik Wolfgang Petrič“, te da je „ustavni akt nešto što moramo da dogradimo, osavremenimo i da u svakom slučaju prilagodimo današnjem vremenu“. Petričevi amandmani, kao što smo vidjeli, odnosili su se na konstitutivnost. Njihovim ukidanjem Bošnjaci i Hrvati u Republici Srpskoj gube i formalnu ravnopravnost, ukida se Vijeće Naroda, nacionalna zastupljenost u izvršnim organima i rukovodstvu Narodne skupštine itd. Konkretnije rečeno uvodi se građanski princip, „jedan čovjek jedan glas“, a Bošnjaci i Hrvati uživat će blagodeti ostvarenih EU standarda bez konstitutivnosti. Ovo je dobar primjer kako bi stvari izgledale i u Federaciji BiH sa „građanizacijom“ izbora. Ostaje nedoumica zašto Ž. Komšić, politički promotor ukidanja konstitutivnosti, ne čestita kolegi Dodiku na uvođenju građanske demokratije u skoro pola zemlje a Bošnjacima i Hrvatima povratak na 1992.

Protivrječnosti Ustava - Šta da se radi?

Nacionalno i građansko nisu suprotstavljeni sve dok su društveni odnosi demokratski, te vlast zastupa interes i nacionalne ravnopravnosti i ravnopravnosti građana. Te dvije ravnopravnosti mogu se u punoj mjeri ostvariti samo zajedno i istovremeno.

U drugim realnim društvenim odnosima i nacija i građanska „demokratija“ samo su ideološki instrument za autoritarne, nedemokratske odnose, te u višenacionalnim državama služe kao okvir za konflikte i jačanje opisanog karaktera vlasti u svakoj naciji.

Mi smo ovaj drugi slučaj gdje ideološki proizveden sudar nacionalnog i građanskog čuva pozicije oligarhijski strukturiranim „nacionalnim“ partijama, krupnog kapitala i političkog monopola dobitnika prvobitne akumulacije.

Ustav BiH i ustavi entiteta zahtjevaju kritičku analizu sa tog stanovišta, preciznije da li otvaraju mogućnost odbrane nacionalnog interesa tako da otvaraju prostor nacionalnim partijama za homogenizaciju sopstvene nacije a protiv demokratije u njoj. Blokade institucija, izborne zloupotrebe i prevare, gušenje opozicija samo su javni oblik i posljedica. Riječ je o protivrječnosti ustavnog sistema koja ne prepoznaje i nema mehanizme rješavanja u osnovi društvenih uzroka nacionalnih „sukoba“.

Zbog toga neophodna promjena dijelova ustava za polazišta mora imati političku ravnopravnost nacija u okviru koje niko neće biti ni manjina ni većina što se obezbjeđuje konstitutivnošću.

Istovremeno, mehanizmi zaštite i realizacije ravnopravnosti ne smiju postati generator uzurpacije od strane nacionalnih partija a izbori moraju biti stvarno demokratski. Začarani krug političkih blokada može se razbiti samo smanjivanjem prostora nacionalnim partijama.

Paradoksalno je, ali put za efikasnije ustavno uređenje nije ustavna materija. Riječ je o integritetu izbora, o alarmantno važnoj potrebi da se izbornom zakonodavstvo reformiše u pogledu tehnike i prakse izbornog procesa, o elektronskoj kontroli biračkih spiskova, elektronskom glasanju, video nadzoru biračkih odbora i brojanja glasova te o promjeni sastava biračkih odbora koje treba da čine nezavisni članovi predstavnici civilnog društva, itd. Time bi vladajuće nacionalne partije gubile veliki dio moći a jednako važno smanjio bi se prostor korupciji i nepotizmu, partijskom ili privatnom. Otvorile bi se mogućnosti demokratizacije u društvu i institucijama sistema.

Omogućavanje vanrednih izbora u slučajevima nefunkcionisanja izabrane vlasti (parlamenti, vlada) uslov je za demokratizaciju političkog života i posljedično za smanjivanje monopola nacionalnih partija na vlasti.

Izborni zakon se mora mijenjati ne samo zbog presuda Suda za ljudska prava u Strazburu već zbog nas samih. U Federaciji BiH na sceni su dva ista koncepta izbora za Dom naroda Federacije BiH, nejednako „bodovanje“ vrijednosti glasa kao prijedlog HDZ-a i stanje koje bi SDA zadržala. U prvom slučaju glas Hrvata u Sarajevu gdje Hrvati nisu većina vrijedio bi višestruko manje nego u Širokom Brijegu gdje su većina. U drugom slučaju isto sa rezultatom u korist SDA, glas 26 Hrvata u BPK koliko ih ima vrijedi jednako kao više hiljada glasova u kantonima sa hrvatskom većinom.

Presuda Ustavnog suda BiH iz 2017. po apelaciji Bože Ljubića ukida odredbu da svaki kanton bira po najmanje jednog predstavnika u Klub bilo koje nacije u Dom naroda u Federaciji BiH. Problem međutim nije riješen, zato što pristup toj temi od strane HDZ i SDA nema veze sa demokratizacijom izbora već sa „potrebom“ da svako bira „svoje“ Hrvate. Dakle riječ je o zadržavanju i jačanju političke moći a ne o demokratizaciji izbora u Dom naroda.

Važnije je stanovište koje traži implementaciju presude Suda za ljudska prava iz Strazbura po apelaciji Sejdić-Finci kojom se traži omogućavanje svima, dakle, i ostalim građanima, puno aktivno i pasivno pravo glasa i izbora te sa tim u vezi, po apelacijama Pilav, Zornić, Pudarić i...

Konstitutivnost nije teritorijalno ograničena pa to ne smije biti ni u izbornom procesu. Rješenje je jednostavno, Pilav sa prebivalištem u Republici Srpskoj može se kandidovati za člana Predsjedništva BiH iz reda bošnjačkog naroda nezavisno od toga što se izbor vrši na teritoriji Federacije BiH, a Bošnjaci iz Republike Srpske mogu glasati za bošnjačkog člana Predsjedništva. Tehnički problemi sa glasačkim listićima i brojanjem glasova samo su tehnički. Isto treba da važi za ostale apelacije, Pudarić, Zornić...

Po istom pristupu Sejdić ili Finci mogu se kandidovati u Federaciji BiH ili Republici Srpskoj za člana Predsjedništva BiH. Ako dobiju najviše glasova u Republici Srpskoj oni su izabrani nezavisno o nacionalnoj pripadnosti jer je za njih glasala većina izbornog tijela koju čine Srbi. U Federaciji BiH su izabrani ako dobiju najviše glasova ili su drugi po broju glasova a drugi član predsjedništva je iz reda bošnjačkog ili hrvatskog naroda zavisno od broja glasova. U doglednoj budućnosti nije realan izbor nit u jednom od pomenutih slučajeva ali se na nivou principa obezbjeđuje veza građanskog i nacionalnog predstavljanja, te otvara proces građanskog izbora.

Nadležnost Doma naroda u Federaciji BiH treba racionalizovati. Ako ne mogu biti identične nadležnostima Zastupničkog doma na mogu se niti reducirati na nadležnosti Vijeća naroda u Republici Srpskoj bar zato što je nacionalna struktura u Federaciji BiH drugačija i zato što asimetrija u ovom slučaju potiče iz Vašingtonskog sporazuma na koji se naslonio dejtonski. Dakle ne može se nacionalni interes svesti na etničke karakteristike te ih štititi. Sa druge strane besmisleno je dupliranje glasanja o svakoj odluci Zastupničkog doma, te nadležnosti Doma naroda treba racionalizovati i smanjiti.

Veći su problem nadležnosti Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH jer su neracionalno i pogrešno definisane i sa stanovišta demokratskog odlučivanja i nacionalnog interesa. Već u Predstavničkom domu postoje ustavni mehanizmi (entitetsko glasanje) zaštite nacionalnog interesa, spriječavanja preglasavanja. Dupliranje glasanja po svakoj tački dnevnog reda potpuno je besmisleno. Nadležnosti Doma naroda BiH treba svesti na ono što je stvarni nacionalni interes i što traži konsenzus kao što su budžet BiH, članstvo u međunarodnim organizacijama, izbor Savjeta ministara, itd.

Nužan uslov demokratizacije rada Doma naroda BiH je povećanje broja članova svakog kluba, sadašnjih 5 članova je vrijeđanje demokratije, umanjuje mogućnosti različitih mišljenja u okviru jednog kluba a omogućuje lako ovladavanje klubom od strane vodećih nacionalnih partija. Umjesto 5 članova svaki klub treba da ima bar 15 članova čime će se smanjiti monopolisanje stavova kluba pa time i „nacionalnog interesa“ od strane nacionalnih partija.

Smjenjivost izabranih dužnosnika jedna je od osnovnih vrijednosti demokratije i građanskog društva, posebno onih na najvišim funkcijama. U nas ne postoji mogućnost demokratske smjene u periodu između izbora, naprimjer članova Predsjedništva BiH. A bivša smjenjivanja od strane OHR-a pokazala su se potpuno kontraproduktivnim. Dio ovoga je i ograničavanje trajanja mandata članova predsjedništva na ukupno dva mandata. Ustav omogućava sadašnju situaciju u kojoj član predsjedništva „troši“ treći mandat (12 godina), a moguć je i četvrti što je šesnaest godina.

Time bi se izašlo iz začaranog kruga odnosa legaliteta i legitimiteta. Legitimitet se stiče legalnošću izbora po važećem izbornom zakonu, legitimitet, međutim, nije jednom za svagda obezbijeđen. Legitimnost znači opravdanost nečijeg izbora što se ocjenjuje političkom praksom izabranog člana Predsjedništva. Pisac Ustava BiH logično je smatrao da će član Predsjedništva „iz reda hrvatskog naroda“ zastupati i interese naroda iz kojeg dolazi a ne suprotno. Da nije tako ne bi imali tročlano Predsjedništvo. Koliko god nije politički dobro što je član iz reda Hrvata izabran većinski bošnjačkim glasovima

jer je to omogućilo HDZ-ovu monopolizaciju nacionalnih interesa Hrvata i njegovo „jednopartijsko“ jačanje, toliko je to bilo legitiman izbor. Koncept koji promovirše taj Član iz reda Hrvata sa druge strane, njegov legitimitet dovodi u pitanje u potpunosti. Preciznije, ukidanje konstitutivnosti i izbori na principu „jedan čovjek jedan glas“ manjinski konstitutivni narod, Hrvate, dovodi u status nacionalne manjine, ukida njihovu političku ravnopravnost u 6 kantona i na nivou Federacije BiH gdje su manjina. Demokratski, „građanski“, izabrana većina u Parlamentu Federacije BiH mogla bi mijenjati nadležnosti kantona/županija, zakone, itd. nezavisno od interesa manjinskog naroda. Time se, ukidaju njihova kolektivna ljudska prava što svakako nije u njihovom interesu. Zloupotreba tog interesa od strane HDZ-a ne smije zanemariti suštinu problema.

Odgovor kritičara konstitutivnosti na prethodno je da će građani, Bošnjaci birati po političkom programu a ne svoju nacionalnost. Teorijski moguće, i ima primjera u razvijenim demokratijama (engleski stanovnici Londona za gradonačelnika izabrali ne-Engleza). Istovremeno, historijska iskustva dokažu univerzalnu potrebu pozitivne diskriminacije i političke zaštite manjina u izbornom procesu. Uz to postoje samo konkretno-historijske situacije a ne lijepa historijska sjećanja.

U našoj zemlji, politički pluralizam se „mjeri“ brojem političkih partija što je pogrešno. O bitnim pitanjima odnosa u BiH, unitarizam ili decentralizacija, ili bilo koji aspekt nacionalnog pitanja, opozicija i pozicija u Republici Srpskoj imaju isti stav. Jednako kao i na političkoj sceni kod hrvatskog naroda. Kod Bošnjaka je slično, opozicija i pozicija se uzajamno napadaju brojnim aferama na liniji ko je lopov (korupcija, nepotizam, itd.) a ko nije. To jeste važno, ali u ideološke razlike ulaze samo SDP i Naša stranka, istina vrlo stidljivo i gušeni „probosanskim blokom“ i turbo-patriotizmom. Stoga je jedina realna mogućnost „londonskog scenarija“ u nas, da „član“ predizbornim programom i aktivnostima bude fokusiran na opšte, političke i ideološke interese većinske nacije, i njene političke elite, Bošnjaka u FBiH. To se direktno pokazalo na izborima za Predsjedništvo BiH 2018. Iz takvog predizbornog programa, logično je i konsekventno razvijen program za ukidanje konstitutivnosti i „jedan čovjek jedan glas“ jer u konačnici to znači vlast većinskog naroda. To „prokletstvo većinske nacije“ pokazalo se kao generator raspada ex Jugoslavije, preciznije srpska politička i intelektualna „elita“ većinom je htjela da materijalizuje u sopstvenu vlast i hegemoniju, na štetu i Srba i svih drugih naroda.

Možemo stvar postaviti i drugačije, koncept člana iz reda Hrvata ukida kolektivna ljudska prava preko 500 000 građana BiH, mogu biti i Eskimi ali su opet građani čime se jednako dovodi u pitanje legitimitet izabranog člana Predsjedništva. Sada u kontekstu standarda građanskog društva.

U ovom kontekstu i na prethodnim primjerima legitimitet se mora „vratiti kući“ stvarnom značenju. Legalno izabrani dužnosnik ako ne opravdava svojom političkom praksom sopstveni izbor, gubi legitimitet i treba da bude demokratski smijenjen (vidi SAD/Tramp primjer). Ista je situacija sa mnogim drugim ugrožavanjima suvereniteta zemlje (pozivi na disoluciju itd.), što su razlozi za gubitak legitimiteta onih koji su se zakleli na Ustav BiH. Uvođenje smjenjivosti izbornih dužnosnika važno je za demokratizaciju zemlje, a sam mehanizam smjenjivanja odgovornost je zakonodavnih organa.

Sve pomenuto djeluje utopijski, tačno je da nije moguće dok su na vlasti nacionalne partije koje predstavljaju oligarhijske interese a ne interese građana koji „stanuju“ u svim našim nacijama. Sve dok se tema jačanja jedinstva u zemlji i nacionalne ravnopravnosti ne osloni na društveni i socijalni interes. Interes siromašnih i obespravljenih Srba, Bošnjaka i Hrvata i svih ostalih je jedinstven, da budu bogatiji i jednaki pred zakonom. Sa druge strane interes tajkuna Srba, Bošnjaka, Hrvata je takođe jedinstven, da dalje koriste političku vlast za dalju akumulaciju svojih kapitala na račun „svojih“ Srba, Bošnjaka i Hrvata. Ta su dva socijalna interesa stvarno suprotstavljena za razliku od suprotstavljanja apstraktnih nacionalnih interesa koji služe gušenju artikulacije socijalnih, za sve nacionalnosti zajedničkih, interesa.

Sinteza nacionalnog i građanskog moguća je samo transnacionalnim, socijalnim oslobađanjem ljudi od nepravde, siromaštva i nejednakosti. Stoga BiH može odbraniti samo socijaldemokratski projekt, konkretan i precizan rad sa ljudima i za ljude, a ne „salonska Twitter politika“.

Puna nacionalna ravnopravnost i njena ustavna zaštita kroz konstitutivnost uslov su da se nacije oslobode svojih „gazda“ i otvore izgradnji jedinstva u razlikama.

Sve drugo je nova desnica balkanskog tipa, a ukidanje konstitutivnosti daje snagu separatizmu i direktno ugrožava cjelovitost BiH.

A Brief History of Constitutivity in BiH

Summary

The equality of Bosniaks, Croats and Serbs and citizens is the basis of Bosnia and Herzegovina, their common and indivisible homeland.

National equality is the realization of collective human rights. Constitutivity is the constitutional mechanism by which it is realized.

There is no majority and minority nor re-vote but an agreement is needed. Constitutional mechanisms to ensure constitutivity must be modified. This will prevent the blockage of institutions.

Abolition of constitutivity and so-called civic principle of „one man one vote“ destabilizes the country.

Key words: nation, national equality, constitutivity, human rights, citizens

Ideje za reformu Izbornog zakonodavstva

Mirko Pejanović

Redovni član

Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

pejanovicm@hotmail.com

Sažetak: U referatu „Ideje za reformu izbornog zakonodavstva”, osim uvoda, obrađuju se ovi segmenti: društveno-istorijski uslovi u kojima se u Bosni i Hercegovini 1990. godine formira politički pluralizam na etničkoj osnovi, zatim oblikovanje zakonskog okvira za izborni sistem Bosne i Hercegovine u postdejtonskom razvoju Bosne i Hercegovine.

u elaboraciji teme, fokus je dat na ideje za reformu izbornog zakonodavstva. Pokrenute su sljedeće ideje: kako uvesti odredbu o vanrednim izborima, u svim situacijama, kad pobjedničke stranke odlažu više od šest mjeseci implementaciju rezultata parlamentarnih izbora.

Pokrenuta je i inicijativa da se podigne izborni cenzus za učešće stranaka u parlamentarnim izborima, tako što bi izborni cenzus umjesto 3% bio 5%. Na ovaj način bi se okrupnjavala politička scena: u izborima bi učestvovao manji broj stranaka. Istovremeno bi pobjedničke stranke dobile veći koalicioni potencijal. Zagovara se i treća ideja za reformu izbornog zakonodavstva: uvođenje tehničkih inovacija u činu glasanja na izbornom mjestu.

Uzete u cjelini ideje koje se zagovaraju za reformu izbornog zakonodavstva anuliraju mnoge već pokrenute ideje, koje imaju za cilj da izborni sistem posluži daljoj etnizaciji prostora u Bosni i Hercegovini.

Ključne riječi: izborni sistemi, većinski izborni sistem, proporcijalni izborni sistem, izborni zakona Bosne i Hercegovine, vanredni izbori, Centralna izborna komisija, izborni cenzus

Uvodni pristup

Izborni sistem u demokratskoj državi predstavlja pravno-politički okvir unutar koga se provode aktivnosti u društvenom i političkom procesu izbora zastupnika-poslanika u parlamentarna predstavnička tijela. U savremenim državama liberalne demokratije izborni sistemi jesu suštinski dio funkcionisanja političkog sistema, jer legitimitet i moć Parlamenta kao nosioca ustavotvorne i zakonodavne vlasti stiče se u slobodnom i demokratskom ispoljavanju izborne volje građana. U tom kontekstu izborni sistem predstavlja način na koji glasači-nosioci izbornog prava svojim glasovima izražavaju preferencije u odnosu na stranke.

Izborni sistem istovremeno ima dvostruku ulogu: on oblikuje stranački sistem i utiče na određivanje predstavnštva. Tokom devetnaestog i dvadesetog stoljeća u evropskim demokratskim državama, izbornopravo je postalo neotuđivo političko pravo građana da biraju i da budu birani.

Zemlje Zapadnog svijeta u kojim je konsolidovan stranački sistem i učvršćena parlamentarna demokratija, imaju institucionalizirane izborne sisteme. Oni se javljaju kao većinski, zatim kao proporcionalni izborni sistemi. Zemlje koje su uvele većinske izborne sisteme u njima su se, dejstvom takvog izbornog sistema, oblikovali jaki dvostranački sistemi. Zapravo u strukturi stranačak većinski sistemi pokazuju tendenciju ka stvaranju dvostranačkih sistema. Radi se o sljedećim zemljama: Sjedinjene Američke Države, Engleska, Novi Zeland, Australija i Kanada. Sve ove zemlje, osim Sjedinjenih Američkih Država, imaju značajne i treće stranke koje dobijaju od deset do dvadeset posto glasova¹. Istovremeno oni su najučestaliji institucionalni izborni sistemi. U institucionalne izborne sisteme ulazi i poluproporcijalni izborni sistem.

Tokom razvoja višestranačke demokratije u dvadesetom stoljeću u mnogim demokratskim državama, konsolidovan je stranački sistem u obliku snažnih stranaka desnice, centra i ljevice. Ovaj oblik stranačkog grupisanja prati društvene rascjepke koje uslovljavaju strukturne promjene u razvoju društva.

Krajem osamdesetih godina dvadesetog stoljeća nastaje društveni preokret u vezi sa egzistencijom jednopartijskih sistema u socijalističkim zemljama Evrope i svijeta. Nastaju istorijske promjene koje dolaze s padom Berlinskog zida 1989. godine, dolazi do sloma socijalističkog jednopartijskog uređenja u Sovjetskom savezu i istočnoevropskim socijalističkim zemljama. Taj val globalnih, istorijskih i društvenih promjena dovodi do ukidanja jednopartijskog sistema vladanja i u Jugoslovenskoj Socijalističkoj Federaciji. Disolucija Jugoslovenske Socijalističke Federacije dolazi do svoga kraja tokom 1990. i 1991. godine. Jugoslovenske Socijalističke republike tokom 1990-ih godina izvide političku pluralizaciju i organizuju prve višestranačke izbore. To su najprije uradile Slovenija i Hrvatska, dok su Makedonija i Bosna i Hercegovina političku pluralizaciju izvele sa izvjesnim zakašnjenjem u odnosu na Hrvatsku i Sloveniju.

¹ Vidi šire: Đovani Sartari: Uporodni ustavni inženjering, „Filip Višnjić“, Beograd 2003, str. 56. i 57.

Društveno-istorijski uslovi u kojima se u Bosni i Hercegovini 1990. godine formira politički pluralizam na etničkoj osnovi

Bosna i Hercegovina je kao i druge republike Jugoslovenske Socijalističke Federacije tokom 1990. godine ušla u istorijski proces političke pluralizacije. Skupština Republike Bosne i Hercegovine, kao najviši organ vlasti je u prvoj polovini 1990. godine usvojila zakonski okvir po kome su se mogle formirati političke stranke. Šire diskusije i javna rasprava obavljena je u okviru Ustavnog suda, o tome da li se stranke mogu formirati na etničkoj osnovi. Ustavni sud Bosne i Hercegovine je nakon rasprave donio odluku po kojoj građani imaju političko pravo da se udružuju i formiraju stranke na etničkoj osnovi. To je omogućilo da se od maja do avgusta 1990. godine formiraju tri jednoetničke stranke u Bosni i Hercegovini. Najprije je u mjesecu maju 1990. godine formirana Stranka demokratske akcije, kao stranka Bošnjačkog naroda. Potom je u julu mjesecu formirana Srpska demokratska stranka, kao stranka Srpskog naroda i Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine, kao stranka Hrvatskog naroda, formirano je u avgustu 1990. godine. Istovremeno su formirane i druge političke stranke kao demokratske, građanske i multietničke.

Opšta geopolitička kretanja u Evropi tokom 1990. godine kao i produbljivanje krize Jugoslovenske Socijalističke Federacije pretpostavljali su traženje rješenja za krizu Jugoslovenske Socijalističke Federacije. Razgovor o mogućim rješenjima vođeni su 1990. i 1991. godine na sastancima tadašnjih predsjednika predsjedništava Jugoslovenskih republika². Stanovišta Jugoslovenskih republika o rješenju jugoslovenske krize bitno su se razlikovala. Oblikovana su tri osnovna koncepta: prvo ustroj Jugoslovenske Federacije s velikim ovlaštenjima; drugo: asimetrična federacija i treći koncept: suverenog i nezavisnog razvoja jugoslovenskih republika³. Prve projekte osamostaljenja od Jugoslovenske Federacije izvele su Slovenija i Hrvatska. Time je proces disolucije Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije došao do svog kraja.

² Predsjednici predsjedništava u republikama bili su: Kiro Gligorov-Makedonija; Momir Bulatović-Crna Gora; Slobodan Milošević-Srbija; Alija Izetbegović-Bosna i Hercegovina; Franjo Tuđman-Hrvatska i Milan Kučan-Slovenija.

³ Prvi koncept je zagovarao Slobodan Milošević, predsjednik predsjedništva Srbije. Drugi koncept su zagovarali Kiro Gligorski i Alija Izetbegović, predsjednici predsjedništva Makedonije i Bosne i Hercegovine. Treći koncept je suveren i nezavisan razvoj republika, je zagovaran od Hrvatske i Slovenije i drugih republika.

Strah od pogoršanja sigurnosti uslijed raspada Federativne Jugoslavije kod građana u Bosni i Hercegovini je doveo do etničke homogenizacije. Na toj osnovi su tokom 1990. godine inicijativni odbori za formiranje nacionalnih stranaka dobili podršku pripadnika jednog, drugog ili trećeg etničkog korpusa u Bosni i Hercegovini: Srpskog, Hrvatskog, Bošnjačkog. Kad su nacionalne stranke započele izbornu kampanju u avgustu i septembru 1990. godine, one su se proglasile **kao ekskluzivni zastupnici nacionalnih interesa svojih naroda** (podvukao M.P.). Zapravo, Stranka demokratske akcije je programski oblikovala nacionalne interese Bošnjaka, Srpska demokratska stranka interese Srba i Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine nacionalne interese Hrvata. **Tako je nacionalna pripadnost postala istovremeno i politička pripadnost.** Tri nacionalne stranke su kao svojevrsni pokreti pridobile podršku pripadnika svojih etničkih skupina. Osim toga, nacionalne stranke HDZBiH, SDS i SDA su tokom izborne kampanje u septembru i oktobru dobile medijsku podršku i podršku brojnih nevladinih organizacija iz zapadnoevropskih zemalja.

Istovremeno odvijanje etničke homogenizacije, u obliku grupisanja unutar tri nacionalne stranke dovelo je do apsolutne izborne pobjede: SDA, HDZBiH i SDA na prvim višestranačkim izborima u Bosni i Hercegovini, 19. novembra 1990. godine.

Tri etničke stranke : HDZBiH, SDS i SDA su na prvim višestranačkim izborima 1990. godine, zajedno osvojile 84% mandata u Skupštini Republike Bosne i Hercegovine. Sve druge multietničke i građanske stranke osvojile su 16% povjerenja izbornog tijela u Bosni i Hercegovini.⁴ **Ovim su nacionalne stranke učvrstile političko organizovanje na etničkoj osnovi. Svi relevantni društveni interesi ispoljavali su se i oblikovali na etničkoj osnovi.** Prva višestranačka vlada na početku 1991. godine i sva ministarstva dogovorno su podijeljena između tri etničke stranke. Međutim, istovremeno, tri etničke stranke nisu oblikovale, niti usvojile **koalicioni sporazum o formiranju parlamentarne većine, odnosno vlade parlamentarne većine.** Zapravo, izbjeglo se definisanje programskih osnova na kojima će se donositi zakoni i drugi akti. Odlučeno je da se upravlja Bosnom i Hercegovinom **na partnerskim odnosima vladajućih stranaka**(podvukao M.P.). Budući da su među vladajućim strankama postojale razlike u stajalištima prema razvoju državnosti Bosne i Hercegovine i njene budućnosti, prvo neslaganje, a potom i konflikt između

⁴ Vidi šire: Mirko Pejanović: Struktura i karakteristike razvoja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini, u: Pluralizam u Sloveniji i Bosni i Hercegovini, urednici Danica Fink Hafner, Mirko Pejanović, Sarajevo/Ljubljana, Promocult, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 2006, str. 81-104.

vladajućih stranaka javio se u drugoj polovini 1991. godine. Neslaganje se ispoljilo u diskusiji o državnosti Republike Bosne i Hercegovine, unutar već dovršene disolucije SFRJ. Dvije nacionalne stranke: HDZ i SDA, zajedno s pet opozicionih stranaka, zagovarale su **koncept suverenog i nezavisnog državno-pravnog razvoja Bosne i Hercegovine u budućnosti** (podvukao M.P.). Bosna i Hercegovina je, kao jedna od šest ravnopravnih republika, imala historijsko pravo da oblikuje svoj državno-pravni status, kao što su to uradile Slovenija, Hrvatska i Makedonija. Ovom konceptu je bilo suprotstavljeno stanovište Srpske demokratske stranke kao jedne od vladajućih stranaka. Srpska demokratska stranka kojom je rukovodio Radovan Karadžić je otvoreno zagovarala političko stajalište da je Bosna i Hercegovina samo jedna administrativna tvorevina. Ona ne može imati pravo na suvereno-državni pravni status izvan Jugoslavije. Suverenost Bosne i Hercegovine prema stajalištu Srpske demokratske stranke „mora biti ograničena i vezana za Jugoslaviju“.⁵ Rješenje za neslaganje vladajućih stranaka pronađeno je u oblikovanju ideje i donošenju odluke Parlamenta Bosne i Hercegovine, 25. februara o raspisivanju Republičkog referenduma građana. Referendum je održan 29. februara i 1. marta 1992. godine. Izlaskom građana u postotku od 64% na referendum i glasanjem sa 99% za suvereni i nezavisni državno-pravni status Bosne i Hercegovine iskazana je demokratska volja građana Bosne i Hercegovine da njihova domovina i država Bosna i Hercegovina, na **temelju dotadašnjeg historijskog razvoja, ima pravo egzistirati i razvijati se kao nezavisna i suverena država unutar evropskih država i naroda** (podvukao M.P.).

Na temelju rezultata referenduma građana, Bosna i Hercegovina je u aprilu mjesecu 1992. godine dobila međunarodno priznanje. Njen miran razvoj zaustavila je vojna agresija Miloševićevog režima i Jugoslovenske narodne armije. Rat je trajao do Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine. Odbranu Bosne i Hercegovine i pregovore o miru u Bosni i Hercegovini vodilo je ratno multietničko Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine.

U okviru Dejtonskog mirovnog sporazuma Bosna i Hercegovina je dobila novi-Dejtonski ustav. Po ovom ustavu Bosna i Hercegovina je država sa svojim teritorijalnim integritetom i unutrašnjim ustrojstvom: dva entiteta i Distriktom Brčko. Tako je Bosna i Hercegovina dobila entitetsko-etničko ustrojstvo državne Bosne i Hercegovine. To ustrojstvo je omogućilo dominaciju ispoljavanja društvene interesa na etničkoj osnovi. Zbog toga, Bosna i

⁵ Vidi šire: Mirko Pejanović: struktura i karakteristike razvoja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini 1989–2003, u: *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine*, treće dopunjeno izdanje, Šahinpašić, Sarajevo, 2013, str. 90 i 91.

Hercegovina u postdejtonskom vremenu, **egzistira kao nefunkcionalna država** (podvukao M.P.).

Oblikovanje zakonskog okvira za izborni sistem Bosne i Hercegovine u postdejtonskom razvoju Bosne i Hercegovine

Prvi, drugi i treći poslijeratni Parlamentarni izbori, nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, održani su 1996, 1998. i 2000. godine. Tada su parlamentarni mandati trajali po dvije godine.

Ova tri izborna ciklusa, organizovala je i provodila Međunarodna zajednica, zapravo OSCE, kao dio Međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini. Usljedila je i promjena dužine trajanja mandata parlamenata od 2002. godine. Od tada, mandati parlamenata traju četiri godine.

Tokom 2001. godine, usvojen je Izborni zakon Bosne i Hercegovine⁶. Njegovim usvajanjem formirana je izborna administracija i njena glavna institucija: Centralna izborna komisija. Formirane su i opštinske izborne komisije i glasački odbori. Bosna i Hercegovina samostalno organizuje i provodi parlamentarne izbore od 2002. godine. Prema rezultatima izbora, građani su u postdejtonskom periodu, samo u dva izborna ciklusa dali većinsko povjerenje građanskim, multietničkim strankama: 2000. i 2010. godine. Na šest izbornih ciklusa: 1996, 1998, 2002, 2006, 2014. i 2018. godine građani su dali većinsko izorno povjerenje nacionalnim strankama: Stranci demokratske akcije, Srpskoj demokratskoj stranci i Hrvatskoj demokratskoj zajednici, s tim što od 2006. godine Srpsku demokratsku stranku potiskuje i zamjenjuje Savez nezavisnih socijaldemokrata.

U teorijskim analizama i empirijskim istraživanjima postoji saglasnost da etničke stranke u Bosni i Hercegovine dobijaju većinsko povjerenje građana, **uslijed širenja straha na etničkim suprotnostima** (podvukao M.P.). Tako se izorno tijelo Bosne i Hercegovine tokom izbornih procesa, javlja u obliku tronacionalne podjele na srpsko, hrvatsko i bošnjačko izorno tijelo. Cjelina izbornog tijela-demos Bosne i Hercegovine se fragmentira u tri odvojene potejeline. Tome, svakako doprinosi dvoentitetska teritorijalna struktura države na etničkoj osnovi i fragmentirani stranački sistem. Na prvim parlamentarnim izborima 1990. godine učestvovalo je 15 političkih stranaka da bi broj stranaka koje učestvuju na izborima 2018. godine narastao na 69.

⁶ Zakon je objavljen u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine br. 23 od 2001. godine. U protekle dvije decenije izvršeno je 19 intervencija na Zakon u smislu izmjena i dopuna. Posljednje izmjene su bile 2016. godine.

Ojačao se i učvrstio politički pluralizam na etničkoj osnovi. Izbornu pobjedu dobijaju Stranka demokratske akcije, Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine i Savez nezavisnih socijaldemokrata Milorada Dodika. Ove tri stranke su izbornu pobjedu dobile i 2014. i 2018. godine. Nakon provedenih parlamentarnih izbora, ove pobjedničke stranke vršenje vlasti zasnivaju **na partnerskim odnosima** (podvukao M.P.). Rade to tako, jer, nemaju koalicioni o parlamentarnoj većini. Slože se samo o podjeli resora u državnim ministarstvima. **Konsenzus, u obliku koalicionog sporazuma za formiranje parlamentarne većine, ne uspijevaju izgraditi** (podvukao M.P.). Radi se o tome da postoje bitne razlike u političkim stajalištima stranaka o socijalno-ekonomskom, kulturnom i političkom razvoju države Bosne i Hercegovine. Tako, naprimjer Savez nezavisnih socijaldemokrata negira državu Bosnu i Hercegovinu i vrlo često blokira rad institucija države Bosne i Hercegovine. Na drugoj strani Hrvatska demokratska zajednica svojim isključivim zahtjevima osporava više od dvije godine konstituisanje Vlade Federacije Bosne i Hercegovine nakon parlamentarnih izbora 2018. godine.

Nakon parlamentarnih izbora 2018. godine, više od godinu dana je prošlo do izbora Vijeća ministarstva. U Federaciji Bosne i Hercegovine je od 2018. godine do 2021. godine prošlo dvije godine, a nije došlo do implementacije izbornih rezultata nakon parlamentarnih izbora 2018. godine.

Centralna izborna komisija, prema sadašnjem izbornom zakonu Bosne i Hercegovine nema ovlaštenja da donese odluku o provođenju vanrednih izbora. Zapravo ne postoji zakonski rok do koga se implementiraju rezultati izbora. Ne postoji ni zakonska odredba u izbornom zakonu na temelju koje, nakon isteka roka od šest mjeseci za konstituisanje vlasti, centralna izborna komisija donosi odluku o provođenju vanrednih izbora. Izbjegavanje konstituisanja vlasti u predviđenom roku, nakon provedenih izbora, postaje ustaljena praksa. To govori o političkoj neodgovornosti stranaka i zanemarivanju interesa građana. Ovim se negira i princip smjenjivosti organa vlasti putem demokratskih izbora.

Postojeća **praznina u izbornom zakonu sprečava Centralnu izbornu komisiju da provodi vanredne izbore, u svim situacijama, kad birokratizovani i otuđeni vrhovi stranaka, ne uspijevaju provesti rezultate parlamentarnih izbora** (podvukao M.P.). Eklantan primjer za neprovođenje rezultata parlamentarnih izbora je izbjegavanje konstituisanje vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine više od dvije godine poslije provedenih parlamentarnih izbora 2018. godine. Na ovaj način se negira parlamentarna demokratija i uvođi monopol stranačkih elita da upravljaju razvojem društva. **Parlamentarna**

demokratija se zamjenjuje partitokratijom (podvukao M.P.). Ovo je postao jedan od najvećih problema u izbornom sistemu Bosne i Hercegovine. Drugi veliki problem izbornog sistema proističe iz atomiziranosti stranačkog sistema. Konsolidacija stranačkog sistema, u pravcu okrupnjavanja stranaka na na političkoj areni, nije moguća bez uvođenja novog zakonskog cenzusa koji bi bio veći od sadašnjeg 3% udjela jedne stranke u izbornom tijelu.

Ideje za reformu izbornog zakonodavstva

Postojeći izborni zakon u Bosni i Hercegovini moguće je mijenjati, a da se ne zahtijeva promjena Ustava Bose i Hercegovine. Radi se o promjenama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine koje mogu osigurati novu stabilnost stranačkog sistema u Bosni i Hercegovini.

Nekoliko ideja imaju primat u vršenju promjena izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

Kao prva **ideja javlja se nužnost ugradnje odredbe u izbornom zakonu o vanrednim izborima**. To podrazumijeva da se u zakonu ograniči vrijeme na šest mjeseci u kome se vrši implementacija izbora. Kad pobjedničke stranke ne formiraju vlast u predviđenom zakonskom roku slijedi raspisivanje vanrednih izbora. Odredba za provođenje vanrednih izbora i u entitetima i u državi Bosni i Hercegovini daje ovlaštenje Centralnoj izbornoj komisiji da donese odluku o raspisivanju vanrednih izbora. Ovakva zakonska odredba će ukinuti monopol i neodgovornost stranaka da izbjegavaju provesti izborne rezultate. Osim toga ova zakonska odredba će dovesti do konsolidacije stranačkog sistema. Otpadaće stranke koje ne mogu ili neće da grade koalicione sporazume o formiranju parlamentarne većine.

Druga ideja za promjenu izbornog zakona odnosi se na uvođenje novog cenzusa za učešće političkih stranaka u izborima. U većini zapadnoevropskih demokratskih država izborni cenzus za učešće stranaka u parlamentarnim izborima iznosi 5%. Republika Turska ima izborni cenzus s 10%. Bosna i Hercegovina je tranzicijska i postsocijalistička zemlja. U cilju konsolidacije demokratije i stranačkog sistema, izborni cenzus treba podići sa 3% na 5% učešća stranke u izbornom tijelu. To bi pomoglo da stranački sistem ne bude dovoljno atomiziran.

U cilju transparentnosti izbornog procesa, nevladine organizacije koje vrše monitoring izbora predlažu uvođenje tehničkih inovacija na glasačkim mjestima. Skeniranje glasačkog listića spriječilo bi moguće zloupotrebe i izborne volje građana.

Kad su u pitanju izbori za opštinska vijeća, odnosno skupštine i gradska vijeća i gradske skupštine javlja se jedno pitanje o tome kako ojačati građanski interesni pluralizam. Zapravo radi se o ideji da se izmijeni struktura izbornih jedinica. Umjesto teritorije opštine kao jedne izborne jedinice za opštinsko vijeće, uvelo bi se više izbornih jedinica za izbor opštinskih vijećnika. Teritorijalna osnova za izbornu jedinicu **bile bi jedna ili više mjesnih zajednica** (podvukao M.P.). Na ovaj način bi građani imali mogućnost veće **identifikacije s kandidatima** za vijećnike u njihovoj mjesnoj zajednici. Istovremeno bi bila i veća mogućnost kontrole građana nad radom vijećnika, posebno u odlučivanju o opštinskom budžetu i kapitalnim investicijama u izgradnji komunalne infrastrukture u jedinici lokalne samouprave.

S ovim promjenama izbornog zakona Bosne i Hercegovine izborni sistem bi postao povoljniji okvir za ispoljavanje izborne volje građana i postizanja novih dosega u razvoju izborne demokratije.

Zaključak

Bosna i Hercegovine je u procesu disolucije Jugoslovenske Socijalističke Federacije krajem 80-ih godina i početkom 90-ih godina dvadesetog stoljeća izvela istorijski pokret pluralizacije bosanskohercegovačkog društva i imala prve višestranačke izbore. Tokom 1991. godine višestranačka skupština Bosne i Hercegovine je odlučivala o državno-pravnom statusu Bosne i Hercegovine u budućnosti. Parlament Bosne i Hercegovine je 25. januara 1992. godine donio odluku o raspisivanju Republičkog referenduma građana za izjašnjavanje o suverenom i nezavisnom statusu Bosne i Hercegovine. Voljom građana, a na referendum je izašlo 64% građana upisanih u birački spisak, je odlučeno da Bosna i Hercegovina, kao i druge jugoslovenske republike dobije državno-pravni status suverene i nezavisne države. Na temelju rezultata referenduma, Bosna i Hercegovina je 6. aprila 1992. godine dobila međunarodno priznanje, a i postala članica organizacije Ujedinjenih nacija. Nakon toga Bosna i Hercegovina nije imala istorijsku sreću da u miru izvodi postsocijalističku tranziciju. Uslijedio je rat koji je zaustavljen Dejtonskim mirovnim sporazumom u novembru mjesecu 1995. godine.

U okviru Dejtonskog mirovnog sporazuma Bosna i Hercegovina je dobila ustav i novo ustavno-političko ustrojstvo. Prema Dejtonskom ustavu Bosna i Hercegovina **nastavlja svoj državno-pravni kontinuitet** (podvukao M.P.) sa institucijama države i dva entiteta. Entiteti su zasnovani na etničkoj osnovi. Zbog toga se ispoljavanje svih društvenih interesa dominantno odvija na

etničkoj osnovi. Radi se o tome da je dominacija etničkog momenta u unutrašnjem ustrojstvu Bosne i Hercegovine dovela **do učvršćivanja etničkog pluralizma u političkoj sferi** (podvukao M.P.).

U postdejtonskom periodu, uz angažovanje Međunarodne zajednice, započela je demokratska konsolidacija i izgradnja državnih institucija. Parlamentarne izbore proveo je OSCE 1996. i 1998. godine. Nakon toga je 2000. godine donesen izborni zakon Bosne i Hercegovine, čime je pravno utemeljen izborni sistem Bosne i Hercegovine. Ovim je omogućeno formiranje Centralne izborne komisije i opštinskih izbornih komisija što je označilo uspostavu izborne administracije.

Tokom dvije decenije postdejtonskog političkog razvoju u Bosni i Hercegovini je provedeno: osam parlamentarnih izbora: 1996, 1998, 2000, 2002, 2006, 2010, 2014. i 2018. godine. Svi parlamentarni izbori su provedeni mirno, što znači da se odvijao demokratski proces smjenjivosti parlamenta i vlada.

Kao glavni problem u funkcionisanju izbornog sistema javlja se u nedostatku zakonske odredbe za provođenje vanrednih izbora u slučajevima kada pobjedničke stranke u očekivanom roku, a to je šest mjeseci, ne implementiraju izborne rezultate. Taj problem se posebno ispoljio nakon parlamentarnih izbora 2018. godine. Državna vlada je izabrana sa godinu i više zakašnjenja. Istovremeno, nova Vlada Federacije Bosne i Hercegovine nije izabrana od 2018. do 2021. godine. Čak ne postoje naznake da bi se Vlada Federacije Bosne i Hercegovine mogla formirati do kraja tekućeg mandata, a to znači do parlamentarnih izbora 2022. godine.

Među idejama za reformu izbornog zakonodavstva predlažu se ove ideje:

- Prvo uvođenje zakonske odredbe o vanrednim izborima kad političke stranke prave opstrukciju za implementaciju rezultata parlamentarnih izbora, u zakonom propisanom vremenu.
- Drugo, ideja se odnosi na povećanje izbornog cenzusa za učešće stranaka na parlamentarnim izborima sa 3% na 5%. To bi doprinijelo smanjenju postojeće atomiziranosti političkog pluralizma. Pobjedničke stranke bi uspješnije uspostavljale koalicije za vršenje vlasti nakon izbora.
- Treća ideja za reformu izbornog zakonodavstva odnosi se na tehničke inovacije na glasačkim mjestima kako bi izborni proces bio u potpunosti transparentan.

Zagovara se i četvrta ideja, a to je kreacije nove strukture izbornih jedinica za izbor opštinskih i gradskih vijećnika, odnosno odbornika u opštinama i gradovima, tako što bi izborne jedinice činile jedno ili više mjesnih zajednica.

Literatura

- Dr. Suad Arnautović: Kontroverze o izborima i izbornom sistemu Bosne i Hercegovine, Promocult, Sarajevo 2017.
- Đovani Sartori: Upporedni ustavni inženjering, Filip Višnjić, Beograd 2003.
- Dr. Ahmet Šantić: Izborni pravo-iskustvo Bosne i Hercegovine i evropskih država, University Press-Izdanje magistrat, Sarajevo 2014.
- Kvint Tulije Ciceron: Izborni priručnik sa govorima Marka Tulija Cicerona, University Press, Izdanje magistrat, Sarajevo 2018.
- Mirko Pejanović: Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine, Treće dopunjeno izdanje, Šahinpašić, Sarajevo 2013.
- Mirko Pejanović: Država Bosna i Hercegovina i demokratija, University Press, Izdanje magistrat, Sarajevo 2015.
- Antonio Pehar: Ustavna demokracija za Bosnu i Hercegovinu, Čigoja, Beograd 2012.
- Danica Fink Hafner-Mirko Pejanović: Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini, Promocult, Sarajevo/Ljubljana 2006.
- Slaviša Orlović: Politička sociologija, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd 2019.
- Mr. Hilmo Pašić: Izbori u Bosni i Hercegovini 2002. godine, Centar za promociju civilnog društva 2004.
- Bosna i Hercegovina-15 godina Dejtonskog mirovnog sporazuma, Međunarodni simpozij, zbornik radova, Univerzitet u Sarajevu, Sarajevo 2011.
- Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 23 od 2001. godine.

Ideas for the Reform of Electoral Legislation

Summary

In this paper “Ideas for the Reform of Electoral Legislation”, apart an introduction, following segments are explored: social and historical conditions in which political pluralisms upon ethnic basis is formed in Bosnia and Herzegovina in 1990, then, creation of legal frame regarding electoral system of Bosnia and Herzegovina in post Dayton development of Bosnia and Herzegovina. In topic’s elaboration, focus is situated on ideas for the reform of electoral legislation. Following ideas are presented: how to impose the regulation on a by- elections, in all numerous situations, when winning political parties delay an implementation of parliamentary elections more than six months. There is also an initiative for electoral census to be raised for the participation of political parties in parliamentary elections, instead of 3% for the electoral census to be 5%. This is the way to create an enlargement of the political scene: a smaller number of political parties would participate in elections. At the same time, winning political parties would gain larger coalition potential. Additionally, there is the third idea for the reform of electoral legislation: introduction of technical innovations regarding the act of voting at the electoral places. Taken in general manner, these ideas for the reform

of electoral legislation annul many already ongoing ideas that are aimed to further ethnize Bosnia and Herzegovina using an electoral system to do so.

Key words: electoral systems, majority electoral system, proportional electoral system, electoral legislation of Bosnia and Herzegovina, by-elections, Central Election Commission, electoral census

Demokratska tranzicija i izborni sistem u Bosni i Hercegovini: ideje za jačanje predstavničke funkcije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Elmir Sadiković

Vanredni profesor

Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu

elmir.sadikovic@fpn.unsa.ba

Sažetak: U višestoljetnom razvoju parlamentarizma i predstavničke demokratije parlamenti su predstavljali ključne institucije borbe za demokratiju i ljudska prava. Uloga parlamenata je posebno značajna u zemljama postsocijalističke tranzicije koje nemaju dugu demokratsku tradiciju. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine čini centralnu instituciju predstavničke/parlamentarne demokratije u Bosni i Hercegovini. Osobina neposredne povezanosti parlamenta i građana instituciji Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine daje poseban i veći demokratski značaj od drugih institucija političke vlasti. Iskustva drugih država pokazuju da su za upostavljanje i funkcionisanje demokratskog i uticajnog parlamenta potrebne odgovarajuće društveno-ekonomske, političke i kulturne pretpostavke, kao što su: društvena homogenost u pogledu temeljnih vrijednosti, razvijeno civilno društvo, te odgovarajući stepen konsenzusa i integralnosti unutar paralementarnih stranačkih elita. U kojoj mjeri je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine učinkovita u ostvarivanju predstavničke i nadzorne funkcije? Kako ostvaruje funkciju legitimnosti i učinkovitosti u donošenju zakona i rješavanju društvenih konflikata? Da li je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine kao najviši zakonodavni organ stvarni nosilac parlamentarne suverenosti? Kakva su iskustva razvoja parlamentarizma i predstavničke demokratije u postdejtonskom političkom razvoju države Bosne i Hercegovine? To su osnovna pitanja koja su predmet elaboracije u ovom radu. Obzirom da političke institucije oblikuju i političku kulturu, cilj ovog rada je i dopuniti određene prijedloge za izmjenu izbornog zakonodavstva kako bi Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine učinkovitije ostvarivala ustavne nadležnosti i svoju demokratsku funkciju.

Ključne riječi: Bosna i Hercegovina, politički sistem, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, parlamentarizam, izborni sistem

Parlament i predstavnička demokratija

Evolucijom evropskih monarhija kroz demokratske reforme i revolucije parlament se kao predstavničko tijelo građana, postepenim ustavnim unapređenjem njegovih prava, na temelju recepcije narodnog suvereniteta, tokom 18. 19. i 20. stoljeća konstituirao kao centralna institucija državne moći

i jedina suverena vlast u državi. U višestoljetnom razvoju parlamenti su postepeno evoluirali od savjetodavnih tijela u moderne legislative sa suverenim ovlaštenjima da donose zakone.¹ Svi demokratski politički sistemi imaju zakonodavna tijela izabrana na općim, slobodnim izborima i formalno odgovorna građanima. Gotovo univerzalna prihvaćenost zakonodavnih tijela “ukazuje na činjenicu da u modernom svijetu legitimna vlast mora formalno da sadrži i komponentu predstavnštva naroda.” (Almond, 2009:138) Parlamenti (fr. parler – govoriti) kao zakonodavna tijela povezuju društvo sa pravnom strukturom vlasti u državi. Oni su suštinski instrument predstavničke demokratije. Parlamenti postoje i u autoritarnim režimima. Međutim, demokratsku ulogu ostvaruju samo u liberalnim demokratijama. Svi demokratski parlamentarni politički sistemi se zasnivaju na vrijednostima liberalizma, koji je ideološki oblikovan kao “...izraz vjerovanja u ograničenu vlast, a suština demokratije kao privrženost predstavničkoj narodnoj vladavini zasnovanoj na slobodnim izborima, općem pravu glasa i političkoj jednakosti.” (Fejzić, 2016:43). Termin parlamentarizam je sinonim za parlamentarnu, odnosno predstavničku demokratiju, parlamentarni sistem i režim parlamentarne vlade. Za zakonodavna tijela se često koriste različiti izrazi, kao što su skupština, kongres ili parlament. Međutim upotreba navedenih naziva u političkoj teoriji implicira različito značenje i ukazuje na posebne tipove zakonodavnih tijela i političkih sistema.² Skupštine su skupine osoba koje se okupljaju radi neke konkretne svrhe. Ukoliko je ta svrha politička i na nekoj razini prema karakteru zakonodavna, tada možemo govoriti o skupštini kao zakonodavnoj instituciji. U parlamentarnim političkim sistemima izvršnu vlast bira (imenuje) zakonodavno tijelo, a izvršna vlast odgovara zakonodavnom tijelu tokom cijelog mandata. Stoga se o zakonodavnim tijelima u parlamentarnim političkim sistemima najčešće govori kao o parlamentima. Kongresi sa druge strane predstavljaju posebne tipove zakonodavnih tijela. Obično se javljaju u predsjedničkim političkim sistemima (SAD), u kojima se izvršna i zakonodavna vlast biraju neovisno i nijedna nema moć smijeniti drugu, osim u posebnim okolnostima. (Caramani, 2013:122 i 123) Parlamenti, kongresi ili skupštine su u pravilu političke institucije sa zakonodavnim ovlaštenjima i na nacionalnom nivou predstavljaju jedinu suverenu vlast u državi. Princip izražavanja

¹ Velika povelja slobode (Magna carta libertatum) iz 1215. godine, kojom je ograničena arbitarna vlast kralja, javlja se kao izvorik moderne ustavnosti i koja će u dugom historijskom procesu dovesti do prvog engleskog Parlamenta 1265. godine i ustavne vladavine u 17. stoljeću. Vidi: Sadiković, E. (2019). Subnacionalni konstitucionalizam i demokratija. Fakultet političkih nauka. Sarajevo. str. 13.

² Političke sisteme prema obliku državne vlasti klasificiramo na predsjedničke, parlamentarne ili skupštinske/konventske. Ta klasifikacija se zasniva na odnosu izvršne i zakonodavne vlasti.

narodne volje kroz parlament postao je “temeljni aksiom liberalne demokratije.” (Haggue i Harrop, 2014:391) Povezivanjem građana i institucija vlasti parlament osigurava legitimaciju cijelog političkog sistema. To ne znači da je svaki politički sistem koji ima parlament demokratski, ali je borba za demokratiju uvijek bila vezana za određeni parlamentarni uticaj. Drugim riječima, nema demokratije bez parlamenta i parlamentarizma kao njegovog dinamičnog oblika postojanja. Parlamentarizam u širem smislu označava politički sistem u čijem središtu stoji parlament kao centralna i najvažnija institucija predstavnika naroda, u kojoj se vode razumne rasprave i donose najvažnije političke odluke. Pojam parlamentarizma je u savremenom vremenu vezan za brojne dileme i kontroverze. U genezi svog razvoja parlamentarizam nije nastao kao izraz historijske zakonitosti, već je rezultat višestoljetne intelektualne i političke borbe liberalnih mislilaca i društvenih pokreta za slobodu, jednakost, ljudska prava i ograničenje političke vlasti.

Struktura i osnovne funkcije parlamenta

Parlament kao osnovna institucija liberalne i demokratske politike svoj značaj prevashodno izvodi iz svoje predstavničke funkcije. Artikulacijom interesa naroda parlament predstavlja građane prema državi, ali i državu prema građanima. Pored predstavničke, klasične funkcije parlamenta u sistemima podjele vlasti su zakonodavna (usvaja zakone kojima se oblikuju javne politike), te kontrolna i nadzorna (nadzire provođenje javnih politika i kontrolira izvršnu vlast različitim ustavnim i institucionalnim mehanizmima). Parlamenti pored različitih uloga u političkom sistemu imaju svoju strukturu. Strukturu parlamenta određuje broj poslanika/članova parlamenta i broj parlamentarnih domova. Jednodomni (unikameralni) parlamenti se obično javljaju u unitarnim, etnički homogenim državama (mada ne nužno, npr. Francuska), a dvodomni (bikameralni) u složenim državama (federacije i savezne države). U dvodomnim parlamentarnim sistemima donji dom je u pravilu veći i osigurava političku predstavljenost cijelog stanovništva. Gornji domovi su u složenim državama domovi teritorijalnog predstavljanja (Njemačka, SAD, Ruska Federacija...). Gornji dom predstavlja posebne, teritorijalno određene društvene grupe (savezne države u SAD, pokrajine u Njemačkoj, kantone u Švicarskoj, subjekte Ruske Federacije itd.) Članovi donjeg, predstavničkog doma se biraju po principu “jedan čovjek – jedan glas”. Izbor članova gornjeg doma je različit, od nasljednog prava, direktnih izbora, imenovanja, delegiranja itd. U parlamentarnim demokratijama od broja domova mnogo su

važniji odnosi među njima u procesu političkog odlučivanja. Domovi mogu imati jednake ovlasti (npr. Bosna i Hercegovina - Dom naroda i Predstavnički dom ili SAD (Predstavnički dom i Senat). U tom slučaju se radi o simetričnim parlamentarnim sistemima. U nekim političkim sistemima domovi imaju podijeljene ovlasti ili nejednako podijeljene ovlasti, npr. Japan ili Francuska. U tom slučaju je riječ o asimetričnim parlamentarnim sistemima. U liberalnim parlamentarnim demokratijama donji dom je obično veći, ima posebnu odgovornost za budžet, forum je za predstavljanje glavnih zakonskih prijedloga i u većini zemalja “..ima pravo da prevaziđe veto ili amandman drugog (gornjeg) doma.” (Haggue i Harrop, 2014:394) Ta činjenica potvrđuje primarnost i supremaciju individualnih građanskih prava i interesa u odnosu na kolektivna. Broj domova u parlamentarnim sistemima je uslovljen razvojem i prirodom političkog sistema svake države, njenim specifičnim društveno – historijskim karakteristikama, a u konačnici i vizijom same demokratije. Najveći nedostatak dvodomnih paralementarnih sistema se javlja onda kada ideološki suprotstavljene parlamentarne većine nemaju sposobnost postizanja konsenzusa u procesu političkog odlučivanja. Takvi odnosi mogu u potpunosti blokirati politički proces oblikovanja javnih politika, a time i društveno – ekonomski razvoj. To u praksi dovodi i do neprimjerenog jačanja izvršne vlasti, krize parlamentarizma, destabilizacije cijelog političkog sistema i cjeline društvenih odnosa.

Zakonodavno tijelo je obično najbrojnije među primarnim granama vlasti. Njegova veličina u pravilu zavisi od veličine populacije određene države. Veličina parlamenta ne govori o njegovoj snazi u političkom procesu, ulozi u političkom sistemu ili društvenom značaju. Upravo veliki parlamenti često nemaju sposobnost kohezivnog djelovanja.³ Velika zakonodavna tijela je lakše politički kontrolirati od strane političkih stranaka ili je njihov rad pod dominacijom uticaja birokratskih struktura i parlamentarnih odbora/komsija. Sa druge strane, mali parlamenti se suočavaju sa deficitom legitimiteta jer ne mogu predstavljati sve građane ili posebne društvene grupe (socijalne, etničke ili religijske manjine itd.). Ne postoji jednostavna ili opće prihvaćena formula za određivanje veličine parlamenta. Iskustva drugih država mogu pomoći u oblikovanju ideja za promjenu ovog aspekta strukture Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Pri tome je posebno važan donji dom koji predstavlja sve građane.

³ Nacionalni narodni kongres Kine ima gotovo 3000 poslanika i pod potpunom je kontrolom vladajuće Komunističke partije. Drugi primjer je Evropski parlament, kao jedino zakonodavno tijelo u svijetu koje postoji na nadnacionalnom nivou, a bira se neposredno od strane građana država članica EU. Lisabonskim ugovornom iz 2009. godine je utvrđeno da može imati najviše 750 poslanika.

Tabela 1. Stanovništvo i veličina Donjeg doma⁴ (Caramani, 2013:132)

Zemlja	Stanovništvo	Veličina	Zastupnik na broj građana
Austrija	8.023.000	183	43.842
Belgija	10.170.000	150	67.800
Bosna i Hercegovina	3.531.159	42	84.075
Češka Republika	10.321.000	200	51.605
Danska	5.250.000	179	29.300
Finska	5.105.000	200	25.525
Francuska	58.040.000	577	100.589
Grčka	10.539.000	300	35.130
Hrvatska	4.784.265	160	29.901
Italija	57.460.000	630	91.206
Njemačka	83.536.000	598	139.692
Poljska	38.643.000	460	84.007
Rusija	148.178.000	450	329.284
SAD	301.102.000	435	6.921.188
Slovačka	5.374.000	150	35.827
Španjolska	39.181.000	350	111.946
Srbija	7.186.862	250	17.967
Slovenija	2.050.189	90	22.779
Švicarska	7.207.000	200	36.035
Turska	62.484.000	550	113.607
Ujedinjeno Kraljevstvo	58.490.000	659	88.756

Komparativnom analizom ukupne populacije i broja zastupnika u Donjem (predstavničkom) domu izdvojenih nacionalnih parlamenata dolazimo do spoznaje da država Bosna i Hercegovina u odnosu na druge države i veličinu populacije ima nesrazmjerno mali donji (predstavnički) dom parlamenta. Jedan zastupnik predstavlja/zastupa interese čak 84.075 građana. Jedna od nužnih izmjena izbornog zakona Bosne i Hercegovine bi morala obuhvatiti povećanje broja zastupnika u Predstavničkom domu. Time bi interesi građana bili bolje zastupljeni. Uspostavila bi se snažnija veza između birača i političkih predstavnika u izbornim jedinicama, te njihova odgovornost prema biračima. Efektivna uloga parlamenta pored veličine zavisi i od brojnih drugih

⁴ Podaci za Sloveniju, Hrvatsku, Srbiju i Bosnu i Hercegovinu se ne nalaze u izvornoj tabeli. Posebno su uvršteni za potrebe komparacije veličine Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine sa parlamentima država u regiji.

varijabli. Neke od njih su: broj zasijedanja tokom godine, dodatna “vanjska” zaposlenja članova parlamenta, procenat smjene članova parlamenta u izbor-nom procesu, opšti kvalitet članova parlamenta, procedure parlamentarnog odlučivanja itd. Predstavnička demokratija je po sebi zahtjevnija od drugih režima vlasti jer se temelji na aktivnoj političkoj participaciji različitih subje-kata, što je opet u korelaciji sa dostignutim nivoom političke kulture u svakoj zemlji. U višestranačkim parlamentarnim sistemima efikasnost rada svakog parlamenta je pored institucionalno-pravne i formalno-proceduralne osnove, primarno ovisna od sposobnosti parlamentarnih političkih subjekata da posti-žu konsenzus u procesu političkog odlučivanja.

Uvod u historiju parlamentarizma u Bosni i Hercegovini

Bosna i Hercegovina je u svom višestoljetnom razvoju, neovisno o svom dr-žavno – pravnom statusu, imala različite institucije i kontinuitet političkog predstavljanja naroda. Postojala je kao srednjevjekovna država i kao pravno odvojena i definirana provincija tokom četiri stoljeća osmanske vlasti (1563–1878). Zadržala je poseban status i pod austrougarskom vlašću (1878–1918), a i dok je bila dio zajednice jugoslovenskih država (1918–1992). Kao inte-gralni teritorij Bosna i Hercegovina je u svakom historijskom periodu imala i razvijala svoju državnost. (Sadiković, 2019) Nositelji državnosti Bosne i Hercegovine su bili “parlamenti”, sa strukturom i funkcijama koje su bile primjerene datim društveno - historijskim okolnostima. Snažan pokazatelj državno – pravnog subjektiviteta srednjevjekovne Bosne je njen srednjevje-kovni parlament – stanak, koji je posebno značajnu ulogu dobio nakon smrti Tvrtka I Kotromanića 1391. godine. U srednjevjekovnoj bosanskoj državi, “stanak” se prvi put spominje u povelji bana Tvrtka I Kotromanića iz 1354. godine. Činila ga je krupna vlastela, što je bilo tipično za sve evropske države u srednjem vijeku (staleško predstavništvo). Struktura stanka kao autentič-nog segmenta državno – pravne tradicije srednjevjekovne Bosne, kojeg je pored kralja (od 1377. godine) kao simbola države činila bosanska vlastela, pokazuje da je Bosna u tom periodu bila tipična staleška monarhija. U vreme-nu osmanske vladavine (1463–1878) povremeno se javljaju zemaljski organi (Bosanski divan, Ajansko vijeće, Vilajetska skupština). Činili su ih namjesnici i administrativni službenici osmanske vlasti. Ti organi su imali savjetodavnu ulogu, bez stvarnih nadležnosti u modernom shvatanju parlamenta kao pred-stavničkog tijela. U vremenu Austro-Ugarske uprave (1878–1918) osnivaju se prve političke stranke, organizirane na etno-konfesionalnoj osnovi. Nakon

aneksije 1908. godine Bosna i Hercegovina je došla pod puni suverenitet Austro – Ugarske monarhije. Austro – ugarska vlada je 1910. godine donijela Ustav, odnosno Zemaljski statut za Bosnu i Hercegovinu i za njega vezane zakone, uključujući i Izborni zakon. (Ibrahimagić, 1999:40) Usvojeni Ustav koji je imao cilj da osigura socijalnu i konfesionalnu strukturu bosanskog društva nije bitno promijenio upravnu strukturu Bosne i Hercegovine. Uvedene su tri nove političke institucije: Sabor, Zemaljski savjet i kotarska vijeća. Sabor je bio konstituiran kombinacijom vjerskog, socijalnog i virilističkog sistema. U njemu su bili predstavljeni samo interesi određenih društvenih slojeva (zemljišni veleposjednici, bogata buržoazija i sveštenstvo). Uz sva demokratska ograničenja, u tom vremenu se stvaraju prvi oblici savremenog (stranačkog) parlamentarizma u Bosni i Hercegovini. Bosna i Hercegovina je zadržala neke oblike državnosti u Kraljevini Srba Hrvata i Slovenaca. Imala je Zemaljsku vladu za Bosnu i Hercegovinu koja je bila odgovorna centralnoj vladi u Beogradu. Osnivanje Zemaljskog antifašističkog vijeća Bosne i Hercegovine (ZAVNOBiH) u vremenu antifašističke borbe u II Svjetskom ratu (1941–1945) je imalo poseban historijski značaj za razvoj parlamentarne/predstavničke demokratije. Njegovo formiranje kao predstavničkog tijela i kao nosioca vlasti predstavljalo je bitan faktor izgradnje savremene bosanskohercegovačke državnosti. Na Drugom zasjedanju ZAVNOBiH-a u Sanskom Mostu 30. juna, 1. i 2. jula 1944. godine ZAVNOBiH-a postaje najviše zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo Bosne i Hercegovine. Na trećem Trećem zasjedanju ZAVNOBiH-a u oslobođenom Sarajevu 26. aprila 1945. godine, posebnim zakonom ZAVNOBiH je pretvoren u Narodnu skupštinu Bosne i Hercegovine. U uslovima jednostranačkog političkog sistema od 1945. do 1990. godine razvijao se specifičan oblik delegatskog, klasno-socijalnog i komunalno-teritorijalnog političkog predstavljanja. (Arnautović, 2009:209) Usvajanjem amandmana na ustav SR Bosne i Hercegovine u julu 1990. godine stvorene su ustavne pretpostavke za uvođenje višestranačkog političkog sistema i održavanje prvih višestranačkih izbora. Skupština SR Bosne i Hercegovine je nakon prvih višestranačkih izbora 1990. godine, ustavnim amandmanima bila organizirana u dva vijeća: Vijeće građana sa 130 poslanika i Vijeće općina u koje je svaka općina i gradska zajednica birala po jednog poslanika. Time je prvi put u historiji Bosna i Hercegovina dobila bikameralnu strukturu parlamenta. U cjelini gledano Bosna i Hercegovinu je od srednjeg vijeka do savremenog vremena imala različite institucionalne oblike političkog predstavljanja. Kao heterogena etnička i socijalna struktura od prvih višestranačkih izbora 1990. godine

suočava se sa izazovom razvoja stabilnog liberalno-demokratskog političkog predstavništva u okvirima političkog pluralizma.

Kriza parlamentarizma i parlamentarne demokratije u “postdejtonskoj” Bosni i Hercegovini

Izvršna vlast liberalnih demokratija dijeli se na osnovne tri grupe: predsjedničku, polupredsjedničku i parlamentarnu. Tri osnovne institucionalne forme se zasnivaju na različitim ustavnim mehanizmima podjele vlasti i kontrole izvršne vlasti. Prema Ustavu, Bosna i Hercegovina ima zakonodavnu, sudsku i izvršnu vlast. Institucije Bosne i Hercegovine koje su ustanovljene Ustavom Bosne i Hercegovine su: Parlamentarna skupština BiH, Predsjedništvo BiH, Vijeće (savjet) ministara, Ustavni sud BiH i Centralna banka BiH.⁵ Zakonodavnu vlast vrši Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, koju čini Predstavnički dom i Dom naroda. Izvršni organi vlasti su Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, kao kolektivni šef države i Vijeće ministara Bosne i Hercegovine. Sudsku vlast vrši Ustavni sud Bosne i Hercegovine, a 2002. godine je osnovan Sud Bosne i Hercegovine. Dualizam izvršne vlasti se ogleda u institucijama Predsjedništva i Vijeća ministara. Odnosi institucija izvršne i zakonodavne vlasti sadrže ustavne elemente parlamentarnog i (polu)predsjedničkog političkog sistema. U parlamentarnim političkim sistemima izvršna vlast može smijeniti zakonodavnu (raspustiti parlament i raspisati nove izbore). Mandati dvije institucije (Predsjedništva i Parlamentarne skupštine) su fiksirani. Nijedna institucija ne može smijeniti drugu. Predsjedništvo se bira neposredno, ima značajna ustavna ovlaštenja i imenovanjem mandataru sudjeluje u procesu izbora Vijeća ministara. Neposredan izbor predsjednika (u slučaju Bosne i Hercegovine Predsjedništva kao kolektivnog šefa države) je bitno strukturno obilježje predsjedničkog sistema vlasti. Vijeće ministara ima dvostruku odgovornost prema Predsjedništvu kao kolektivnom šefu države i prema Parlamentarnoj skupštini kao zakonodavnom tijelu. Ukoliko Predsjedništvo izglasa nepovjerenje predsjedavajućem Vijeća ministara u režimu je ostavke. Izglasavanje nepovjerenja u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine podrazumijeva smjenu Vijeća ministara. Dom

⁵ Centralna banka BiH jedina je odgovorna za izdavanje novca i monetarnu politiku u Bosni i Hercegovini. Radom Centralne banke rukovodi Upravni odbor koji ima četiri člana koje imenuje Predsjedništvo BiH. Dva člana (Bošnjak i Hrvat) dolaze iz Federacije BiH i dijele jedan glas u Upravnom odboru. Jedan član (Srbin) dolazi iz Republike Srpske a četvrti član imenuje Međunarodni monetarni fond u konsultaciji sa Predsjedništvom BiH i on ima funkciju guvernera ove institucije. Član VII. Ustava Bosne i Hercegovine.

naroda se sastoji od petnaest delegata, odnosno pet Bošnjaka i Hrvata iz entiteta Federacija BiH i pet Srba iz entiteta Republika Srpska. Bošnjačke i hrvatske delegate bira Dom naroda Parlamenta Federacije BiH. Srpske delegate bira Narodna skupština Republike Srpske. Kvorum Doma naroda čini devet članova, s tim da su prisutna najmanje tri bošnjačka, srpska i hrvatska delegata prilikom odlučivanja. Dom naroda mogu raspustiti Predsjedništvo Bosne i Hercegovine ili sam dom. Predstavnički dom ima četrdeset dva člana. Dvije trećine, odnosno dvadeset i osam članova se bira sa područja entiteta Federacija BiH a jedna trećina, odnosno četrnaest sa područja entiteta Republika Srpska. Prema Ustavu nadležnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine su: donošenje zakona; odlučivanje o izvorima i iznosu prihoda za institucije i međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine; usvajanje budžeta institucija Bosne i Hercegovine; ratifikacija međunarodnih ugovora i druga pitanja koja su neophodna da se provedu njene dužnosti ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta. Zakonodavne odluke moraju biti odobrene od strane oba doma Parlamenta u istovjetnom tekstu. Pored zakonodavne, važna funkcija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine je kontrolna. Vijeće ministara je odgovorno Parlamentarnoj skupštini za izvršenje budžeta, politike i zakona. Navedeni institucionalni izbor parlamentarno-predsjedničkog sistema vlasti je karakterističan za tranzicijske zemlje koje prolaze period kriza i konsolidacije demokratskih institucija vlasti. Zasniva se na pretpostavci da se "...objedinjavanjem neposrednih izbora predsjednika osigurava stabilnost izvršne vlasti a istovremeno i fleksibilnost parlamentarne vlade." (Kasapović, 1997:11)

Promatrana na formalno-pravnoj osnovi Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ima sve klasične nadležnosti koje pripadaju parlamentu kao najvišem zakonodavnom tijelu u svakoj državi. Drugo pitanje je u kojoj mjeri ostvaruje ustavom određene nadležnosti i predstavlja stvarni centar političke moći. Pitanje parlamentarne suverenosti u uloge Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine jedno je od najvažnijih pitanja postdejtonskog političkog i demokratskog razvoja Bosne i Hercegovine. U kojoj mjeri je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine autentični izraz narodne volje, nositelj suverenosti, centar razumne rasprave i odlučivanja, te stvarno kontrolno tijelo izvršne vlasti. (Ne) moć najvećeg zakonodavnog organa u državi se može promatrati kroz osnovne karakteristike parlamentarizma. Da li je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine aktivna i uticajna? Kakav je njen odnos sa organima izvršne vlasti? Iskustvo postdejtonskog političkog razvoja Bosne i Hercegovine pokazuje da funkcionalan parlamentarizam pretpostavlja odgovarajući stepen društveno – ekonomskog razvoja, razvijeno civilno društvo

i što je posebno bitno, konsenzus i integralnost unutar same parlamentarne elite. U Bosni i Hercegovini te pretpostavke nisu ostvarene. Iz tog razloga je stvarna moć odlučivanja izmještena iz parlamenta. (Pejanović, 2011) Treba imati u vidu da parlament teško može imati veliki politički značaj u uslovima općeg nepovjerenja građana prema institucijama političkog sistema. Promatrana na institucionalno-proceduralnoj ravni Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ne pokazuje sposobnost transformacije prijedloga izvršne vlasti i donošenja zakona na temelju autentične, izvorne moći. Zapravo se u konstelaciji političkih snaga javlja kao sljedbenik i proizvod birokratiziranih stranačkih i vaninstitucionalnih centara političke moći. To umanjuje osnovnu funkciju parlamenta – donošenje zakona.⁶ Slabosti parlamentarizma u Bosni i Hercegovini možemo detaljnije elaborirati kroz tri različita ali usko povezana pristupa: teoriju predstavljanja; odnos parlamentarne i izvršne vlasti i kroz karakter partijskog/stranačkog grupisanja. (Pavlović, Orlović, 2007) Teorije predstavljanja možemo svrstati u liberalno demokratske i kolektivističke. Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini je zasnovan na dominaciji kolektivističkog etno-teritorijalnog političkog predstavljanja. Artikulacija građanskih interesa u parlamentarnoj raspravi je podređena etničkim interesima. Proceduralni mehanizmi blokade (entitetske u Predstavničkom domu i etničke u Domu naroda) u procesu političkog odlučivanja umanjuju osnovnu funkciju parlamenta – donošenje zakona. Drugi pristup obuhvata odnos izvršne i zakonodavne vlasti, kao jedno od najznačajnijih pitanja političke teorije i prakse. Način političkog organiziranja u Bosni i Hercegovini i institucionalna pravila u stvarnosti dovode do stranački determinisanog odnosa članova izvršne i zakonodavne vlasti. Međutim, to je tipično za sve, posebno evropske, parlamentarne sisteme u kojima dolazi do sjedinjenja izvršne i zakonodavne vlasti. Međutim, institucionalizirani konsensualni model demokratije u Bosni i Hercegovini (za razliku od većinskog Westminsterškog) parlamentu daje zakonsku i proceduralnu osnovu za aktivniju ulogu u političkom procesu. Problem je u tome što je u Bosni i Hercegovini sve izraženija tendencija prezindezijalizacije izvršne vlasti. Iako su ovlaštenja izvršne vlasti prema zakonodavnoj ograničena, u smislu da ne može raspustiti parlament⁷, stabilnost

⁶ Prema izvještaju Centra civilnih inicijativa (CCI): u mandatnom periodu 2002–2006 usvojeno je 229 zakona; 2006–2010 usvojeno je 170 zakona; 2010–2014 usvojeno je 85 zakona; 2014–2018 usvojeno je 59 zakona, a čak 58 predloženih zakona nije dobilo potrebnu parlamentarnu većinu. Mandatno izvješće o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH 12. 10. 2014–30. 6. 2018. Preuzeto s: <http://www.cci.ba/monitoring/1/7/1.html>. 6. 11. 2020.

⁷ U Bosni i Hercegovini ne postoji institut vanrednih izbora, što je jedinstven primjer u parlamentarnim političkim sistemima

parlamenta kao institucije sa druge strane umanjuje politički motiv članova parlamenta da u vremenu političkih kriza odlučnije djeluju prema stranačkim elitama. Zakonodavne, legitimacijske i deliberativne funkcije parlamenta su nedostatne, što umanjuje samu vrijednost parlamentarizma. Partijski centralizam i partijska disciplina umanjuju individualnu moć zastupnika u parlamentu. Pri tome ne treba zanemariti ni lične interese zastupnika koji kroz partijsku lojalnost osiguravaju pozicije u kadrovskoj politici partija. Lojalnost poslanika partijskom lideru je najbolja kvalifikacija za izbor na neku političko-izvršnu funkciju. Međutim, to nije samo obilježje parlamentarizma u Bosni i Hercegovini. Slični fenomeni se javljaju i u evropskim zemljama sa dugom parlamentarnom tradicijom. Neki teoretičari smatraju da parlamenti svoju ulogu najbolje ostvaruju u "...političkim sistemima u kojima su partijske organizacije relativno heterogene (SAD) ili u kojima izborni sistem djeluje u uslovima velikog broja konkurirajućih partija (Senat u Italiji)." (Vasović, 2007: 20) Slabosti stranački kontroliranog parlamentarizma u Bosni i Hercegovini pokazuju da on još uvijek ne funkcioniše kao suvereni i odlučujući faktor političkog odlučivanja. Partokratija i interesi birokratiziranih stranačkih elita devalviraju ključne institucije političkog sistema, u koje svakako spadaju parlament i parlamentarizam. Partije su postale vrhovne i ključne institucije političke vlasti, a u nedostatku parlamentarnog nadzora, izvršna vlast stvarni centar političke moći.

Ideje za unapređenje uloge institucije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Bosanskohercegovački konstitucionalizam oblikovan intervencijom međunarodne zajednice u uslovima rata ne uspijeva rekonstruirati demokratsku legitimnost državnih institucija, a time i institucije Parlamentarne skupštine u uslovima mira. Politička (ne)kultura, nizak socio-ekonomski razvoj, okolnosti institucionalizacije cjeline političkog sistema u (post)konfliktnom bosanskohercegovačkom društvu su značajni faktori koji ograničavaju razvoj parlamentarizma i parlamentarne demokratije u Bosni i Hercegovini. Ne ulazeći u društveno historijske okolnosti institucionalnog oblikovanja parlamentarne demokratije, cjeline ustavnog i izbornog sistema u Bosni i Hercegovini, u nastavku ćemo se zadržati na instituciji Parlamentarne skupštine, kao najvišem zakonodavnom tijelu. Idejni tvorac savremene predstavničke demokratije J. S. Mill je smatrao da su institucije ljudsko djelo i svoj opstanak duguju volji. Ne funkcionišu same, nego ih čovjek održava. Da bi opstale trebaju ljudsko

prihvatanje, volju da se održavaju, te volju i sposobnost da čine ono što se od njih traži. (Mill, 1998). Polazeći od navedenih teza u nastavku teksta ćemo elaborirati ideje za unapređenje društvene uloge i političkih funkcija institucije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Pri tome su posebno važni aspekti tipa izbornog sistema, strukture i načina konstituisanja najvišeg zakonodavnog tijela. Iskustva razvoja drugih država pokazuju da demokratske političke institucije mogu mijenjati i političku kulturu svake zemlje. Iz tog razloga polazimo od stajališta da se formalno-pravnim reformama kroz izmjenu izbornog zakonodavstva mogu stvoriti pretpostavke za unapređenje uloge institucije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Odluka o izboru vrste izbornog sistema je jedna od najznačajnijih ustavnopravnih i političkih odluka svake države. Način “pretvaranja” glasova birača u političke mandate je temelj konstituiranja predstavničkih tijela i institucija. Izborni sistem je jedan od ključnih elemenata za razumijevanje organizacijskih i funkcionalnih karakteristika stranačkog/partijskog sistema. (Deren – Antoljak, 1992) Izborni sistem utiče na oblikovanje partijskog sistema, broj partija, unutrašnje odnose u partijama, kao i na “koaliciono ponašanje partija” što je iznimno važno sa stanovišta funkcioniranja i razvoja parlamentarizma. (Goati, 2008:308) U političkoj teoriji je do sredine 20. stoljeća bilo dominantno mišljenje da proporcionalni izborni sistemi dovode do velikog broja partija, a većinski do dvopartijskog ili do sistema sa malim brojem partija, jer smanjuju partijsku parlamentarnu snagu u odnosu na izborni rezultat. Od sredine 50-ih godina 20. stoljeća razvija se kritička teorija prenamaglašavanja uloge izbornog sistema na strukturu političkog pluralizma. Umjesto jednosmjernog uticaja izbornog sistema na partije ukazuje se i na uticaj političkih partija na izborni sistem. Brojni primjeri, posebno u postkomunističkim zemljama, pokazuju kako su dominantne partije, vodeći se svojim interesima, konsenzusom usvojile izborne zakone i odredile pravila razvoja partija i oblikovanja partijskog sistema. Sartori prepoznaje povezanost izbornog sistema i karaktera političkog pluralizma, ali osporava pojednostavljen pristup da proporcionalni izborni sistem nužno dovodi do sistema sa velikim brojem partija. U etnički, religiozno i kulturno heterogenim društvima sa izraženim socijalno – političkim rascjepima, teritorijalno grupisane zajednice glasaju za svoje partije bez obzira na tip izbornog sistema. (Sartori, 2003) Izborni sistemi snažno utiču na rezultate izbora a time i na formiranje parlamentarnih stranačkih većina. Veza između izbornog i partijskog sistema nesumnjivo postoji, ali je treba promatrati u korelaciji te dvije varijable. Tip proporcionalnog izbornog sistema koji se u Bosni i Hercegovini primjenjuje u izboru

zakonodavnih tijela ima svoje opravdanje. Drugo pitanje je koliko taj sistem izbora doprinosi političkoj (ne)stabilnosti i da li bi primjena drugog izbornog sistema dovela do političke stabilnosti? Proporcionalni izborni sistemi osiguravaju pravedniju raspodjelu mandata i uslovljavaju široke koalicijske vlade. Institucionalizacija proporcionalnog izbornog sistema i parlamentarnog tipa vlasti u pravilu vodi konsocijacijskom ili konsenzualnom modelu demokracije. Većinski izborni sistemi (pobjednik uzima sve) tendiraju dvostranačkim ili sistemima sa manjim brojem partija te shodno tome jednostranačkim vladama. I jedan i drugi sistem imaju svoje prednosti i nedostatke, ali ih se valja promatrati u širem nacionalnom kontekstu. Politička iskustva drugih država pokazuju da tipovi izbornog sistema (većinski, proporcionalni ili mješoviti) nisu ključni elementi koji utiču na političku i društvenu stabilnost.

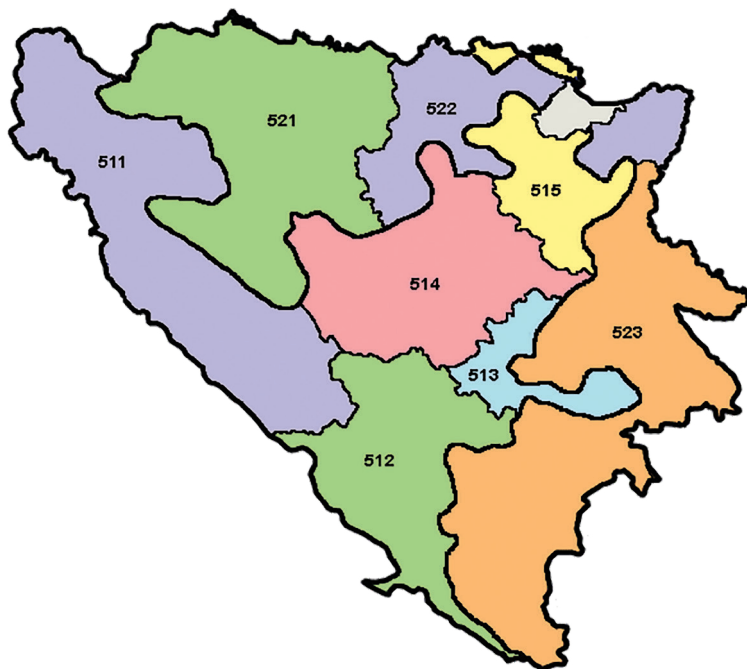
U elaboraciji predstavničke funkcije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine posebno značajno je pitanje izbornih pravila i procedura koje (ne)osiguravaju adekvatnu političku predstavljenu. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine sa 42 zastupnika nesrazmjerno mali u odnosu na druge države sa približnom veličinom populacije. Procedure koje osiguravaju legitimnu političku predstavljenu parlamenta podrazumijevaju osnovne demokratske standarde za poštene i slobodne izbore (birački spiskovi, registracija stranaka, izborni postupak...)⁸ Demokratski deficit Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine se ogleda i u načinu izbora Doma naroda. Onemogućavanje predstavljanja građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima u ovom domu je u suprotnosti sa Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima.

Podjela na izborne jedinice je najvažniji element svakog izbornog sistema, a često se definira "kao izborni sistem u užem smislu." (Arnautović, 2009:637) Zbog toga je važno elaborirati strukturu izbornih jedinica za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Članove Predstavničkog doma biraju građani neposredno u svakom entitetu. Od dvadeset i osam članova neposredno izabranih u entitetu Federacija BiH, dvadeset i jedan se bira u pet izbornih jedinica, a sedam su kompenzacijski mandati. Od četrnaest neposredno izabranih članova sa prostora entiteta Republika Srpska, devet se bira u tri izborne jedinice a pet su kompenzacijski mandati. Kompenzacijski mandati se političkim subjektima dodjeljuju na osnovu

⁸ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima u članu 25. navodi: "Svaki građanin ima pravo i mogućnost da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, neposredno ili preko izabranih predstavnika; da bira i da bude biran; da bude primljen pod opštim i jednakim uslovima u javne službe službe svoje zemlje. Način izbora Doma naroda je u suprotnosti sa Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, jer onemogućava predstavljanje građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima.

ukupnog broja dobijenih glasova na prostoru entiteta. Cenzus za političke subjekte u višemandatnim jedinicama biranih po proporcionalnom izbornom sistemu je 3%, a za kompenzacijske mandate 5%. U njihovoj raspodjeli mogu sudjelovati samo političke partije i koalicije, ali ne i nezavisni kandidati. Kompenzacijskim mandatima se zapravo formalno osigurava ravnopravno učešće svih etničkih zajednica u najvišem zakonodavnom tijelu.

*Karta 1. Izborne jedinice za zastupnički/predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH
(Izvor: Centralna izborna komisija BiH)*



Federacija BiH	
511 izborna jedinica 1	3 zastupnika
512 izborna jedinica 2	3 zastupnika
513 izborna jedinica 3	4 zastupnika
514 izborna jedinica 4	6 zastupnika
515 izborna jedinica 4	5 zastupnika
Republika Srpska	
521 izborna jedinica 1	3 zastupnika
522 izborna jedinica 2	3 zastupnika
523 izborna jedinica 3	3 zastupnika

Kvorum u Predstavničkom domu čini većina svih članova izabranih u ovo tijelo, ali se zakonodavne odluke mogu usvojiti uz saglasnost najmanje jedne trećine glasova članova iz oba entiteta. Time je u zakonodavni postupak ugrađen princip entitetskog glasanja u Predstavničkom domu, što je jedinstven primjer u parlamentarnim političkim sistemima. Izbornim zakonom određene izborne jedinice za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine bitno utiče na činjenicu da se partijsko angažovanje u izbornom procesu kao “institucionalizovanom sukobu” (Goati, 2008:93) odvija duž neprirodnih entitetskih (etničkih) granica. Postojeća organizacija izbornih jedinica, nasuprot interesno – građanskom, pogoduje etno-nacionalnom stranačkom organiziranju. Naučni i stručni kriteriji u određenju granica izbornih jedinica su zanemareni. Velike promjene u demografskoj strukturi stanovništva Bosne i Hercegovine (iseljavanje i unutrašnje migracije), znatno povećanje biračkog tijela kroz pasivnu (automatsku) registraciju birača su društveni procesi koji sasvim izvjesno doveli do velike neravnoteže u broju birača između pojedinih izbornih jedinica, a time u pitanje ustavnost i legitimnost izbora.⁹ Zakonodavna tijela imaju zakonsku obavezu da svako četiri godine razmatraju granice izbornih jedinica. Prostorno-demografski okvir izbornih jedinica neophodno je revidirati u određenim vremenskim intervalima, barem nakon svakog popisa stanovništva. To je praksa koju primjenjuju sve evropske demokratske zemlje, koje u prosjeku toleriraju prag odstupanja od 5% manje ili više birača u izbornim jedinicama. Izborne jedinice bi trebale činiti jedinice lokalne samouprave (općine i gradovi) koje su prirodno-geografski i ekonomski povezane. Nije realno očekivati konsenzus o promjeni granica izbornih jedinica na način da obuhvate prostor dva entiteta. Međutim, promjena postojećih izbornih jedinica koje su utvrđene 2001. godine je objektivna nužnost i u okviru postojeće administrativno – teritorijalne organizacije političke vlasti. Time bi se povećala funkcionalnost i reprezentativnost Parlamentarne skupštine. Moguća reforma načina izbora poslanika u Predstavničkom domu bi se mogla zasnovati na primjeni mješovitog izbornog sistema. Polovina članova bi se birala sistemom proporcionalne reprezentacije na nivou cijele zemlje, a druga polovina većinskim sistemom na nivou jednomandatnih regija. Suad Arnautović je stajališta da bi se time “...dao veći legitimitet regionalnim predstavnicima a istovremeno

⁹ Ovaj pojava je u političkoj teoriji poznata kao “malapportionment” i predstavlja način narušavanja jednakosti biračkog prava Vidi: Matteo Žugaj i Stjepan Šterc (2016) Hrvatske izborne jedinice – postojeći nesklad i buduće promjene. Pilar: Časopis za društvene i humanističke studije. Vol XI. No 2. Zagreb. Str. 9 – 33.

ojačalo predstavništvo za sve građane.” (Arnautović, 2009:638). Obzirom na veliki broj državljana Bosne i Hercegovine koji žive u inostranstvu bilo bi smisleno razmotriti mogućnost osiguranja njihovog političkog predstavljanja. Posebnim političkim predstavljanjem dijaspore bi se uspostavila neposredna institucionalna veza između države i dijaspore, te stvorila osnova za korištenje tog velikog demografskog potencijala u ekonomskom, naučnom i svakom drugom razvoju Bosne i Hercegovine. To je praksa koju primjenjuju neke evropske zemlje (Hrvatska, Italija, Portugal i Francuska). Pitanje reprezentativnosti parlamenta je direktno vezano i za način izbora poslanika. Proporcionalni izborni sistem sa poluotvorenim listama potrebno je razmotriti. Uslov od 20% preferencijalnih (ličnih) glasova od ukupnog broja glasova stranačke liste koje kandidat treba ostvariti da bi bio izabran umanjuje izbornu volju birača a stranačkim liderima i elitama daje alat da u procesu koncipiranja izbornih listi daju prednost određenim kandidatima. Ovaj model političkim strankama daje mogućnost da utiču u pozitivnom smislu na zastupljenost različitih, posebno marginaliziranih, društvenih grupa. Međutim, iskustvo izbora pokazuje da stranačke elite zakonom definirani cenzus koriste za vlastito političko pozicioniranje. Uvođenje otvorenih listi ukidanjem izbornog cenzusa od 20% za kandidate, ili smanjenjem na razumnu mjeru bi bila reforma koja bi doprinijela demokratizaciji izbornog procesa i institucije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Pitanje koje se takođe može problematizirati jesu kompenzacijski mandati. Radi se o mandatima koji se dodjeljuju političkim subjektima u onim izbornim jedinicama u kojima se ti subjekti prešli izborni prag od 3%, ali nisu imali dovoljno glasova da osvoje redovni mandat.¹⁰ Zatvorene liste za kompenzacijske mandate (12 od 42) su još jedan mehanizam koji stranačke elite koriste za osiguranje mandata ukoliko u svojoj izornoj jedinici ne mogu ostvariti dovoljan broj glasova. Iako kompenzacijski mandati nisu sporni sa stanovišta kompenzacije nedovoljne proporcionalnosti na entitetskom nivou koja nastaje sabiranjem rezultata za pojedine višečlane izborne jedinice¹¹, i u ovom slučaju bi se trebao primjeniti sistem otvorenih listi. Pored toga, pitanje odnosa broja direktnih (30) i kompenzacijskih (12) mandata potrebno je preispitati, kao i način njihove dodjele. Dodjelom kompenzacijskih mandata sa državnog nivoa, umjesto sa nivoa entitetskih izbornih jedinica, bi se amortizirale međuetničke napetosti i potaklo

¹⁰ Član 9.6. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Službeni glasnik BiH, broj 23/1.

¹¹ Višečlana izborna jedinica podrazumijeva izbornu jedinicu u kojoj se bira više od jednog a manje od ukupnog broja predstavnika za pojedini nivo vlasti.

snažnije organiziranje političkih stranaka na prostoru cijele zemlje umjesto dominantno u entitetskim prostornim okvirima. (Arnautović, 2009:640)

Jačanje nacionalne zakonodavne vlasti jedan je od institucionalnih mehanizama demokratizacije i kontrole neprimjerene dominacije izvršne vlasti. Reforma izbornog zakonodavstva koja bi doprinijela demokratizaciji i unapređenju funkcija i uloge institucije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine bi obuhvatila sljedeće aspekte:

- Povećanje broja zastupnika u Predstavničkom domu
- Parlamentarno predstavništvo građana u Domu naroda koji ne pripadaju konstitutivnim narodima
- Redefiniranje granica (prostornog obuhvata) izbornih jedinica
- Promjenu načina/sistema izbora zastupnika
- Parlamentarno predstavništvo bosanskohercegovačke dijaspore
- Parlamentarno predstavništvo nacionalnih manjina

Time bi se unaprijedila efikasnost institucije Parlamentarne skupštine u demokratskom procesu političkog predstavljanja, donošenja zakona i kontrole izvršne vlasti. Pluralizam interesa oblikovanog konstituiranjem parlamenta kroz navedene reforme bi doveo do promjena u broju parlamentarnih stranaka, polarizacije biračkog tijela na interesnoj a ne dominantno etničkoj osnovi, a time i do lakšeg formiranja postizbornih koalicija na programskoj osnovi. Stvorila bi se osnova za prevladavanje ključnog problema parlamentarne demokratije i državnog razvoja Bosne i Hercegovine, a to je pitanje konsenzusa. (Pejanović, 2013) Na kraju, ipak je važno isključiti determinirajuću ulogu izbornog sistema na politiku i političke procese. Efikasnost parlamenta u svakoj zemlji se ne može odvojiti od konkretnog političkog i društvenog konteksta. Liberalna parlamentarna demokratija počiva na principima narodne suverenosti, vladavine prava, podjele vlasti, zaštite manjina i opozicije, slobodnih izbora, aktivnog civilnog društva i zagarantovanih građanskih prava. Ostvarenje tih ideala je dug, težak i složen društveno historijski proces, posebno u zemlji heterogene etničke i socijalne strukture kakva je Bosna i Hercegovina.

Zaključak

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je kao najviše zakonodavno tijelo centralna institucija političkog sistema i jedina suverena vlast u državi. U vršenju osnovnih ustavnih nadležnosti: političkog predstavljanja, donošenja zakona i kontrole izvršne vlasti, Parlamentarna skupština ne ostvaruje svoju

ulogu u punom kapacitetu. Nedostatak tradicije demokratskog parlamentarizma i nesposobnost stranačkih elita da postignu konsenzus o najvažnijim pitanjima razvoja države i društva umanjuju političku moć parlamenta kao centra političkog odlučivanja. U političkoj praksi to dovodi do neprimjerene dominacije izvršne vlasti i koncentracije stvarne moći u rukama birokratiziranih stranačkih elita. Reforme izbornog zakonodavstva mogu doprinijeti demokratizaciji institucije parlamenta i jačanju njegove uloge u političkom sistemu. Te reforme bi obuhvatile strukturalnu promjenu načina konstituiranja parlamenta: redefiniranjem granica izbornih jedinica; izmjenom načina izbora zastupnika primjenom sistema otvorenih listi; osiguranjem srazmjernog političkog predstavljanja marginaliziranih društvenih grupa i dijaspore. Time se mogu stvoriti osnove za jačanje interesno – građanskog političkog organizovanja i formiranja parlamentarnih koalicija na programskoj osnovi, a time i amortizirati etno-teritorijalni politički i društveni rascjepi.

Bibliografija:

- Almond, Gabriel (2009). Komparativna politika danas, Univerzitet Crne Gore- Fakultet političkih nauka. Podgorica.
- Arnautović, Suad (2009). Političko predstavljanje i izborni sistem u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću. Promocult. Sarajevo
- Centralna izborna komisija BiH, https://www.izbori.ba/rezultati/konacni/parlament_bih/index.htm, 09.10.2020.
- Carmani, Daniele (2013). Komparativna politika, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Centri civilnih inicijativa Mandatno izvješće o monitoringu rada Paralementarne skupštine BiH 12.10.2014 – 30. 6. 2018. Preuzeto s: <http://www.cci.ba/monitoring/1/7/1.html>. 6. 11. 2020.
- Fejzić, Elvis (2016). Transformacija upravljanja državom. Fakultet političkih nauka. Sarajevo.
- Deren Antoljak, Štefica (1992). Izborni sistemi i Duvergerov zakon. Politička misao Vol. XXIX. No 2. str. 23-38. Zagreb. Preuzeto s: file:///C:/Users/Admin/Downloads/politicka_misao_1992_2_23_38.pdf. 28.10.2020.
- Goati, Vladimir (2008). Političke partije i partijski sistemi. Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore. Podgorica
- Hague, Rod (2013). Uporedna vladavina i politika. Fakultet političkih nauka. Beograd
- Ibrahimagić, Omer (1999). Politički sistem Bosne i Hercegovine. Magistrat. Sarajevo. Izborni zakon Bosne i Hercegovine Tehnički prečišćeni tekst). Službeni glasnik BiH, broj 23/1. Preuzeto s: https://izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Izborni_zakon_PRECISCENI TEKST-bos.pdf, 27. 10. 2020.
- Kasapović, Mirjana (1997). Parlamentarizam i prezidencijalizam u Istočnoj Europi. Politička misao, Vol XXXIV. br. 1. (5-20). Zagreb.
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. Preuzeto s: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm, 4. 10. 2020.
- Mill, John Stewart (1998). Razmatranja o predstavničkoj vladavini. Fakultet političkih nauka. Zagreb

- Orlović, Slaviša (2011). Challenges of representative democracy. ur. Milan Podunavac, State and democracy. Službeni glasnik, Fakultet političkih nauka. Beograd. str. 432- 456
- Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine – monografija (2010) Edin Radušić... (et. al.), Sarajevo, Parlamentarna skupština BiH. Preuzeto s: <https://www.parlament.ba/> 2. 10. 2020.
- Pejanović, Mirko (2011). Instead of conclusion: Where does the destructive effect of the boogeyman of consensus in the parliamentary democracy of B&H come from. In: ur. Milan Podunavac, State and democracy. Službeni glasnik, Fakultet političkih nauka. Beograd
- Pejanović, Mirko (2013). Ogleđi o državnosti i političkom razvoju BiH (treće dopunjeno izdanje). Šahinpašić. Sarajevo
- Sabo, Kristian. Scitovski, Rudolf. Taler, Petar (2012). Ravnomjerna raspodjela birača po izbornim jedinicama temeljem matematičkog modela. Hrvatska komparativna javna uprava. Vol. 12. br. 1. str. 229-249. Zagreb. Preuzeto s: https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=196026, 13. 10. 2020.
- Sadiković, Elmir (2019). Subnacionalni konstitucionalizam i demokratija. Fakultet političkih nauka. Sarajevo.
- Sartori, Đovani (2003). Uporedni ustavni inženjering – strukture, podsticaji, ishodi. Filip Višnjić. Beograd.
- Vasović, Vučina (2007). Savremeni izazovi parlamentarizma. Zbornik radova: Dileme i izazovi parlamentarizma. Ur. Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu. str. 7 -44.

Democratic Transition and Electoral Systems - Ideas for Strengthening the Representative Role of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina

Summary

As the highest legislative body, the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina is the central institution of the political system and the only sovereign authority in the state. In exercising its basic constitutional competencies: political representation, law-making and control over the executive, the Parliamentary Assembly does not fulfill its role in full capacity. The lack of democratic parliamentarism tradition and especially the inability of the party elites to reach consensus on the most important issues of the political and social development diminish the political power of parliament as a center of political decision-making. In political practice, this leads to inappropriate domination of the executive and the concentration of real power in the hands of bureaucratized political party elites. Reforms of electoral legislation can contribute to the democratization of the parliamentary institution and strengthen its role in the political system. These reforms would include a structural change in the way

parliament is constituted by: redefining electoral boundaries; change the method of electing representatives by applying the open list system; to ensure a balanced political representation of marginalized social groups. This can create the basis for strengthening interest-civic political organization political behavior and at the same time amortize ethno-territorial political and social divisions.

Izorno zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini u kontekstu prakse Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Miodrag N. Simović

Redovni član Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine,
sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i
redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci
miodrag.Simovic@ustavnisud.ba

Milena Simović

Redovna profesorica
Fakulteta za bezbjednost i zaštitu
Nezavisnog univerziteta u Banjoj Luci
milena.s@blic.net

Sažetak: Ustavno političko pravo građana je da konstituišu organe vlasti u političkim zajednicama putem izbora. Izbornost daje legitimitet zakonodavnom tijelu kao najširem neposredno izabranom predstavništvu građana. Činom izbora građani neposredno iskazuju svoje povjerenje u vlast koju konstituišu. Izbori su put sticanja, odnosno gubitka legitimiteta. Mogućnost učešća građana u izboru organa vlasti garantuje izorno pravo, što pretpostavlja postojanje, prije svega, višestranačkog sistema, jer u jednopartijskom sistemu građani, praktično, ne vrše izbor, već plebiscitarno glasaju. Međutim, izborni sistem je dio političkog sistema i, po pravilu, dijeli njegovu sudbinu. Pri svemu tome, važan aspekt u posmatranju uloge i dejstva izbornog sistema predstavlja usaglašenost izbornog sistema koji uspostavljaju ustav, zakoni i drugi propisi i onog izbornog sistema koji stvarno funkcioniše u praksi. To pretpostavlja postojanje kontrole (od strane zakonom određenih organa) poštovanja svih izbornih principa i pravila i sankcionisanje svih povreda koje narušavaju izborni sistem i izborni proces.

Moderna ustavna država zasnovana je na suverenosti naroda i vladavini prava, a izbori su spona ta dva stuba moderne države. Kao i svako pravo, tako i izorno pravo može biti povrijeđeno, pa je zaštita tog prava još jedan važan preduslov njegovog ostvarivanja. Ovo pitanje ima širi konstitucionalni značaj, koje komparativna ustavna praksa rješava na različite načine. Pravo da se bira i bude izabran nije apsolutno pravo i državi se priznaje široko polje procjene u pogledu načina na koji će urediti to pitanje, kao i pitanje organizovanja i provođenja izbornog procesa. Obaveza države, koja proističe iz člana 3 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, predviđa aktivno i pasivno biračko pravo naroda: aktivno pravo glasanja na izborima i pasivno pravo da se učestvuje kao kandidat na izborima. Međutim, ova prava se odnose samo na izbor „zakonodavnih tijela“. Evropski sud za ljudska prava ima dosljedno mišljenje da se ovaj član primjenjuje samo u odnosu na izbor tijela koja vrše značajnu zakonodavnu funkciju. Da li određeno tijelo vrši

dovoljnu zakonodavnu vlast da bi u ovu svrhu moglo da se smatra zakonodavnim tijelom, pitanje je procjene na koje treba da se odgovori u svjetlu uloge tog tijela i njegovog doprinosa demokratskoj izradi zakona u kontekstu ustava u cjelini.

Član I/2 Ustava Bosne i Hercegovine utvrđuje da je Bosna i Hercegovina „demokratska država, koja funkcioniše na principu vladavine prava i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora“ iz kojeg slijedi princip vladavine prava prema kojem svi ustavi, zakoni i drugi propisi koji se donose moraju da budu usklađeni sa ustavnim principima. U tom kontekstu, treba podsjetiti da države uživaju široko polje procjene u uspostavljanju i regulisanju izbornog sistema koji će primjenjivati. Postoje različiti načini organizovanja i sprovođenja izbora, a ova različitost uslovljena je, između ostalog, i političkim razvojem zemlje. Zbog toga, zakonodavstvo koje reguliše izbore mora da bude sagledano u svjetlu političkog razvoja zemlje koja je u pitanju. Nadalje, prema opštem principu demokratije, pravo na demokratsko odlučivanje ostvaruje se legitimnim političkim predstavljanjem koje mora da bude zasnovano na demokratskom izboru onih koje predstavlja i čije interese zastupa. U tom smislu veza između onih koje predstavlja i njihovih političkih predstavnika na svim administrativno-političkim nivoima je ta koja omogućava legitimitet predstavnicima zajednice. Dakle, samo legitimitet predstavljanja stvara osnov za stvarno učestvovanje i odlučivanje.

Izborni zakon BiH usvojen je 2001. godine od kada je u više navrata pretrpio izmjene i dopune, čemu je razlog, između ostalog, bio i složen ustavni, institucionalni i politički koncept u Bosni i Hercegovini. Izborni zakon BiH, kako je to propisano odredbom člana 1.1, propisuje izbore na državnom nivou i „utvrđuje principe za provođenje izbora na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini“. Prema ocjenama različitih međunarodnih organizacija i institucija (npr. OSCE i Venecijanska komisija), Izborni zakon BiH je sveobuhvatan i, generalno, propisuje čvrstu osnovu za provođenje demokratskih izbora. S druge strane, s obzirom na broj i prirodu zakona koji se primjenjuju u vezi s izborima, te imajući na umu kompleksno pravno uređenje u Bosni i Hercegovini, pravni okvir za provođenje izbora u Bosni i Hercegovini takođe može da se smatra kompleksnim. Naime, osim Izbornog zakona BiH, postoje i Izborni zakon Republike Srpske i Izborni zakon Brčko distrikta BiH, dok je u Federaciji BiH donesen Zakon o osnivanju organa za provođenje izbora u Federaciji BiH. Zbog toga, postoji naročita potreba da, s ciljem da se provedu fer i demokratski izbori, kompleksni izborni legislativni okvir bude harmonizovan i da svi zakoni u toj oblasti slijede osnovne principe i standarde utvrđene Izbornim zakonom BiH

Ključne riječi: izbori, izborni sistem, biračko pravo, ustavno političko pravo

Uvodne napomene

Tekst alineje 9 Preambule Ustava BiH utvrđuje da „...Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (zajedno sa ostalima) i građani Bosne i Hercegovine ovim odlučuju da Ustav BiH glasi.“ Nadalje, član IV/1 Ustava BiH utvrđuje da se „Dom naroda sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije (pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba). a) Imenovane hrvatske i bošnjačke delegate iz Federacije biraju hrvatski, odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Federacije. Delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske. b) Devet članova Doma

naroda predstavljaju kvorum, pod uslovom da su prisutna najmanje tri bošnjačka, tri hrvatska i tri srpska delegata.“ Osim toga, dio teksta člana V/4b) Ustava BiH glasi da „...Predsjedavajući imenuje i zamjenike ministara (koji nisu iz istog konstitutivnog naroda)“, te dio teksta člana VII/2 Ustava BiH da „Prvi Upravni odbor Centralne banke sačinjavaće guverner, kojeg imenuje Međunarodni monetarni fond nakon konsultacija sa Predsjedništvom i tri člana koja imenuje Predsjedništvo, od kojih su dva iz Federacije (jedan Bošnjak i jedan Hrvat, koji zajedno imaju jedan glas) i jedan iz Republike Srpske...“.

Opšti princip demokratije podrazumijeva da vlast u državi proističe iz naroda i pripada narodu (Đukić-Veljović, 1995: 56-57). Iz Ustava BiH slijedi da je Ustav BiH kao narod označio konstitutivne narode koji zajedno sa Ostalima i građanima Bosne i Hercegovine čine zajednicu državljana koja ravnopravno ostvaruje vlast putem svojih predstavnika, a pravo na demokratsko odlučivanje ostvaruje se legitimnim političkim predstavljanjem koje mora biti zasnovano na demokratskom izboru te zajednice državljana koju predstavlja i čije interese zastupa. Međutim, iz navedene alineje Preambule Ustava BiH slijedi da je ustavotvorac imenovao, odnosno označio konstitutivne narode (Bošnjake, Srbe i Hrvate) kao posebne kolektivitete i priznao im jednaka prava, tj. da je „podvukao“ poseban, ravnopravan i jednak status Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda. S tim u vezi, Ustavni sud Bosne i Hercegovine¹ je u svojoj Odluci broj U 5/98 (odluka o konstitutivnosti) istakao: „Ovo označavanje u Preambuli, stoga, mora biti shvaćeno kao jedan natkrovljujući princip Ustava BiH kojem se entiteti moraju u potpunosti povinovati prema članu III/3(b) Ustava BiH“. Pored navedenog, iz navedenih odredaba Ustava BiH slijedi da je ustavotvorac u institucijama Bosne i Hercegovine uspostavio proporcionalnu zastupljenost Bošnjaka, Srba i Hrvata kao konstitutivnih naroda.

Izborni zakon BiH² je temeljni zakon kojim se utvrđuju ne samo izbori za državne organe vlasti, već i principi na kojima moraju da budu zasnovani

¹ U daljem tekstu: Ustavni sud.

² Tehnički prečišćeni tekst. Ovaj tehnički prečišćeni tekst sadrži osnovni tekst Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 23/01), te Odluku o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 7/02), Odluku o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 9/02), Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 20/02), Ispravku Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 25/02), Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 4/04), Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 20/04), Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 25/05), Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 52/05), Ispravku Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 65/05), Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 77/05), Zakon o izmjenama i dopunama

izborni zakoni i propisi na ostalim nivoima vlasti (Ćeranić, 2012: 162-179). Prvo pitanje koje se postavilo pred Ustavni sud jeste da li neusklađenost odredaba osporenog zakona koji je donijela entitetska skupština vodi inkompatibilnosti sa Ustavom BiH, u prvom redu s članom III/3b) Ustava BiH, a shodno tome i s principom vladavine prava iz člana I/2 Ustava BiH. U vezi s ovim, Ustavni sud je dao odgovor u svojoj praksi. Naime, u svojoj Odluci broj U-14/04 Ustavni sud je usvojio principijelan stav da „donošenje entitetskih zakona suprotno proceduri koja je propisana državnim zakonima - pokreće pitanje ustavnosti takvih zakona u smislu odredaba člana III/3b) Ustava BiH, te da se obaveze koje nameću državni zakoni moraju poštovati“³. Ovaj stav Ustavni sud je reafirmisao i u Odluci broj U-2/11 u kojoj je ponovo istakao da se „zakoni BiH koje je usvojila Parlamentarna skupština BiH smatraju [...] odlukama institucija BiH“ iz člana III/3b) Ustava BiH“, te donošenje zakona od entiteta ili drugih administrativnih jedinica u Bosni i Hercegovini, suprotno proceduri koju propisuju državni zakoni, može da dovede u pitanje poštovanje odredaba člana III/3b) Ustava BiH, shodno kojima su entiteti i druge administrativne jedinice u BiH dužni da se pridržavaju, između ostalog, (i) odluka institucija BiH.

Kada bi se smatralo suprotno, osim što bi se u potpunosti doveo u pitanje autoritet institucija BiH, doveo bi se u pitanje i princip iz člana I/2 Ustava BiH prema kojem će „Bosna i Hercegovina biti demokratska država koja će funkcionisati prema slovu zakona...“. U tom slučaju s pravom bi moglo da se postavi pitanje svrhe državnih zakona (npr. zakona u oblasti privatizacije, zatim, rada osiguravajućih društava, indirektnog oporezivanja i sl.) ako bi entiteti ili druge administrativne jedinice BiH mogli da donose zakone kojima se krše ili izbjegavaju obaveze koje se entitetima ili drugim administrativnim jedinicama BiH nalažu odredbama državnih zakona, tj. zakona donesenih na nivou institucija BiH. Dakle, entiteti (ili druge administrativne jedinice BiH) moraju da poštuju obaveze koje im se nalažu zakonima koje su donijele

Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 11/06), Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 24/06), Zakon o usvajanju Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 32/07), Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 33/08), Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 37/08), Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 32/10), Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 18/13); Zakon o izmjeni i dopuni Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 7/14) i Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 31/16).

³ Vidi, *mutatis mutandis*, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-14/04 od 29. oktobra 2010. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 23/05.

institucije Bosne i Hercegovine. Činjenica da te obaveze nisu ispoštovane - može da dovede do kršenja odredaba Ustava BiH.⁴

Nadležnost Ustavnog suda

U odnosu na odredbe Izbornog zakona, iako odredba člana VI/3a) Ustava BiH ne predviđa eksplicitnu nadležnost Ustavnog suda da ocjenjuje ustavnost zakona ili odredbe zakona BiH, supstancionalni pojam ovlašćenja određenih samim Ustavom BiH sadrži u sebi titulu s Ustavnom sudu za takvu nadležnost, a posebno ulogom Ustavnog suda kao tijela koje podržava Ustav BiH (Đukić-Veljović, Vuković, 2006: 1398). Stanovište Ustavnog suda u ovakvim slučajevima u njegovoj dosadašnjoj praksi jasno ukazuje da je Ustavni sud nadležan da ocjenjuje ustavnost zakona, odnosno pojedinih odredbi zakona BiH⁵ (Stojanović, 2012: 26-50).

U pogledu nadležnosti Visokog predstavnika za BiH da donosi zakone, te nadležnosti Ustavnog suda da odlučuje o saglasnosti tih zakona sa Ustavom BiH, Ustavni sud je već ranije izrazio svoj stav da ovlašćenja Visokog predstavnika za BiH proizilaze iz Aneksa X Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, relevantnih rezolucija Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija i Bonske deklaracije i da ta ovlašćenja, kao ni vršenje tih ovlašćenja, nisu podložne kontroli Ustavnog suda. Međutim, kada Visoki predstavnik interveniše u pravni sistem BiH, supstituišući domaće vlasti, tada djeluje kao vlast, a zakoni koje donosi su prirode domaćih zakona, te moraju da se smatraju zakonima BiH, čija je saglasnost sa Ustavom BiH podložna kontroli Ustavnog suda⁶.

Također, u pogledu odredbi statuta gradova i opština, Ustavni sud je u svojoj praksi već elaborirao pitanje svoje nadležnosti iz člana VI/3a) Ustava BiH kada je predmet ocjene bio Statut Grada Sarajeva i zaključio da je „kao institucija koja podržava Ustav BiH, nadležan da ispituje ustavnost svih akata, bez obzira na donosioca, ako je pitanje pokrenuto prema jednoj od nadležnosti Ustavnog suda iz člana VI/3 Ustava BiH. U skladu s argumentacijom o ljudskim pravima, Ustavni sud je mišljenja da, kad god je to moguće, mora da

⁴ Vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-2/11 od 27. maja 2011. godine, tačka 52, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 99/11.

⁵ Vidi Ustavni sud, Odluka broj U-1/99 od 14. avgusta 1999. godine, „Službeni glasnik BiH“ broj 16/99 i Odluka broj U-14/02 od 30. januara 2004. godine, „Službeni glasnik BiH“ broj 18/04.

⁶ Vidi Ustavni sud, Odluka broj U-9/00 od 3. novembra 2000. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 1/01, Odluka broj U-16/00 od 2. februara 2001. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 13/01 i Odluka broj U-25/00 od 23. marta 2001. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 17/01.

interpretira svoju jurisdikciju tako da dozvoli najširu mogućnost otklanjanja posljedica kršenja tih prava. U konkretnom slučaju, zahtjev za ocjenu ustavnosti se upravo odnosi na pitanja koja proizilaze iz Ustava BiH i međunarodnih sporazuma kojima se garantuje zaštita ljudskih prava i tiče se ostvarivanja ljudskih prava i ustavnih principa, kao što je princip konstitutivnosti naroda i pravo na zabranu diskriminacije⁷. Rukovodeći se principima iz navedene odluke, Ustavni sud smatra da je u konkretnom slučaju nadležan da ispituje ustavnost Statuta, budući da se i ovdje radi o zahtjevu za ocjenu ustavnosti koji se odnosi na pitanja koja proizilaze iz Ustava BiH i međunarodnih sporazuma o zaštiti ljudskih prava, odnosno zaštiti ljudskih prava i prava na zabranu diskriminacije.

S obzirom na veoma ograničen djelokrug zakonodavne vlasti koju vrši gradsko vijeće, Ustavni sud smatra da je gradsko vijeće uglavnom administrativno, a ne zakonodavno tijelo. Shodno tome, izbor za gradsko vijeće ne potpada u djelokrug obaveze BiH prema članu 3 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda⁸ da održi slobodne izbore koji će obezbijediti „slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela“. S obzirom na ovo, zahtjev ne pokreće pitanje u pogledu primjene člana 14 Evropske konvencije u vezi s članom 3 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Stoga je ovaj dio zahtjeva odbijen kao neosnovan.

Međunarodni standardi

Izvori međunarodnog prava ljudskih i izbornih prava, putem pravnih normi koje sadrže i ustanova koje se na osnovu njih formiraju, uspostavljaju sisteme zaštite ljudskih prava (Pajvančić, Vukčević, 2012: 106-108; Pajvančić, 2012:11-26). Danas je najznačajniji sistem zaštite koji je formiran pod okriljem OUN, a pored tog, univerzalnog sistema postoje i regionalni aranžmani, formirani za posebne oblasti, od kojih su za BiH značajni sistemi zaštite uspostavljeni na evropskom kontinentu, a to su sistemi zaštite pod okriljem Savjeta Evrope, Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS-a) i Evropske unije (EU) (Pajvančić, 2008: 94-96; Pajvančić, 2003a: 98-107).

U sistemu ljudskih prava OUN najznačajniji izvori ljudskih i izbornih prava su: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine i Međunarodni

⁷ Vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu, broj U-4/05 od 22. aprila 2005. godine, st. 14 do 17, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 32/05.

⁸ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, usvojena u Rimu, 4. novembra 1950. godine, stupila je na snagu 3. septembra 1953. godine, nakon deponovanja desetog instrumenta ratifikacije, shodno članu 59 Konvencije. U daljem tekstu: Evropska konvencija.

pakt o građanskim i ljudskim pravima iz 1966. godine⁹ (Breneselović, 2012: 232-239).

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima je *soft law* izvor prava, ali je uprkos tome imala značajan odjek u svijetu, jer je pod njenim uticajem veliki broj država u svoje ustave ugradio identičnu listu ljudskih prava, a tu listu preuzeli su i brojni međunarodni dokumenti. Deklaracija proklamuje veći broj građanskih i političkih prava, a za izorno pravo je najznačajniji član 21, prema kome „svako ima pravo da učestvuje u upravljanju svojom zemljom, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika. Svako ima pravo da na ravnopravnoj osnovi stupa u javnu službu u svojoj zemlji“ (Horowitz, 2003: 115-127). Volja naroda je osnova državne vlasti: ova volja treba da se izražava na povremenim i slobodnim izborima, koji će se sprovoditi opštim i jednakim pravom glasa, tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se obezbeđuje sloboda glasanja.

Međunarodni pakt, slično Deklaraciji, ustanovljava kodeks građanskih i političkih prava ali, za razliku od nje, pravno obavezuje države koje su mu pristupile, pa predstavlja *hard law* izvor prava. Članom 25 propisano je da građani imaju pravo da učestvuju u vođenju javnih poslova, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika, kao i pravo da biraju i budu birani na pravednim povremenim izborima sa opštim i jednakim pravom glasa i tajnim glasanjem. Ovu, opštu garanciju izbornog prava dopunjuje načelo nediskriminacije po osnovu rase, boje kože, pola, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugog statusa (član 2 stav 1), kao i pravilo da ovo pravo građana ne može biti podvrgnuto neumjesnim ograničenjima¹⁰ [član 25 stav 1 tačka b)]. Pored toga, članom 3 Pakta predviđeno je i dodatno nediskriminaciono načelo¹¹, po kome su države članice dužne da osiguraju jednako pravo muškaraca i žena na uživanje svih građanskih i političkih prava utvrđenih u Paktu¹² (Jovićić, Plavšić-Nešić, 2012: 208-231).

⁹ U daljem tekstu: Međunarodni pakt.

¹⁰ Komitet za ljudska prava je dao bliže sadržinsko određenje termina „neumjesna ograničenja“ ukazujući da pod tim treba smatrati svako ograničenje koje nije obrazloženo.

¹¹ Ovo načelo je akcesorno s obzirom na to da se realizuje isključivo u okviru pozivanja na povredu nekog od ljudskih prava koja su priznata Paktom, ne i samostalno.

¹² Svaka država koja je postala članica Pakta je samim tim prihvatila obavezu da poštuje prava u njemu proklamovana, što uključuje i obavezu da Komitetu za ljudska prava (koji je ustanovljen članom 28, kao tijelo koje čine nezavisni eksperti za oblast ljudskih prava, čiji je osnovni zadatak da nadgleda implementaciju Pakta od strane država članica) podnosi periodične izvještaje, uobičajeno jednom u pet godina, o mjerama koje je usvojila radi omogućavanja ostvarivanja prava koja su Paktom priznata (član 40). Pored toga, Komitetu se mogu obratiti i države sa odgovarajućim saopštenjima kojima se ukazuje na nepoštovanje ljudskih prava, odnosno neispunjavanje obaveza predviđenih Paktom od strane druge

Univerzalni sistem ljudskih prava OUN-a potvrđuje i promoviše evropski sistem zaštite ljudskih prava, u kome su najznačajniji sljedeći dokumenti: Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda od 1950. godine, Završni dokument Konferencije za evropsku bezbjednost i saradnju (KEBS-a) – (OEBS) iz Kopenhagena od 1990. godine i ugovori o osnivanju Evropske unije.

U uvodnoj rečenici Evropska konvencija se poziva na Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, a u članu 1 zahtijeva od država članica da svakome u njihovoj nadležnosti garantuju prava i slobode koje se njim uređuju¹³. Ovaj međunarodni ugovor uređuje standardna građanska i politička prava, odnosno prava koja promoviše prvih 21 članova Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (Đurić, 2012:133-161). Konvencija je do sada novelirana sa 16 protokola, od kojih je za izbornu pravo posebno značajan Prvi protokol¹⁴, koji u članu 3 propisuje: „Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore sa tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela“. Konvencijom je osnovan Evropski sud za ljudska prava¹⁵, kome se građani mogu neposredno obraćati sa svojim zahtjevima ako smatraju da su im povrijeđena ljudska prava, ali „...tek kad se iscrpe svi unutrašnji pravni lijekovi, u skladu sa opštepriznatim načelima međunarodnog prava...“ (član 35)¹⁶. Praksa ovog suda pokazuje da on uspješno funkcioniše, što potvrđuje da se uređenje i obezbjeđivanje ostvarivanja ljudskih prava može uspješno organizovati i na međunarodnom nivou.

U okviru OEBS-a je usvojeno nekoliko završnih dokumenata od značaja za ljudska i izborna prava, među kojima posebno mjesto pripada Dokumentu

države članice, pod uslovom da su obje države priznale nadležnost Komiteta da prima i razmatra takva saopštenja (član 41).

¹³ Prava i slobode su sistematizovane u dio I Konvencije i države članice su prihvatile da poštuju tu listu prava, da je implementiraju u odgovarajuće unutrašnje akte, kao i da obezbijede sprovođenje zaštite ljudskih prava u okviru unutrašnjeg sistema sudske zaštite.

¹⁴ Stupio je na snagu 18. maja 1954. godine poslije deponovanja deset instrumenata ratifikacije, u skladu sa članom 6.

¹⁵ U daljem tekstu: Evropski sud. Sistem sudske zaštite uspostavljen Konvencijom je originalno predviđao paralelno Komisiju za ljudska prava i Sud za ljudska prava, pri čemu je Komisija bila nadležna za prijem zahtjeva kojima se ukazivalo na povrede ljudskih prava jer su samo oni zahtjevi, koje bi Komisija ocijenila osnovanim, prosljeđivani Sudu. Međutim, stupanjem na snagu 11-og protokola uz Konvenciju (1998.), ta komisija je ukinuta i od tada se svi zahtjevi podnose direktno Evropskom sudu za ljudska prava.

¹⁶ Isto pravo imaju i države kada smatraju da su u drugoj državi članici povrijeđene neke odredbe Konvencije, što je predviđeno članom 33.

iz Kopenhagena od 1990. godine¹⁷ (Popović, 2011: 343-357). U njemu se predviđa da „među elementima pravde koji su ključni za potpuno ispoljavanje urođenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića ... spadaju slobodni izbori koji će se održavati u primjerenim vremenskim razmacima putem tajnog glasanja ili odgovarajućim postupkom kojim se obezbjeđuje sloboda glasanja, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru njihovih predstavnika“¹⁸ (Milenković, 2012: 180-207). U paragrafu 6 se posebno predviđa da volja naroda, slobodno i pošteno izražena na periodičnim i istinskim izborima, predstavlja osnov autoriteta i legitimiteta svake vlasti (Ćirić, 2012: 51-75). Principi koje promoviše ovaj dokument imaju za cilj da podrže i unaprijede vladavinu prava i ograničenje vlasti jer, kako se to ističe u paragrafu 1, zaštita i unapređenje ljudskih prava i osnovnih sloboda su neki od osnovnih ciljeva vlasti, zbog čega priznanje tih prava čini osnovu slobode, pravde i mira.

Evropska unija, takođe, u svojim aktima podržava univerzalnost i neotuđivost ljudskih prava, demokratiju i vladavinu prava (Milošević, 2007: 23-37). Član 6 Ugovora o osnivanju Evropske unija iz 1992. godine¹⁹ potvrđuje da Evropska unija počiva na principima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i vladavine prava, te da su to osnovne evropske vrijednosti zajedničke svim državama članicama²⁰. Na samitu održanom u Nici 2000. godine Evropska unija je usvojila Povelju o osnovnim pravima Evropske unije²¹, kojom se uređuje set ljudskih i građanskih socijalnih i političkih prava²², od kojih je većina već obuhvaćena u raznim dokumentima Unije, ali su sada po prvi put sistematizovana u okviru jednog dokumenta. Riječ je, u osnovi, o istim pravima koja promoviše Evropska konvencija²³, ali je ta lista proširena i nekim novim pravima, kao naprimjer, političkim pravima državljana Evropske unije, pravom na dobru administraciju, socijalnim pravima radnika i dr. Razrada biračkog prava je izvršena u okviru Glave V Povelje, koja nosi

¹⁷ Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Conference on Security and Cooperation in Europe, od 29. juna 1990. godine. Za izorno pravo posebno su značajni član 6 i dalje.

¹⁸ Paragrafi 5 i 5.1 Završnog dokumenta iz Kopenhagena.

¹⁹ Treaty on European Union (Official Journal C 191, 29 July 1992), zaključen u Mاستrihtu, potpisan 1992., a stupio na snagu 1993. godine.

²⁰ Poštovanje ovih principa zahtijeva se i od država koje pretenduju da postanu članice Unije, što je izričito predviđeno članom 49 Ugovora.

²¹ Charter of Fundamental Rights of the European Union (Official Journal C 364/1, 18 December 2000). Ova povelja je pravni akt u formi političke deklaracije (*soft law* izvor prava) i nije pravno obavezujuća.

²² Ova prava su grupisana u šest poglavlja: dostojanstvo, slobode, jednakost, solidarnost, prava građana i pravda.

²³ Evropska unija nije potpisnica ove konvencije, tako da ona nije izvor prava u Uniji.

naslov „Prava građana“, tako što se posebno uređuje biračko pravo na izborima za Evropski parlament (član 39) i biračko pravo na lokalnim - komunalnim izborima (član 40)²⁴.

Prava promovisana Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije potvrđio je i Ustav Evropske unije od 18. juna 2004. godine²⁵, koji u Dijelu II preuzima njen tekst²⁶. Ovaj ustav, međutim, nije prihvaćen²⁷, već je reformisan ugovorom zaključenim 2007. godine u Lisabonu²⁸ koji, takođe, preuzima Povelju o osnovnim pravima kao svoj sastavni dio²⁹, pa je stupanjem Lisabonskog ugovora na snagu Povelja, konačno, postala pravno obavezujuća.

Član II/4 Ustava BiH utvrđuje da se uživanje prava i sloboda, predviđenih u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I Ustava BiH, obezbjeđuje svim licima bez diskriminacije prema bilo kojem osnovu. U Aneksu I tačka 7 Ustava BiH - Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini je, između ostalog, naveden i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966). Praksa je Evropskog suda da diskriminacija postoji samo ako se lice ili grupa lica koji se nalaze u analognoj situaciji različito tretiraju, a ne postoji neko objektivno i razumno opravdanje za različit tretman³⁰. Ovaj pristup je Evropski sud primijenio na pitanja diskriminacije u vezi s učešćem u političkom životu u Bosni i Hercegovini u

²⁴ Pravilo je da je svakom građaninu Unije priznato aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Evropski parlament u državi u kojoj ima prebivalište, pod jednakim uslovima kao državljani te države, i to na neposrednim, slobodnim i tajnim izborima sa opštim pravom glasa. Ista prava građanima Unije priznata su i kada se radi o lokalnim izborima u državi članici.

²⁵ U pitanju je Prijedlog Ugovora o Ustavu Evropske unije (Treaty Establishing a Constitution for Europe, „Official Journal“ 2004/C 310/01, 16 December 2004), koji je trebalo da zamijeni sve postojeće ugovore.

²⁶ Osim na Povelju, Ustav Evropske unije se poziva i na Evropsku konvenciju i izričito navodi da pristupanje toj konvenciji ne utiče na nadležnost Unije definisanu u njenom Ustavu (član I-9 Ustava, koji je sistematizovan u okviru Glave 2: Osnovna prava i državljanstvo Unije).

²⁷ Evropski Ustav su na referendumima održanim 2005. godine odbacile Holandija i Irska.

²⁸ Lisabonskim ugovorom se predviđaju izmjene i dopune Ugovora o osnivanju Evropske unije (Mastrihtski ugovor) i Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (Rimski ugovor). Potpisan je u Lisabonu 13. decembra 2007., stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, prvog dana mjeseca koji slijedi nakon deponovanja posljednje ratifikacije, kao što je to predviđeno članom 6.2 Ugovora. (Official Journal C 306, Vol. 50, 17. December 2007).

²⁹ Povelja o osnovnim pravima, međutim, nije inkorporisana u tekst Lisabonskog ugovora, već se članom 6.1 na nju upućuje i istovremeno izričito navodi da ona ima istu pravnu snagu kao i osnivački ugovori. Međutim, Ugovor se ne poziva na originalnu verziju Povelje, koju su države članice potpisale u Nici, već na njenu revidiranu verziju, potpisanu 12. decembra 2007. godine. Član 6.1 stav 1 Lisabonskog ugovora glasi: „The Union recognises the rights, freedoms and principles set out in the Charter of Fundamental Rights of the European Union of 7 December 2007, as adapted in Strasbourg, on 12 December 2007, which shall have the same legal value as the Treaties“.

³⁰ Vidi Evropski sud, *Belgijski predmet o jezicima*, presuda od 23. jula 1968, serija A, broj 6.

odnosu na član 14 Evropske konvencije i član 1 Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju³¹.

Pomenuti pristup podjednako je adekvatan kada se radi o primjeni člana II/4 Ustava BiH u vezi s članom 25b) Međunarodnog pakta. U skladu s ovim pristupom, da bi za različito postupanje postojalo objektivno i razumno opravdanje, potrebno je da se kumulativno ispune dva uslova – da je razlikovanje ustanovljeno radi ostvarivanja nekog legitimnog cilja i da postoji razuman odnos proporcionalnosti između sredstava koja su upotrijebljena i cilja koji se želi postići.

Član 25 Međunarodnog pakta svakom građaninu garantuje pravo da može da učestvuje u javnim poslovima, pravo da bira i da bude izabran, kao i pravo pristupa javnim službama. Za razliku od člana 3 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, pravo da bira i da bude izabran prema članu 25 Međunarodnog pakta nije ograničeno na izbore za zakonodavna tijela, nego se primjenjuje generalno na ona tijela čije članstvo u potpunosti ili djelimično zavisi od izbora. Međunarodni pakt od država potpisnica zahtijeva da donesu takve zakone i druge mjere koje su neophodne kako bi građani imali efektivnu mogućnost da uživaju u pravima koja garantuje ovaj međunarodni instrument. U svom Komentaru o članu 25b) Međunarodnog pakta (usvojen na 57. sjednici od 12. jula 1996. godine) Komitet za ljudska prava UN-a je, između ostalog, naveo da „bilo kakvi uslovi koji se primjenjuju na uživanje prava zaštićenih članom 25b), moraju biti zasnovani na objektivnim i opravdanim kriterijumima [...] uživanje ovih prava građana ne može biti ukinuto ili isključeno osim pod uslovima koji su ustanovljeni zakonom i koji su objektivni i razumni“. U daljnjem dijelu Komentara Komitet za ljudska prava UN-a ukazuje na moguća opravdana ograničenja aktivnog i pasivnog biračkog prava kao što su minimalne godine života i neprihvatljiva ograničenja kao što su imovinski uslovi, stepen obrazovanja, pismenost, pripadnost političkoj partiji itd. Uz to, postoje uslovi pod kojima bi države trebale da organizuju izbore bez bilo kakvih pritisaka, prisile ili drugih oblika prinude u odnosu na glasače.

Komitet za ljudska prava UN-a je posebno istakao da Međunarodni pakt ne nameće obavezu postojanja nekog određenog izbornog sistema, ali da uspostavljeni sistem u državi ugovornici mora da bude u skladu s pravima zaštićenim članom 25b) Međunarodnog pakta i da odražava izraženu slobodnu volju birača. U Komentaru je naglašeno da se „princip jedan čovjek, jedan glas mora primjenjivati i da se i okviru izbornog sistema svake države ugovornice

³¹ Vidi *Sejdić i Finci v. Bosna i Hercegovina*, aplikacije br. 27996/06 i 34836/06, presuda od 22. decembra 2009. godine (Veliko vijeće).

glas jednog birača treba biti jednak glasu drugog birača. Povlačenje granica biračkih jedinica i metoda dodjeljivanja glasova ne bi trebalo poremetiti raspored birača ili diskriminirati bilo koju grupu i ne bi trebalo isključiti ili nerazumno ograničiti pravo građana da svoje predstavnike slobodno izaberu (Mratović, 1971: 123-124).

Praksa Evropskog suda za ljudska prava

Evropski sud je u predmetu *Sitaropoulos i Giakoumopoulos protiv Grčke*³² razmatrao pitanje da li su javne vlasti obavezane članom 3 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju da uvedu sistem koji omogućava državljanima koji žive u inostranstvu da ostvaruju svoja prava glasa u inostranstvu. Evropski sud je istakao: „71. Opšte uzev, član 3 Protokola broj 1 ne propisuje državama ugovornicama da sprovedu mjere koje omogućavaju iseljenicima da ostvaruju pravo glasa u svom mjestu stanovanja. Ipak, s obzirom na to da pretpostavka u demokratskoj državi mora biti u korist inkluzije³³, takve su mjere u skladu s tom odredbom. Pitanje je, međutim, da li član 3 Protokola broj 1 ide toliko daleko da zahtijeva njihovo preduzimanje. Kako bi se odgovorilo na to pitanje, član 3 treba tumačiti oslanjanjem na relevantno međunarodno i uporedno pravo³⁴, kao i kao i na zakonodavstvo zemlje o kojoj je riječ“.

Prvo, u pogledu međunarodnog prava, Sud primjećuje da ni relevantni međunarodni i regionalni ugovori (kao što su Međunarodni pakt, Američka konvencija o ljudskim pravima i Afrička povelja o ljudskim pravima i pravima naroda), kao ni njihovo tumačenje od strane nadležnih međunarodnih tijela, ne daju osnov za zaključak da prava glasa lica koja su privremeno ili trajno odsutna iz države čiji su državljani - idu toliko daleko da zahtijevaju od države u pitanju da uspostavi mehanizme za njihovo ostvarivanje u inostranstvu. Istina je da su sa ciljem boljeg ostvarivanja prava glasa na parlamentarnim izborima, institucije Savjeta Evrope, između ostalog, pozvale države članice da omoguće svojim državljanima koji žive u inostranstvu da učestvuju u izbornom procesu u najvećoj mogućoj mjeri. Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) je, pak, primijetila da je od osamdesetih godina 20. vijeka priznavanje eksternih biračkih prava postalo rasprostranjeno u Evropi. Premda je takođe preporučila da države članice

³² Vidi Evropski sud, presuda od 15. marta 2012. godine, stav 70.

³³ Vidi *Hirst v. the United Kingdom* (no. 2) [GC], no. 74025/01, § 61, ECHR 2005-IX, 59.

³⁴ Vidi *Yumak and Sadak v. Turkey* [GC], no. 10226/03, § 111, ECHR 2008, 127 i *Demir and Baykara v. Turkey* [GC], no. 34503/97, §§ 76 and 85, ECHR 2008.

omogućće ostvarenje prava glasa iseljenika, Komisija nije smatrala da su one obavezne da to učine. Naprotiv, taj potez je vidjela kao mogućnost koju treba da razmotri zakonodavno tijelo u svakoj zemlji, a koje treba da ostvari ravnotežu između principa opšteg prava glasa, s jedne, i potrebe za bezbjednošću glasova i uređenju drugih praktičnih pitanja, s druge strane.

Pored toga, uporedno istraživanje zakonodavstva država članica Savjeta Evrope u ovoj oblasti pokazuje da iako velika većina njih omogućava svojim državljanima da glasaju u inostranstvu, neke to ne dozvoljavaju. Međutim, detaljnije razmatranje zakona onih država koje omogućavaju glasanje u inostranstvu - pokazuje da ne postoje ujednačeni mehanizmi za ostvarivanje prava glasa iseljenika, već da oni imaju raznovrsne oblike. Na kraju, u većini država članica koje dozvoljavaju glasanje u inostranstvu, lica koja žele da iskoriste ovu mogućnost moraju da se do određenog roka upišu u birački spisak kod vlasti svoje zemlje porijekla ili pri njenim diplomatskim ili konzularnim organima u inostranstvu. Ukratko, nijedan od više razmotrenih pravnih instrumenata ne daje osnov za zaključak da prema sadašnjem pravu države imaju obavezu da omogućće svojim državljanima koji žive u inostranstvu da ostvaruju svoje pravo glasa. Trenutno postoje veoma raznovrsni pristupi u pogledu mehanizama za ostvarivanje tog prava koje su uvele države članice Savjeta Evrope koje omogućavaju glasanje u inostranstvu.

Shodno citiranom stavu Evropskog suda, proizilazi da ni član 3 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, pa shodno tome ni član 25 Međunarodnog pakta, na koje su se pozvali podnosioci zahtjeva, ne nameću osnov za zaključak da države imaju obavezu da omogućće svojim državljanima koji žive u inostranstvu da ostvaruju svoje pravo glasa tamo gdje i žive. Također, navedenim odredbama ne nameće se određeni mehanizam za ostvarivanje prava glasa kada je ono priznato državljanima van zemlje. U tom smislu, i uspostavljanje mehanizma prema kojem je ostvarivanje prava glasa u inostranstvu, odnosno u mjestu gdje birač živi u inostranstvu uslovljeno, između ostalog, i upisom, do određenog roka, u birački spisak kod vlasti svoje zemlje porijekla ili pri njenim diplomatskim ili konzularnim organima u inostranstvu, a što je upravo i slučaj sa većinom zemalja koje svojim državljanima u inostranstvu dozvoljavaju pravo glasa - nije u suprotnosti sa pravom iz člana 3 Protokola broj 1, te iz člana 25 Međunarodnog pakta.

Članom 3 Zakona o državljanstvu BiH³⁵ određeno da svi državljani BiH uživaju ista ljudska prava i osnovne slobode kao što je to određeno Ustavom

³⁵ „Službeni glasnik BiH“ br. 4/97,13/97,41/02,6/03 i 14/03

BiH i uživaju zaštitu ovih prava na čitavoj teritoriji BiH, pod istim uslovima. Prema članu 1.4 Izbornog zakona, svim državljanima BiH garantuje se biračko pravo (da biraju i da budu izabrani) u skladu s odredbama ovog zakona, uz uslove koji se primjenjuju na sve državljane BiH - da imaju navršenih 18 godina i da su upisani u Centralni birački spisak u skladu s odredbama ovog zakona. Shodno navedenim odredbama, nesporno proizilazi da je biračko pravo priznato svim državljanima BiH, bez obzira na to da li žive u inostranstvu ili u BiH ili da li su izbjeglice iz BiH. Ustavni sud je u svojoj dosadašnjoj praksi zauzeo stav da se radi o zakonom garantovanom pravu u odnosu na koje javne vlasti nikog ne smiju diskriminirati³⁶.

Evropski sud je u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, tačka 41, odlučio većinom glasova da je prošlo previše vremena od kraja rata da bi Bosna i Hercegovina nastavila da opravdava posebnim potrebama, u drugoj polovini 2009. godine, diskriminatorske odredbe u Ustavu BiH koje se tiču zastupanja Ostalih u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH i u Predsjedništvu BiH. Dok prihvata da „prema Konvenciji ne postoji zahtjev da se u potpunosti odustane od instrumenata podjele vlasti koji su svojstveni Bosni i Hercegovini i da još nije došlo vrijeme za politički sistem koji bi bio jednostavan odraz vladavine većine“, Evropski sud je zapazio da „postoje instrumenti podjele vlasti koji automatski ne vode ka potpunom isključivanju predstavnika drugih zajednica“. U vezi sa ovim, Evropski sud podsjeća da mogućnost alternativnih sredstava kojima se postiže isti cilj - čini važan faktor u ovoj sferi³⁷. Dalje, sud je smatrao važnim što je 2002. godine Bosna i Hercegovina pristupila Evropskoj konvenciji bez rezervi i samim tim se obavezala da će ispunjavati norme propisane Konvencijom (tačka 49).

U presudi Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci* u tački 44 je navedeno: „U ovakvom kontekstu, gdje se razlika u tretmanu zasniva na rasi i etničkom porijeklu, pojam objektivnog i razumnog opravdanja mora da se tumači što je moguće preciznije ... Sud takođe smatra da ni jedna vrsta različitog postupanja, koja se isključivo ili u kritičnom obimu zasniva na etničkom porijeklu pojedinca, ne može objektivno da se opravda u savremenom demokratskom društvu koje je izgrađeno na principima pluralizma i poštovanja različitih kultura ... S obzirom na navedeno, član 14 ne zabranjuje stranama ugovornicama da različito tretiraju grupe kako bi ispravile ‘činjenične nejednakosti’ između njih. I zaista, u određenim situacijama ne pokušati da se

³⁶ Vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu, broj U-14/12 od 26. marta 2015. godine, tačka 62, dostupna na www.ustavnisud.ba.

³⁷ Vidi *Glor protiv Švajcarske*, br. 13444/04, stav 94, 30. april 2009. godine i tačku 48 *Sejdić i Finci*.

isprave nejednakosti kroz različit tretman, bez objektivnog i razumnog opravdanja, može da dovede do kršenja tog člana³⁸.

Takođe, u tački 48 predmetne presude je navedeno: „Pored toga, iako se Sud slaže sa Vladom da nijedna odredba Konvencije ne traži potpuno napuštanje mehanizama podjele vlasti koji su svojstveni Bosni i Hercegovini i da možda još uvijek nije sazrelo vrijeme za politički sistem koji bi bio samo odraz principa vladavine većine, mišljenja Venecijanske komisije (vidjeti tačku 22 u tekstu) jasno pokazuju da postoje takvi mehanizmi podjele vlasti koji ne vode automatski do potpunog isključenja predstavnika ostalih zajednica. U vezi sa ovim, Sud je podsjetio da mogućnost da se drugačijim sredstvima postigne isti cilj - predstavlja važan faktor u ovoj oblasti³⁹.

Izgleda da ovo ukazuje na to da, budući da se radi o pitanju iz domena evropskog prava ljudskih prava, sada ne postoji opravdanje prema članu II/4 Ustava BiH da se zadrže osporene odredbe. Međutim, Ustavni sud se nije smatrao obaveznim da zauzme takav pristup u predmetu broj U-9/09 (Izborni zakon Bosne i Hercegovine i Statut Grada Mostara) iz dva razloga. Kao prvo, presuda Evropskog suda, kao i sve presude koje se tiču opravdanja za moguće diskriminatorske postupke ili pravila, fokusira se na konkretne činjenice i pitanja s kojima se susreće. Predmet *Sejdić i Finci* odnosi se na rješenja koja u potpunosti isključuju mogućnost kandidovanja svih lica koja ne pripadaju jednom od tri konstitutivna naroda na izborima za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH i za Predsjedništvo BiH. Za razliku od spomenutog, odredbe koje se osporavaju u predmetu U-9/09 posebno štite pravo Ostalih da budu zastupljeni u Gradskom vijeću Mostara. Kao drugo, dok je Evropski sud krajnji autoritet u pitanju tumačenja i primjene Evropske konvencije, Ustavni sud je krajnji autoritet u pitanju tumačenja i primjene Ustava BiH, uključujući i član II/4. Dok su opšti principi koji se primjenjuju na pitanja diskriminacije isti i prema članu II/4 i prema Evropskoj konvenciji, Ustavni sud je taj koji odlučuje da li postoji objektivno i razumno opravdanje u svakom pojedinačnom predmetu u smislu člana II/4.

U tom kontekstu, Ustavni sud mora da uzme u obzir svoje sopstveno znanje i razumijevanje situacije u Bosni i Hercegovini. Budući da je mnogo bliži i upućeniji u društvene i političke uslove života u Bosni i Hercegovini u današnjem vremenu nego što je to slučaj sa Evropskim sudom, Ustavni sud je u boljoj poziciji od Evropskog suda da procijeni da li su opravdani postupci

³⁸ Slučaj koji se odnosi određene aspekte zakona o korišćenju jezika u obrazovanju u Belgiji, tačka 10 i *Thlimmenos protiv Grčke [GC]*, broj 34369/97, tačka 44, ECHR 2000-IV.

³⁹ Vidjeti *Glor protiv Švajcarske*, broj 13444/04, tačka 94, 30. april 2009. godine.

ili pravila koji, ako nisu opravdani, dovode do neustavne diskriminacije. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je Venecijanska komisija u svom podnesku kao *amicus curiae* u ovom predmetu prihvatila da bi poseban položaj Mostara mogao da pruži objektivno i racionalno opravdanje za njegov jedinstven izborni aranžman, uz konstataciju da bi Ustavni sud prilikom ocjenjivanja mogućih opravdanja trebao da uzme u obzir sve izmjene u situaciji koje su se desile tokom zadnjih 15 godina. Ustavni sud se slaže da je ovo odgovarajući način da se pristupi ovom pitanju.

U presudi u predmetu *Baralija protiv Bosne i Hercegovine*⁴⁰ Evropski sud je jednoglasno odlučio da je došlo do povrede člana 1 Protokola broj 12 (opšta zabrana diskriminacije) uz Evropsku konvenciju. Predmetni slučaj se ticao pravne praznine koja je onemogućila podnositeljici predstavke, lokalnoj političarki koja živi u Mostaru, da glasa i bude birana na lokalnim izborima. Sud je utvrdio da je pravna praznina nastala propustom vlasti da izvrše odluku Ustavnog suda iz 2010. godine, koja se ticala odredaba koje su regulisale lokalne izbore u Mostaru, te nalogala vlastima da usklade te odredbe sa Ustavom BiH. To je za posljedicu imalo situaciju gdje su posljednji lokalni izbori u Mostaru održani 2008. godine, te gdje je gradom upravljao gradonačelnik koji od 2012. godine nije imao potrebni demokratski legitimitet. Takva situacija nije bila u skladu sa načelom vladavine prava. Evropski sud stoga nije mogao prihvatiti argument Vlade da je višegodišnje kašnjenje u izvršenju odluke bilo opravdano potrebom da se dođe do dugoročnog i održivog rješenja za podjelu vlasti, te da se očuva mir i omogući dijalog između različitih etničkih grupa u Mostaru. Tužena država je stoga prekršila svoju obavezu da preduzme mjere da zaštiti podnositeljku predstavke od diskriminatornog postupanja po osnovu njenog mjesta prebivališta i da održi demokratske izbore u Mostaru. Sud je takođe utvrdio (jednoglasno), na osnovu člana 46 (obaveznost i izvršenje presuda), da tužena država mora izmijeniti relevantno zakonodavstvo najkasnije u roku od šest mjeseci nakon što ova presuda postane konačna.

Evropski sud je odlučio primijeniti standardno tumačenje koje je razvio u svojoj praksi o diskriminaciji, naime da je bilo kakva razlika u postupanju

⁴⁰ Predmet broj 30100/18, od 29. oktobra 2019. godine. Podnositeljica predstavke, Irma Baralija, državljanka je Bosne i Hercegovine, rođena 1984. godine. Živi u Mostaru, predsjednica je Gradskog odbora političke partije Naša stranka u Mostaru. U novembru 2010. godine Ustavni sud je proglasio neustavnim određene odredbe Izbornog zakona koje su regulisale lokalne izbore u Mostaru. Utvrdio je da način na koji su organizovane izborne jedinice i broj gradskih vijećnika iz svake od tih jedinica - nisu bili u skladu sa načelom jednakog prava glasa. Dao je relevantnim vlastima šest mjeseci da usklade te odredbe sa Ustavom BiH. Ta odluka, međutim, još uvijek nije bila izvršena.

među osobama u istim ili relativno sličnim situacijama diskriminatorna ako nema „objektivno i razumno opravdanje“. Nije bilo sporno da je podnositeljka predstavke imala pravo da glasa i bude birana na izborima i da je, kao osoba sa prebivalištem u Mostaru, bila u istoj ili relevantno sličnoj situaciji sa onima koji su prebivalište imali drugdje u Bosni i Hercegovini. Kako je razlika u postupanju u ovom slučaju bila temeljena na ličnom statusu u smislu prakse Suda, naime isto zakonodavstvo je primijenjeno različito zavisno od prebivališta osobe, Sud je našao da je podnositeljka predstavke uživala zaštitu člana 1 Protokola broj 12. Sud je razmatrao Vladin argument da je kašnjenje u izvršenju odluke Ustavnog suda bilo opravdano potrebom da se dođe do dugoročnog i održivog rješenja za podjelu vlasti, te da se očuva mir i omogući dijalog između različitih etničkih grupa u Mostaru. Međutim, Sud nije mogao prihvatiti da su poteškoće u dolasku do političkog dogovora s tim u vezi bile dovoljno, objektivno i razumno opravdanje za situaciju gdje su posljednji lokalni izbori u Mostaru održani 2008. godine i gdje je gradom upravljao gradonačelnik koji je od 2012. godine bio u „tehničkom mandatu“, te stoga nije imao potrební demokratski legitimitet. Takva situacija nije bila u skladu sa načelima „stvarne političke demokratije“ i „vladavine prava“ na koje Evropska konvencija upućuje u svojoj preambuli. Dakle, Sud je odlučio da je tužena država prekršila svoju obavezu da preduzme mjere da zaštiti podnositeljku predstavke od diskriminatornog postupanja po osnovu njenog mjesta prebivališta i da održi demokratske izbore u Mostaru. Stoga je došlo do povrede člana 1 Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

Imajući u vidu veliki broj potencijalnih podnositelja predstavke i hitnu potrebu da se okonča trenutna situacija, Sud je zaključio da tužena država mora izmijeniti Izborni zakon najkasnije u roku od šest mjeseci od kad ova presuda postane konačna - da bi omogućila održavanje lokalnih izbora u Mostaru. Ukoliko tužena država propusti to učiniti, Sud je konstatovao da Ustavni sud ima ovlaštenje da sam uspostavi privremeno rješenje.

Sud je odlučio da je nalaženje povrede samo po sebi dovoljna satisfakcija za neimovinsku štetu koju je pretrpjela podnositeljka predstavke. Sud je, isto tako, odlučio da Bosna i Hercegovina mora podnositeljki predstavke platiti 5.000 eura na ime advokatskih troškova.

U predmetu *Mugemangango v. Belgium*⁴¹ slučaj se odnosio na postizborni spor vezan za izbore koji su održani 25. maja 2014. Pred Evropskim sudom

⁴¹ Application no. 310/15, 10. juli 2020. godine, presuda Velikog vijeća, povreda člana 3 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju (pravo na slobodne izbore) i povreda člana 13 ove konvencije.

aplikant se žalio na postupak koji je proveo Parlament Valonije nakon što je osporio izborne rezultate. Tvrdio je da je Parlament Valonije, koji je bio jedino tijelo koje je prema domaćem pravu imalo nadležnost da odlučuje o njegovoj žalbi, bio i sudija i stranka u postupku ispitivanja njegove žalbe.

Evropski sud je utvrdio da je aplikantovu pritužbu ispitalo tijelo koje nije pružilo potrebna jamstva za svoju nepristranost i čija diskrecija nije bila dovoljno precizno ograničene odredbama domaćeg prava. Zaštitne mjere koje su aplikantu pružene tokom postupka - takođe su bile nedovoljne, jer su uvedene na diskrecionoj osnovi. O njegovim pritužbama nije odlučeno u postupku koji je imao odgovarajuće i dovoljne zaštitne mjere za sprečavanje samovolje i osiguranje učinkovitog ispitivanja. Sud je takođe utvrdio da u odsustvu ovih zaštitnih mjera, ovaj pravni lijek nije bio efektivan u smislu člana 13 Evropske konvencije.

Apstraktna nadležnost Ustavnog suda

Odluka o meritumu broj U- 7/05 od 2. decembra 2005. godine (Statut Grada Istočno Sarajevo⁴² i Statut Grada Banja Luka⁴³)

U ovoj odluci Ustavni sud je odbio zahtjev člana Predsjedništva BiH i utvrdio da su Statut Grada Istočno Sarajevo i Statut Grada Banja Luka u skladu sa Ustavom BiH. Nepropisivanjem odredaba o garantovanoj minimalnoj zastupljenosti konstitutivnih naroda, Bošnjaci i Hrvati nisu diskriminirani u uživanju svojih političkih prava, s obzirom na to da im osporenim statutima nije onemogućena jednakost u uživanju političkih prava iz člana 5 stav 1c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Naime, Bošnjaci i Hrvati, kao i Srbi, pod jednakim uslovima imaju pravo glasa i kandidature, te pravo učešća na izborima, od čijeg ishoda kasnije zavisi učestvovanje u vlasti. Nepropisivanje odredaba o garantovanoj minimalnoj zastupljenosti može potencijalno dovesti do toga da bilo koji od konstitutivnih naroda bude u apsolutnoj većini na gradskom nivou vlasti, ali to bi uvijek zavisilo od ishoda izbornih rezultata.

Ustavni sud je u svojoj praksi već elaborisao pitanje svoje nadležnosti iz člana VI/3a) Ustava BiH, u sličnoj situaciji kada je predmet ocjene bio Statut Grada Sarajeva i zaključio da je "kao institucija koja podržava Ustav BiH, nadležan da ispituje ustavnost svih akata, bez obzira na donosioca, ako je

⁴² „Službene novine Grada Istočno Sarajevo” br. 10/00 i 1/02.

⁴³ „Službeni glasnik Grada Banja Luka” broj 4/00.

pitanje pokrenuto shodno jednoj od nadležnosti Ustavnog suda iz člana VI/3 Ustava BiH. U skladu sa argumentacijom o ljudskim pravima, Ustavni sud je mišljenja da, kad god je to moguće, mora da interpretira svoju jurisdikciju tako da dozvoli najširu mogućnost otklanjanja posljedica kršenja tih prava. U konkretnom slučaju, zahtjev za ocjenu ustavnosti se upravo odnosi na pitanja koja proizilaze iz Ustava BiH i međunarodnih sporazuma kojima se garantuje zaštita ljudskih prava i tiče se ostvarivanja ljudskih prava i ustavnih principa, kao što je princip konstitutivnosti naroda i pravo na zabranu diskriminacije⁴⁴.

Rukovodeći se principima iz navedene odluke, Ustavni sud se i u konkretnom slučaju smatra nadležnim za ocjenu ustavnosti. I ovdje se radi o zahtjevu za ocjenu ustavnosti koji se odnosi na pitanja koja proizilaze iz Ustava BiH i međunarodnih sporazuma o zaštiti ljudskih prava, odnosno zaštite ljudskih prava i ostvarenje principa konstitutivnosti i prava na zabranu diskriminacije.

Podnosilac zahtjeva smatra da je nepropisivanjem odredbi u osporenim statutima, kojim bi se obezbijedila minimalna zastupljenost konstitutivnih naroda u Skupštini Grada Banja Luka i Skupštini Grada Istočno Sarajevo, povrijeđen princip konstitutivnosti naroda. Podnosilac zahtjeva se, s tim u vezi, pozvao na Odluku Ustavnog suda broj U-4/05 u kojoj je Ustavni sud odlučivao o usklađenosti Statuta Grada Sarajeva sa principom konstitutivnosti naroda u Bosni i Hercegovini.

U svojoj odluci broj U-4/05, na koju se poziva podnosilac zahtjeva, Ustavni sud je konstatovao da je narušen ustavni princip konstitutivnosti naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine u slučaju kada jednom konstitutivnom narodu nije bilo garantovano učešće u predstavničkom organu, koje je bilo garantovano za druga dva konstitutivna naroda⁴⁵. Ustavni sud je utvrdio da je neustavna odredba Statuta Grada Sarajeva kojom je garantovan određen procenat minimalne zastupljenosti bez obzira na izborne rezultate u korist bošnjačkog i hrvatskog naroda i grupe Ostalih, dok iste garancije nisu postojale za srpski narod. Uz to, Ustavni sud je utvrdio i da osporena odredba Statuta Grada Sarajeva krši pravo Srba na zabranu diskriminacije iz člana II/4 Ustava BiH u odnosu na politička prava iz člana 5 stav 1 tačka c) Konvencije o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine.

Ustavni sud smatra da se ovdje ne radi o takvom slučaju. Naime, osporeni statuti ne sadrže niti jednu odredbu kojom se nekom od konstitutivnih naroda omogućava privilegovan status. Takođe, Ustavni sud uočava da ne

⁴⁴ Vidi odluku Ustavnog suda, broj U-4/05 od 22. aprila 2005. godine, st. 14-17.

⁴⁵ Vidi Odluku Ustavnog suda, broj U-4/05 od 22. aprila 2005. godine, objavljenu u „Službenom glasniku BiH“ broj 32/05.

postoji odredba u Ustavu BiH ili ustavima entiteta, koja nameće obavezu da u statutima gradova ili opština postoji odredba o minimalnoj zastupljenosti konstitutivnih naroda - bez obzira na izborne rezultate. Takva odredba nije sadržana ni u Izbornom zakonu BiH, koji sadrži isključivo odredbe kojima se predviđa zabrana diskriminacije. S obzirom na nepostojanje takve izričite odredbe, Ustavni sud smatra da bi bilo pogrešno da Ustavni sud zakonodavnim organima nameće obavezu donošenja novih statuta gradova i opština u kojima bi se ugradila odredba o minimalnoj zastupljenosti konstitutivnih naroda - bez obzira na izborne rezultate.

Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-9/09 (Izborni zakon Bosne i Hercegovine⁴⁶ i Statut Grada Mostara⁴⁷)

Ustavni sud je utvrdio da:

- član 19.4 stav 2 Izbornog zakona BiH i član 17 stav 1 Statuta Grada Mostara u dijelu u kojem glasi: „U svakom gradskom području se bira ju po tri (3) vijećnika“ nisu u skladu s članom 25 Međunarodnog pakta koji je sastavni dio Ustava BiH;
- odredbe člana 19.2 st. 1 i 3, te člana 19.4 st. 2-8. Izbornog zakona BiH i člana 17 stav 1 Statuta Grada Mostara u dijelu koji glasi: „U svakom gradskom području se biraju po tri (3) vijećnika“ nisu u skladu s članom II/4 Ustava BiH u vezi s članom 25 Međunarodnog pakta;
- član 7 st. 1 i 3, član 15 stav 2, član 17 stav 1 i član 38 stav 1 Statuta Grada Mostara nisu u skladu s članom II/4 Ustava BiH u vezi s članom 25b) Međunarodnog pakta;
- odredbe člana 19.4 st. 1 i 9, te člana 19.7 Izbornog zakona BiH, odredba člana VIC stav 7 Amandmana CI na Ustav Federacije BiH, preostale odredbe čl. 7 i 15, član 16, preostale odredbe čl. 17 i 38, te čl. 44 i 45 Statuta Grada Mostara u skladu su s članom II/4 Ustava BiH u vezi s članom 25 Međunarodnog pakta.

Ustavni sud zaključuje da odredbe člana 19.4 st. 1 i 9 Izbornog zakona i člana 16 Statuta, kojima su propisani donji i gornji limit zastupljenosti konstitutivnih naroda u Gradskom vijeću, ne diskriminišu hrvatski narod u ostvarivanju njegovih prava iz člana II/4 Ustava BiH u vezi s članom 25b) Međunarodnog pakta. S druge strane, Ustavni sud usvaja zahtjev podnosioca

⁴⁶ „Službeni glasnik BiH“ br. 23/01,7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05,11/06, 24/06, 32/07, 33/08 i 37/08.

⁴⁷ „Gradski službeni glasnik Grada Mostara“ broj 4/04.

zahtjeva u pogledu: (a) navoda da su odredbama člana 19.2 st. 1 i 3, člana 19.4 stav 1 Izbornog zakona, zbog kojeg različit broj birača u izbornim jedinicama koji se zasniva na bivšim gradskim područjima u Mostaru, krši član 25b) Međunarodnog pakta, te (b) navod da odredbe člana 19.2. stav 1 i člana 19.4 čl. 2 do 8 onemogućavaju biračima iz Centralne zone Grada Mostara da biraju vijećnike koji bi ih zastupali uz vijećnike koji zastupaju gradsko izborno područje za cijeli Grad Mostar - krše član II/4 Ustava BiH u vezi s članom 25b) Međunarodnog pakta.

Ustavni sud odlučuje da član 7 st. 1 i 3, član 15 stav 2, član 17 stav 1 i član 38 stav 1 Statuta, koji onemogućava biračima u Centralnoj zoni Grada Mostara da biraju vijećnike koji bi ih zastupali uz vijećnike koji zastupaju gradsko izborno područje za cijeli Grad Mostar, krše član II/4 Ustava BiH u vezi s članom 25b) Međunarodnog pakta. Ustavni sud odlaže dalje postupanje po ovom dijelu zahtjeva *sine die* do donošenja izmjena Izbornog zakona u skladu s ovom odlukom. Ustavni sud nalaže Gradskom vijeću Grada Mostara da izvijesti Ustavni sud u roku od tri mjeseca od dana objave izmjena koje Parlamentarna skupština BiH izvrši u Izbornom zakonu BiH u „Službenom glasniku BiH“ o koracima preduzetim kako bi se Statut Grada Mostara uskladio sa Ustavom BiH.

Na kraju, Ustavni suda smatra da su odredbe člana 19.7 Izbornog zakona, člana VIC. stav 7 Amandmana na Ustav Federacije BiH i čl. 44 i 45 Statuta, prema kojima građani Grada Mostara biraju gradonačelnika na drugačiji način u odnosu na građane Grada Banja Luke, u skladu sa pravima građana Grada Mostara zagaranovanim prema članu 25b) Međunarodnog pakta, te da ne diskriminišu građane Grada Mostara u uživanju navedenog prava protivno članu II/4 Ustava BiH.

Ustavni sud smatra da nije neophodno da odluči da li član 19.4 stav 2 Izbornog zakona i član 17 stav 1 Statuta krše neki temeljni princip Izbornog zakona ili da ispita osporene odredbe čl. 19.1, 19.2 stav 2, 19.3, 19.5 i 19.6 Izbornog zakona i odredbe člana VIC stav 4 Amandmana CI na Ustav Federacije BiH, pozivanjem na nepotkrijepljene navode podnosioca zahtjeva koji se odnose na Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.

Venecijanska komisija je navela da odredbe čl. 19.4 i 19.6 Izbornog zakona, koje regulišu izbor Gradskog vijeća, odstupaju od principa jednake težine svakog glasa jer uspostavljaju minimalni i maksimalni prag zastupljenosti tri konstitutivna naroda i Ostalih. Venecijanska komisija je navela da te odredbe garantuju zastupljenost svih konstitutivnih naroda i Ostalih, te sprječavaju

dominaciju jednog konstitutivnog naroda ili Ostalih u Gradskom vijeću. U vezi s tim, Venecijanska komisija je navela da je prilikom ocjenjivanja odnosnih odredbi odlučujuće da li ograničenje principa jednake težine glasa može da se smatra razumnim i zasnovanim na objektivnim kriterijumima prema utvrđenim principima Evropskog suda i Komiteta za ljudska prava UN-a. Venecijanska komisija je istakla da je u svom mišljenju o Izbornom zakonu BiH iz 2001. godine navela „da je raspodjela radnih mjesta u državnim organima između konstitutivnih naroda bila centralni elemenat Dejtonskog sporazuma koji je omogućio mir u Bosni i Hercegovini, te da je u tom smislu teško opovrgnuti zakonitost normi koje bi mogle biti problematične u kontekstu nediskriminacije, ali neophodne da se postigne mir i stabilnost“. Venecijanska komisija je istakla „da, iako se situacija u Bosni i Hercegovini razvijala u pozitivnom smislu, i dalje ostaju okolnosti koje zahtijevaju politički sistem koji nije prosti odraz pravila većine, već koji garantuje raspodjelu vlasti i pozicija među nacionalnim skupinama, te da pokušaji da se izrade izborna pravila koja omogućavaju odgovarajuću zastupljenost za razne skupine i dalje ostaju zakoniti“.

Dalje, Venecijanska komisija je ukazala na Odluku Ustavnog suda broj U-4/05, koja se tiče izbornog sistema Grada Sarajeva, u kojoj je Ustavni sud naveo „da je neophodno da sva tri konstitutivna naroda dobiju minimum garancija za učešće u Gradskom vijeću bez obzira na izborne rezultate, budući da je to jedini način da se ispoštuje princip konstitutivnosti naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine“. Takođe, Venecijanska komisija je ukazala na treću Djelimičnu odluku Ustavnog suda u predmetu broj U-5/98 u kojoj je Ustavni sud naveo „da dosljedna primjena demokratskog principa - jedan birač jedan glas, u postojećim političkim prilikama u Bosni i Hercegovini, nosi rizik stvaranja jednonacionalne vlasti izabrane u područjima u kojima je jedan konstitutivan narod u većini“. Imajući u vidu navedeno, Venecijanska komisija je navela da, prema opštim prilikama u Bosni i Hercegovini i specifičnim okolnostima u Mostaru, garantovanje zastupljenosti u izabranim tijelima svih konstitutivnih naroda i Ostalih, kao i sprječavanje bilo koje grupe da dominira u takvim tijelima, ostaje zakonit cilj, iako bi razvoj trebao da se kreće u smislu sistema koji daje veću težinu izbornim rezultatima. Pri tome, Venecijanska komisija je istakla da su slična rješenja usvojena za Grad Sarajevo (kao što slijedi iz Odluke U-4/05), kao i u drugim evropskim gradovima sa sličnim kontekstima multinacionalnog ili multijezičkog sastava (npr. u Belgiji). Prema mišljenju Venecijanske komisije, odstupanja od principa jednake težine svakog glasa proporcionalna su zakonitom cilju kojem se teži i ispunjavaju kriterijum razumnosti i objektivnosti kako se to zahtijeva

Protokolom broj 12 uz Evropsku konvenciju, članom 25 Međunarodnog pakta i Opštim komentarom Komiteta za ljudska prava UN-a. Takođe, Venecijanska komisija je navela da to važi i za odredbe o organizaciji i sastavu komisija Gradskog vijeća koji slijede isti kriterijum.

U pogledu bivše Centralne zone, Venecijanska komisija je navela da građani bivše Centralne zone, za razliku od građana koji žive u bilo kojem od šest gradskih područja, glasaju samo za 17 vijećnika koji se biraju u izbornoj jedinici na nivou Grada, ali ne i za 18 vijećnika koji se biraju na nivou gradskih područja kao izbornih jedinica. Venecijanska komisija je istakla da iz navedenog proizilazi da su biračka prava građana bivše Centralne zone manja od onih koja imaju ostali građani Mostara, te da je osnova za takvo drugačije postupanje čisto geografske prirode. U vezi s tim, Venecijanska komisija je navela da nije obaviještena o bilo kakvim posebnim razlozima za takvo postupanje, tako da u nedostatku razumnog i objektivnog opravdanja - ta razlika u postupanju djeluje diskriminatorski i predstavlja kršenje Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

Također, Venecijanska komisija je navela da Gradsko vijeće ima neposrednu i veliku moć u odnosu na Centralnu zonu u oblastima (raspodjela prihoda ostvarenih iz naknada po osnovu dodjele zemljišta u sklopu bivše Centralne zone) koja su u gradskim područjima u nadležnosti komisija Gradskog vijeća. Venecijanska komisija smatra da su na taj način građani bivše Centralne zone na diskriminišući način lišeni prava da samostalno i u svom interesu regulišu i upravljaju dijelom javnih pitanja, a da za to ne postoji nikakvo posebno i objektivno opravdanje, te da je stoga došlo do kršenja Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

U pogledu izbora gradonačelnika, Venecijanska komisija je navela da se ni Ustav BiH, niti međunarodni instrumenti na koje se podnosilac zahtjeva poziva, ne bave izborom gradonačelnika, ali da pružaju mogućnost neposrednog i posrednog izbora. Venecijanska komisija je navela da je posredni izbor usmjeren ka nacionalnom pomirenju koje je mnogo teže postići u kontekstu neposrednih izbora, da to predstavlja legitiman cilj, te da su osnove biračkog prava o kom je riječ očuvane. Shodno mišljenju Venecijanske komisije, u konkretnom slučaju postoji razumno i objektivno opravdanje za drugačije postupanje pri izboru gradonačelnika.

Način biranja gradonačelnika spada u djelokrug člana 25b) Međunarodnog pakta Međutim, taj član ne zahtijeva niti isključuje bilo koji posebni način biranja gradonačelnika. Nije neobično da se koriste različiti načini biranja u jednoj istoj državi - zavisno od okolnosti koje prevladavaju u određenim

gradovima. Naprimjer, u Engleskoj i Velsu zakon dozvoljava da glasači u gradu neposredno biraju gradonačelnika ili da ga posredno biraju izabrani vijećnici; neki gradonačelnici se biraju neposredno, mada se većina bira posredno. Shodno mišljenju Ustavnog suda, pitanje koje se postavlja u svakom slučaju iz člana 25b) jeste da li je odabir načina izbora gradonačelnika proizvoljan, imajući u vidu da član 25b) prihvata da narod može da učestvuje u javnom životu bilo neposredno ili posredno preko svojih slobodno izabranih predstavnika. Kao što je slučaj s Gradom Mostarom, Ustavni sud prihvata da su vijećnici izabrani slobodnom voljom i da principi demokratije koja podupiru član 25 - u cijelosti dozvoljavaju da gradonačelnika biraju vijećnici prije nego da ga neposredno biraju glasači.

*Odluka o dopustivosti i meritumu, broj U-13/09
(Izborni zakon Bosne i Hercegovine)*

Član 9.1 st. 2 i 3, član 10.1 stav 3 i član 11.1 stav 2 Izbornog zakona BiH u skladu su sa alinejama 3, 8 i 9 Preambule Ustava BiH i članom I/2 Ustava BiH. Ustavni sud smatra da odredbe člana 9.1 st. 2 i 3, člana 10.1 stav 3 i člana 11.1 stav 2 Izbornog zakona nisu u nesaglasnosti sa alinejama 3, 8 i 9 Preambule Ustava BiH i članom I/2 Ustava BiH zato što nisu propisale mehanizme kojim bi se osigurala proporcionalna zastupljenost konstitutivnih naroda BiH, prema popisu stanovništva iz 1991. godine, prilikom neposrednog biranja od samih građana - birača, članova Predstavničkog doma BiH, Predstavničkog doma Federacije BiH i Narodne skupštine Republike Srpske.

Ustavni sud ističe da je podnosilac zahtjeva zatražio ocjenu ustavnosti osporenih odredbi Izbornog zakona u odnosu na ustavne principe sadržane u alinejama 3, 8 i 9 Preambule Ustava BiH. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da je u spomenutoj Odluci broj U-5/98 zauzeo stav da „odredbe Preambule pružaju pravnu osnovu za preispitivanje svih normativnih akata nižeg reda u odnosu na Ustav BiH, dok god spomenuta preambula sadrži ustavne principe koji [...], opisuju sfere nadležnosti, doseg prava i obaveza ili uloge političkih institucija. Odredbe Preambule onda nisu samo opisne, već im je takođe data moćna normativna snaga, te one predstavljaju valjan standard za sudsku kontrolu Ustavnog suda“⁴⁸. Imajući u vidu već zauzeti stav, Ustavni sud je ispitao ustavnost osporenog zakona u odnosu na navedene ustavne principe Preambule i član I/2 Ustava BiH.

⁴⁸ U-5/98 III, tačka 26.

Ustavni sud zapaža da osporeni članovi, niti Izborni zakon u cjelini, ne sadrže niti jednu odredbu kojom se nekom od konstitutivnih naroda omogućava privilegovani status. Takođe, Ustavni sud uočava da ne postoji odredba u Ustavu BiH koja nameće zakonodavcu obavezu da u Izbornom zakonu postoji odredba o mehanizmima za osiguranje proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda bez obzira na izborne rezultate. U odnosu na zahtjev podnosioca zahtjeva da se ocijeni ustavnost osporenih članova Izbornog zakona jer ne sadrže odredbe koje bi, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, morali sadržavati, Ustavni sud ističe da ocjena ustavnosti i ne može da se odnosi na nešto što zakonodavac nije propisao.

Odluka o dopustivosti i meritumu, broj U-4/12 (Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske)

Odredbe člana 4 stav 1 tačka 1 i člana 6 st. 1 i 3 Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske⁴⁹ nisu u skladu sa čl. I/2 i III/3b) Ustava BiH. Odredbe člana 3 st. 2 i 4 i člana 11 Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske u skladu sa čl. I/2 i III/3b) Ustava BiH.

Ustavni sud zaključuje da odredbe člana 4 stav 1 tačka 1 i člana 6 st. 1 i 3 Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske nisu u skladu s čl. I/2 i III/3b) Ustava BiH, zato što se navedenim odredbama krši ustavni princip da su entiteti i druge administrativne jedinice u Bosni i Hercegovini dužni da se pridržavaju, između ostalog, i „odluka institucija Bosne i Hercegovine“, u konkretnom slučaju principa iz odgovarajućih odredaba Izbornog zakona BiH, čime se krši i princip vladavine prava iz člana I/2 Ustava BiH. Međutim, Ustavni sud smatra da su odredbe člana 3 st. 2 i 4 i člana 11 Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske u skladu sa čl. I/2 i III/3b) Ustava BiH, budući da sadržaj tih odredaba slijedi opšte principe utvrđene Izbornim zakonom BiH kao „odlukom institucija Bosne i Hercegovine“, čime se ne dovodi u pitanje poštovanje principa vladavine prava.

U konkretnom slučaju, Ustavni sud smatra da je nesporno da Izborni zakon BiH predstavlja „odluku institucija Bosne i Hercegovine“ u smislu člana III/3b) Ustava BiH, te da se tim zakonom, između ostalog, utvrđuju principi na kojima moraju da budu zasnovani izborni zakoni i propisi na ostalim nivoima vlasti. Naravno, Ustavni sud je u potpunosti svjestan da je Ustavom BiH

⁴⁹ „Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 24/12.

njegova nadležnost ograničena na ispitivanje ustavnosti zakona, odnosno da Ustav BiH ne propisuje mogućnost da Ustavni sud ispituje zakonitost entitetskih zakona u odnosu na zakone koje donosi Bosna i Hercegovina. Stoga je, u konkretnom slučaju, vodeći se svojim već zauzetim stavovima o neophodnosti da se poštuju „obaveze koje se entitetima ili drugim administrativnim jedinicama Bosne i Hercegovine nalažu odredbama državnih zakona“, Ustavni sud ustavnost osporenog zakona ispitao isključivo u svjetlu poštovanja obaveza i principa utvrđenih Izbornim zakonom BiH, kao „odlukom institucije Bosne i Hercegovine“ s ciljem sprovođenja fer i demokratskih izbora na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine.

Ustavni sud zapaža da je Izborni zakon BiH eksplicitno propisao minimum šest višečlanih izbornih jedinica, te da je utvrdio koje su to višečlane izborne jedinice, ali samo dok entiteti svojim zakonima ne osnuju višečlane izborne jedinice. Na bazi ovako utvrđenih principa u Izbornom zakonu BiH, Ustavni sud smatra da entitetski zakonodavac ima obavezu da svake četiri godine preispituje izborne jedinice i broj mandata koji su dodijeljeni svakoj izbornoj jedinici, u skladu s principima propisanim Izbornim zakonom BiH, ali da nema bilo kakvog ograničenja u odnosu na propisivanje većeg broja višečlanih izbornih jedinica od minimuma koji propisuje Izborni zakon BiH. Naravno, entitetski zakonodavac mora da vodi računa da ovo bude u skladu s „demokratskim principima, a naročito proporcionalnošću između broja mandata i broja birača upisanih u Centralni birački spisak“.

U vezi s ovim, Ustavni sud zapaža da je Narodna skupština Republike Srpske, članom 12 osporenog zakona, direktno ugradila u svoj Izborni zakon principe iz člana 11.9 Izbornog zakona BiH, odnosno da je preuzela principe geografskog ograničenja i proporcionalnosti tako što ih je ugradila u osporeni zakon. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da činjenica da je članom 11 osporenog zakona propisan veći broj višečlanih izbornih jedinica od minimuma koji je propisao Izborni zakon BiH, ne može da vodi zaključku da je tom odredbom osporenog zakona prekršen neki od relevantnih principa iz Izbornog zakona BiH, tim prije što su ti principi direktno preuzeti u osporeni zakon.

Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-14/12

(Ustav Republike Srpske, Ustav Federacije BiH i Izborni zakon BiH)

Ustavni sud zaključuje da su odredbe člana 80 stav 2 tačka 4 (tačka 1 stav 2 Amandmana LXXXIII) i člana 83 stav 4 (tačka 5 Amandmana XL dopunjena

tačkom 4 Amandmana LXXXIII) Ustava Republike Srpske, člana IV.B.1 člana 1 stav 2 (dopunjen Amandmanom XLI) i člana IV.B.1, člana 2. st. 1 i 2 (izmijenjen Amandmanom XLII) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine), te čl. 9.13, 9.14, 9.16 i 12.3 Izbornog zakona u suprotnosti sa članom II/4 Ustava BiH i članom 1 Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Osporene odredbe 9.15, 12. 1 i 12.2 Izbornog zakona BiH u skladu sa članom II/4 Ustava BiH i članom 1 Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

*Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-23/14
(Izborni zakon BiH)*

Ustavni sud zaključuje da odredba Potpoglavlja B člana 10.12 stav 2 u dijelu „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe Poglavlja 20, Prelazne i završne odredbe člana 20.16 A stav 2 tač a-j Izbornog zakona nisu u skladu sa članom I/2 Ustava BiH, zato što očito impliciraju da pravo na demokratsko odlučivanje isključivo legitimnim političkim predstavljanjem - neće biti utemeljeno na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Federacije BiH onog konstitutivnog naroda koje predstavlja i čije interese zastupa. To je suprotno principu konstitutivnosti, odnosno ravnopravnosti bilo kojeg od konstitutivnih naroda. Ustavni sud ocjenjuje da odredbe Potpoglavlja B čl. 10.10, 10.12 u preostalom dijelu, 10.15 i 10.16 Izbornog zakona nisu suprotne članu I/2 Ustava BiH.

Ustavni sud nalazi da je izbor delegata u Dom naroda Federacije BiH kombinacija neposrednih i posrednih izbora. Naime, delegate Doma naroda biraju posredno kantonalne skupštine iz reda svojih delegata koji su izabrani na neposrednim - opštim izborima tajnim glasanjem na cijeloj teritoriji Federacije kada svaki birač, bez obzira na nacionalnost i bez obzira kojem konstitutivnom narodu pripada, ima pravo glasati za bilo kojeg kandidata sa izborne liste političkog subjekta. Ustavni sud uočava da član 10.12 stav 2 Izbornog zakona u dijelu: „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i član 20.16A Izbornog zakona (određivanje po jednog delegata iz svakog konstitutivnog naroda za svaki kanton) daju mogućnost pripadniku konstitutivnog naroda da bude izabran u Dom naroda čak i u krajnjem, ali mogućem slučaju da je ta osoba jedini pripadnik nekog od konstitutivnih naroda u jednom od kantona, pod uslovom da je izabrana u zakonodavno tijelo tog kantona. Dakle, tog delegata na neposrednim izborima izabrali su pripadnici drugog konstitutivnog naroda i u tom zakonodavnom tijelu takođe su ga izabrali pripadnici drugog konstitutivnog naroda.

Ustavni sud podsjeća da je u svojoj ranijoj praksi već iznio stanovište da nije pitanje ustavnosti neodgovarajuća implementacija određenih zakonskih rješenja ukoliko su ta rješenja, sama po sebi, u skladu sa Ustavom BiH. U takvim situacijama, u slučaju zloupotrebe u implementaciji zakonskih odredbi - postoje drugi odgovarajući mehanizmi zaštite. Međutim, u konkretnom slučaju se ne radi o takvoj situaciji, već o situaciji da su navedene odredbe, same po sebi, u njihovoj implementaciji suprotne Ustavu BiH. Naime, ako se ima u vidu da ove odredbe daju mogućnost pripadniku konstitutivnog naroda da bude izabran u Dom naroda čak i u krajnjem, ali mogućem slučaju da je ta osoba jedini pripadnik nekog od konstitutivnih naroda u jednom od kantona, pod uslovom da je izabrana u zakonodavno tijelo tog kantona na neposrednim izborima, a da je nakon toga ne biraju pripadnici tog konstitutivnog naroda u Dom naroda - više je nego očito da navedene odredbe omogućavaju da predstavnicima jednog konstitutivnog naroda u zakonodavnom tijelu kantona legitimitet daju predstavnici drugog konstitutivnog naroda, odnosno jedan takav delegat ima isti „kapacitet“ u Domu naroda kao i bilo koji drugi delegat kojeg su izabrali pripadnici, odnosno delegati samo iz tog konstitutivnog naroda. Dakle, očito je da navedene odredbe impliciraju da pravo na demokratsko odlučivanje isključivo legitimnim političkim predstavljanjem neće biti zasnovano na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Federacije BiH onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa.

Nadalje, u situaciji kada im na neposrednim izborima u pretežnom dijelu legitimitet mogu dati pripadnici drugih konstitutivnih naroda, čak i u slučaju da zakonodavno tijelo kantona ima više delegata iz reda određenog konstitutivnog naroda, navedene odredbe krše Ustav BiH. U skladu s navedenim, Ustavni sud nalazi da odredbe člana 10.12 stav 2 u dijelu: „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe člana 20.16A Izbornog zakona ne samo da se ne zasnivaju na jasno preciziranim kriterijumima koji trebaju dovesti do što potpunijeg predstavljanja svakog od tri konstitutivna naroda u Federaciji BiH - nego očito impliciraju da pravo na demokratsko odlučivanje isključivo legitimnim političkim predstavljanjem neće biti zasnovano na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Federacije BiH onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa. Ustavni sud nalazi da je izneseno suprotno principu konstitutivnosti, odnosno ravnopravnosti bilo kojeg od konstitutivnih naroda, a time i suprotno Ustavu BiH, konkretno članu I/2 Ustava BiH.

Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-6/17
(Izborni zakon BiH)

Odbijen je zahtjev 26 poslanika u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH za ocjenu ustavnosti člana 3.15 Izbornog zakona BiH. Utvrđuje se da je član 3.15 Izbornog zakona BiH u skladu s čl. I/2, II/1, II/2, II/3, II/4 i II/5 Ustava BiH, čl. 14 i 17 Evropske konvencije, čl. 25 i 26 Međunarodnog pakta, članom 3 Protokola broj 1 i članom 1 Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, te članom 1 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.

Ustavni sud podsjeća na to kako je u pogledu tumačenja pojma diskriminacije u svojoj dosadašnjoj praksi⁵⁰ slijedio stav Evropskog suda prema kojem: „Jurisprudencija naročito jasno precizira da `diskriminacija` označava različito postupanje bez objektivnog i razumnog opravdanja prema licima koja su se našla u sličnom položaju (vidjeti tač. 42-44 i navedene izvore). Autori su koristili isti termin, diskriminacija, u članu 1 Protokola broj 12, bez obzira na razlike u širini obima između ovih odredbi, značenje ovog pojma u članu 1 Protokola broj 12 je trebalo biti identično tumačenju iz člana 14 (vidjeti Obrazloženje uz Protokol broj 12, tačka 18). Sud, prema tome, ne vidi razlog da odstupa od utvrđenog tumačenja `diskriminacije`, navedenog u tekstu, u primjeni istog pojma prema članu 1 Protokola broj 12 (u vezi sa sudskom praksom UN-ovog Komiteta za ljudska prava u pogledu člana 26 Međunarodnog pakta, odredbe koja je slična, ali ne i identična - članu 1 Protokola broj 12 uz Konvenciju“.

Slijedom navedenog, Ustavni sud je morao odgovoriti na pitanje da li osporeni član 3.15 Izbornog zakona državljane BiH u inostranstvu i izbjeglice iz BiH, propisujući obavezu da za svaki izborni proces podnesu prijavu, a koja obaveza nije propisana i za državljane BiH u BiH - tretira različito u odnosu na državljane BiH u BiH, što nema objektivno i razumno opravdanje. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da se osporenim članom 3.15 Izbornog zakona ne dovodi u pitanje ravnoteža između opšteg prava koje je nesporno priznato svim državljanima BiH bez obzira na to gdje žive, s jedne strane, i potrebe za bezbjednošću glasova i uređenjem drugih praktičnih pitanja u vezi s ostvarivanjem ovog prava, s druge strane.

⁵⁰ Vidi, između ostalih, citiranu odluku o dopustivosti i meritumu, broj U-14/12, stav 63.

Odluka o dopustivosti broj U-3/19

(Uputstvo o izmjeni i dopuni Uputstva o postupku provedbe posrednih izbora za organe vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom BiH)

Odbačen je kao nedopušten zahtjev predsjedavajuće Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH za ocjenu ustavnosti Uputstva o izmjeni i dopunama Uputstva o postupku provedbe posrednih izbora za organe vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom BiH⁵¹ - zbog nenadležnosti Ustavnog suda.

Ustavni sud zapaža da podnositeljka zahtjeva osporava legitimitet Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine (CIK) za donošenje spornog akta jer, kako tvrdi, CIK za to nije imao ovlaštenje u odredbama Izbornog zakona. Podnositeljka zahtjeva tvrdi da zbog činjenice da Aneks VII nije sproveden, nije bilo mjesta za primjenu odredbe člana 10.12 Izbornog zakona, a na šta upućuje član 20.16A Izbornog zakona. S druge strane, Ustavni sud, takođe, zapaža da podnositeljka zahtjeva izražava nezadovoljstvo što CIK prilikom utvrđivanja preliminarog broja delegata - „svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ - nije poštovao Odluku Ustavnog suda, broj U-23/14, pa je, prema ocjeni podnositeljke zahtjeva, takav pristup CIK-a u direktnoj suprotnosti s citiranom odlukom jer je CIK morao poštovati odluku Ustavnog suda. Cijeneći ove prigovore, Ustavni sud, prije svega, zapaža da se ovim navodima nelegitimnost CIK-a zapravo dovodi u vezu s neizvršenjem odluke Ustavnog suda. Ustavni sud ponovo naglašava da se u okolnostima konkretnog slučaja ne radi o izvršenju Odluke broj U-23/14, o čemu se Ustavni sud ranije u ovoj odluci već detaljno izjasnio i naglasio da CIK nije bio ni ovlašten da sprovodi citiranu odluku.

Ustavni sud smatra da je u nadležnosti redovnih sudova da provjere da li je administrativni propis, kao što su uputstva CIK-a, u skladu s Izbornim zakonom i Ustavom Federacije BiH.

Vitalni nacionalni interes

U Odluci Ustavnog suda o dopustivosti i meritumu, broj U-3/17, utvrđeno je da Izjava Kluba delegata bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini u Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, broj 02-02-1-1133/17 od 28. aprila 2017. godine, ispunjava uslove

⁵¹ „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 91/18.

proceduralne ispravnosti iz člana IV/3f) Ustava BiH. Utvrđuje se da prijedlogom ovog zakona nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini.

Apelaciona nadležnost

Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-2679/06 od 29. septembra 2006. godine (arbitrarnost u potvrđivanju kandidature na izborima)

Ustavni sud je utvrdio da je povrijeđeno apelantovo pravo na pravično suđenje iz člana II/3e) Ustava i člana 6 stav 1 Evropske konvencije, jer je Sud BiH arbitrarno primijenio član 4.2 stav 1 tačka 2 Izbornog zakona BiH, utvrdivši da je CIK pravilno odbio potvrdu kandidature sporne kandidatkinje za koju je utvrđeno da nije bila u Centralnom biračkom spisku na dan objavljivanja izbora. Arbitrarnost se očitovala u zaključku Suda BiH da je jedini relevantan dokument za evidentiranje u Centralni birački spisak „CIPS-ova lična karta“ iako Izborni zakon BiH ne sadrži takvu odredbu, a druge odredbe Izbornog zakona BiH jasno definišu koje se sve javne evidencije koriste za stvaranje i ažuriranje Centralnog biračkog spiska, kao što predviđaju i jasnu obavezu CIK-a da vodi i ažurira Centralni birački spisak.

Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-4144/16 od 10. novembra 2016. godine (navodna diskriminacija u ostvarivanju prava da se bude biran)

Ustavni sud zaključuje da nije povrijeđeno pravo iz člana 1 Protokola broj 12 u vezi s pasivnim biračkim pravom iz člana 13.7 Izbornog zakona u vezi sa članom 4.4 Izbornog zakona kada je apelantu bilo omogućeno da se, u skladu sa članom 4.4 Izbornog zakona, prijavi za učešće na izborima za načelnika opštine na kojim je, u skladu sa članom 13.7 Izbornog zakona, svim biračima upisanim u Centralni birački spisak za osnovnu izbornu jedinicu Srebrenica bez diskriminacije i pod jednakim uslovima bilo omogućeno da u skladu sa Izbornim zakonom biraju načelnika.

Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-5745/10 (kršenje pravila ponašanja u izbornoj kampanji)

Ustavni sud zapaža da iz obrazloženja osporenih odluka proizlazi da je CIK, u skladu s ovlaštenjima iz člana 6. 6 stav (1) Izbornog zakona BiH i člana

115 stav (1) Zakona o upravnom postupku, pokrenula postupak utvrđivanja apelantove odgovornosti nakon što je BHT1 podnijela prijavu da je apelant, učestvujući u debatnoj emisiji izbornog programa BHT1, na izuzetno nepri-mjeren, drzak i agresivan način zloupotrijebio vrijeme i prostor u javnom mediju, čime je ugrozio objektivno informiranje javnosti i sprječavao ostale goste da ravnopravno učestvuju u emisiji. Iz priloženih dokaza proizlazi da je CIK na temelju prijave BHT1 donijela zaključak o pokretanju postupka, za šta je imala zakonsku osnovu utemeljenu na odredbi člana 6.6 stav (1) Izbornog zakona BiH.

Ustavni sud zapaža da je na temelju provedenih dokaza, CIK nesporno utvrdila da je apelant svojim postupcima u debatnoj emisiji BHT1 prekršio pravila ponašanja u izbornoj kampanji iz člana 7.3 stav (1) tačka 3) Izbornog zakona BiH, zbog čega mu je na osnovu člana 6.7 tačka 1 i primjenom člana 19.9 stav (4) navedenog zakona - izrečena novčana kazna u iznosu od 2.500,00 KM. Apelantove prigovore da je bio spriječen da na usmenoj raspravi iznese svoju odbranu, te da predlaže dokaze, Ustavni sud smatra neosnovanim jer tako što ne proizlazi iz dostavljenih dokaza u spisu. Ustavni sud zapaža da se apelant odazvao pozivu CIK-e da prisustvuje javnoj raspravi, na kojoj se apelant pojavio lično u pratnji svog punomoćnika. Iz priloženih dokaza takođe proizlazi da je apelant imao mogućnost da, u skladu sa Zakonom o upravnom postupku, sam da izjavu, ali da tu mogućnost apelant tokom javne rasprave nije koristio, niti se na bilo koji način usprotivio izjavama koje je u njegovo ima dao njegov punomoćnik.

Isto tako, iz priloženih dokaza je vidljivo da apelant nije predlagao nika-kve dokaze, niti je tokom postupka u tome na bilo koji način bio spriječen, pa u takvim okolnostima Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju nije prekršeno pravo na jednakopravnost strana u postupku na šta apelant neosnovano ukazuje. Činjenica da apelant tokom postupka nije iskoristio prava koja mu je pružao Zakon o upravnom postupku - ne vodi zaključku da su apelantu u postupku uskraćene garancije koje pruža člana 6 stav 1 Evropske konvencije.

Zatim, Ustavni sud zapaža da apelant u suštini ponavlja navode koje je tokom postupka već isticao i o kojima su se i CIK i Sud BiH u obrazloženjima svojih odluka dovoljno jasno i argumentovano izjasnili, a data obrazloženja se u okolnostima konkretnog slučaja ne čine proizvoljnim. Uz to, apelant ni u apelaciji nije ponudio relevantne dokaze kojim bi potkrijepio iscrpne navode iz apelacije. Cijeneći postupak u cjelini, Ustavni sud smatra da je postupak proveden u skladu s garancijama koje pruža člana 6 stav 1 Evropske konven-cije, te stoga Ustavni sud zaključuje da osporenim odlukama nije prekršeno

apelantovo pravo na pravično suđenje iz člana II/3e) Ustava BiH i člana 6 stav 1 Evropske konvencije.

Odluka o dopustivosti i meritumu, broj AP-66/15 od 10. februara 2015. godine (Izjašnjavanje na izborima - nacionalna pripadnost)

Apelanti, u suštini, ukazuju na nezakonito postupanje CIK-a i Suda BiH prilikom odbijanja prijedloga za ovjeru kandidatskih lista zbog činjenice što su se za Opšte izbore 2014. godine izjasnili kao Srbi, što je bilo njihovo legitimno pravo, pogotovo ako se uzme u obzir da se radi o drugom izbornom ciklusu, a ne aktuelnom, kako su to, prema navodima apelanata, pogrešno utvrdili CIK i Sud BiH. Ističu da nijedan propis ne zabranjuje licu da se izjasni kako želi i kako se osjeća, te da CIK i Sud BiH nisu imali uporište u Izbornom zakonu, niti u Uputstvu da apellantima uskrate pravo na ovjeru kandidatskih lista.

Ustavni sud zaključuje da osporenim odlukama nije došlo do kršenja prava apelanata iz člana 3 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju i člana 25 Međunarodnog pakta kada su mjere koje su preduzeli CIK i Sud BiH bile u skladu sa zakonom, legitimne i proporcionalne cilju kojem se težilo. Takođe, nije došlo do kršenja prava iz člana II/2g) Ustava BiH i člana 9 Evropske konvencije, jer Ustavni sud ne može zaključiti na koji način se osporenim odlukama pokreće bilo koje pitanje u vezi sa uživanjem ovih garancija. Uz to, Ustavni sud zaključuje da nije bilo kršenja prava iz člana II/4 Ustava BiH i člana 14 Evropske konvencije u vezi sa pravom iz člana 3 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju i člana 25 Međunarodnog pakta kada su se apelanti ne-utemeljeno pozvali na kršenje navedenog prava i praksu Evropskog suda, pri čemu iz osporenih odluka ne proizlazi da su apelanti u predmetnim postupcima na bilo koji način bili diskriminisani. Isto tako, Ustavni sud zaključuje da osporenim odlukama nije došlo do kršenja prava iz člana 26 Međunarodnog pakta, te člana II/1, II/2 i II/6 Ustava BiH kada apelanti, u suštini, kršenje navedenih prava temelje na istim razlozima na kojim su temeljili navode o zabrani diskriminacije u vezi sa pravom na slobodne izbore, a Ustavni sud je zaključio da u tom pravcu nije bilo kršenja prava apelanata.

Odluka o dopustivosti i meritumu, broj AP-2609/16

(ovjera kandidatskih listi u odnosu na član 3 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju - ratione materiae nedopustivi navodi)

Ustavni sud je mišljenja da u smislu člana 3 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju opštinska vijeća, skupštine grada, gradska vijeća, kao i izbor za opštinskog gradonačelnika nisu zakonodavna tijela u smislu citiranog člana Evropske konvencije. Kako slijedi iz Zakona o lokalnoj samoupravi, nadležnosti ovih tijela su regulisane čl. 12, 13 i 14, a odnose se na: a) regulatorne radnje i upravljanje opštinom, b) zatim na pružanje usluga i obavljanja specifičnih funkcija u oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva i socijalne zaštite, civilne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite okoline i c) u oblasti urbanističkog planiranja i stambeno-komunalnih djelatnosti i druge nadležnosti utvrđene Zakonom o lokalnoj samoupravi, iz čega proizlazi da navedena tijela mogu donositi samo provedbene propise i da se ne mogu smatrati zakonodavnim tijelom u smislu Evropske konvencije. Stoga, ovo pravo se ne odnosi na njih i Ustavni sud smatra da nema potrebe proširivati domašaj navedenog člana na izbore za opštinska vijeća, gradska vijeća, skupštine gradova, gradonačelnike, opštinske načelnike, kao i druga tijela i organe za koje se raspisuju lokalni izbori. Stoga, slijedi da su navodi apelacije *ratione materiae* inkompatibilni (i) u odnosu na pravo na slobodne izbore iz člana 3 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

Član 14 Evropske konvencije

U Odluci broj AP-66/15, u vezi s navodima apelanata iznesenim u tom predmetu, Ustavni sud je ukazao da je Evropski sud u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, između ostalog, zaključio da dugotrajna nemogućnost aplikanata da se kandiduju za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH nema objektivno i prihvatljivo opravdanje, te da je, stoga, došlo do kršenja člana 14 u vezi sa članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Navedeni stav je Evropskom sudu bio osnov da u predmetu *Zornić protiv Bosne i Hercegovine* dođe do istog zaključka.

Zaključak

Nema sumnje da je za parlamentarni proces i zaštitu izbornih prava građana od posebnog značaja i djelotvorno rešavanje izbornih sporova. Prema

pozitivnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine, pravna funkcija rješavanja izbornih konflikata tokom izbornog postupka u cjelini je stavljena u zadatak redovnom pravosuđu.

Da bi izbori bili demokratski, biračko pravo treba da bude opšte i jednako. Na izborima se mora obezbijediti učešće različitih segmenata društva, a sam sistem sprovođenja izbora i utvrđivanja njihovih rezultata treba da bude pravičan. Suštinski značaj za demokratski karakter izbora ima slobodno izjašnjavanje građana, a njega nema bez opozicije i slobodnih medija. Budući da su pravno uređeni, izbori, uz sudsku zaštitu ustavnosti i zakonitosti, imaju i značaj za vladavinu prava. „Odabir“ izbornog sistema je važan i u procesu implementacije osnovnih ustavnih principa u sistemu predstavničke demokratije.

Zahtjev koji se odnosi na jednako pravo glasa ne podrazumijeva tačnu jednakost u važnosti, ili djelovanju, svakog glasa birača. To bi bio nedostižni ideal. Suština tog zahtjeva je da bi svaki glasač trebao da ima isti broj glasova i da bi svaki glas trebao da ima približno istu vrijednost, premda precizna jednakost djelovanja može da bude nedostižna prema nekim sistemima glasanja, čak i ako bi broj birača u svakoj izornoj jedinici trebao da bude jednak; na primjer, u praksi, glasovi mogu da imaju različitu važnost prema nekim oblicima proporcionalne zastupljenosti, a glasovi dodijeljeni istoj partiji mogu da imaju različito djelovanje u različitim izbornim jedinicama u izbornim sistemima koji koriste prostu većinu (većinski izborni sistem). Precizna jednakost u broju glasača u svakoj izornoj jedinici je nedostižna u praksi. Različite poteškoće utiču na povlačenje granica izbornih jedinica. Neke od tih su geografske, druge su administrativne.

Sve ono što može da se postigne jeste da ne bi trebalo da bude pretjeranih nejednakosti u veličini biračkog tijela i važnosti koja se daje pojedinim glasovima u različitim izbornim jedinicama. Nju su priznali i autori Međunarodnog pakta (Nowak, 1993: 448). Evropski sud je to takođe prihvatio prilikom tumačenja riječi „jednako pravo glasa“ iz člana 3 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju⁵². Evropski sud priznaje ograničenja prava i pita se da li je bilo proizvoljnosti ili neproporcionalnosti i da li je tim ograničenjem došlo do miješanja u slobodno izražavanje volje biračkog tijela, u donošenju ocjene u svjetlu političkih uslova u državi o kojoj se radilo⁵³.

⁵² Vidi *Matthieu-Mohin protiv Belgije*, serija A, br. 113, presuda od 2. marta 1987., stav 54.

⁵³ Vidi, generalno, *Ždanoka protiv Latvije*, aplikacija broj 58278, Izvještaji 2006-IV (Veliko vijeće) i *Adamsons protiv Latvije*, aplikacija broj 3669/03, presuda od 24. juna 2008., stav 111.

Literatura

- Breneselović, L. (2012). „Crtice sociološkopravne analize našeg izbornog postupka“, Zbornik radova *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd.
- Čeranić, J. (2009). „Ratifikacija Lisabonskog ugovora - reforma Evropske unije: bilans i perspektive“, *Strani pravni život*, broj 3, Institut za uporedno pravo, Beograd.
- Čeranić, J. (2012). „Izbori za evropski parlament“, Zbornik radova *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd.
- Čirić, J. (2008). „Problemi političke korupcije“, *Sociološki pregled*, broj 4, Beograd.
- Čirić, J. (2012). „Političke partije kao generator korupcije“, Zbornik radova *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd.
- Čok, V. (1989). „Ravnopravnost žene u sistemu prava čoveka“, Zbornik *Pravnog fakulteta u Zagrebu*, broj 59, Zagreb.
- Dimitrijević, V., Paunović, M. (1997). *Ljudska prava*, COLPI i Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
- Douglas, J.A., Mazo, E.D. (2016). *Election Law Stories*, Ed. Foundation Press.
- Đukić-Veljović, Z. (1995). *Ogledi o političkom predstavništvu i izborima*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd.
- Đukić-Veljović, Z., N. Vuković, N. (2006). „Ustavnopravna zaštita izbornog prava“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, broj 3-4, Beograd.
- Đurić, V. (2012). Izbori i delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima, Zbornik radova „*Izbori u domaćem i stranom pravu*“, Institut za uporedno pravo, Beograd.
- Farell, D.M. (2001). *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, Palgrave.
- Gallagher M., Laver, M., Mair, P. (2001). *Representative Government in Modern Europe*, McGraw Hill International Edition.
- Goati, V. (2004). *Partije i partijski sistem Srbije*, OGI, Niš.
- Goati, V. (2007). „Parlamentarizam i partijski sistem Srbije“, u *Dileme i izazovi parlamentarizma* (V.Pavlović, S.Orlović, ur.), Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka, Beograd.
- Heitshusen, V. (2009). *Change and Lobbying*, Chicago, University of Chicago Press.
- Horowitz, D.L. (2003). “Electoral Systems: A Primer for Decision Makers”, *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 4.
- Jovanović, S. (1924). *Država*, Geca Kon, Beograd.
- Jovanović, M. (2004). *Izborni sistemi postkomunističkih država*, „Službeni list SCG“, Beograd.
- Jovičić, K., Plavšić-Nešić, A. (2012). „Ljudska i izborna prava“, *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd.
- Krutz, G., Waskiewicz, S. (2017). *American Government*, Suwanee, 12th Media Services.
- Lowenstein, D.H., Hasen, R.L., Tokaji, D.P. (2012). *Election Law: Cases and Materials*, 5th Ed. Carolina Press.
- Manojlović-Andrić, K. (2007). „Zaštita ustavnih prava pripadnika nacionalnih manjina u izbornom sporu“, *Bilten Vrhovnog suda Srbije*, Beograd, broj 3.
- Marinković, T. (2011). „Politika u granicama Ustava - o načelima predstavničke demokratije u jurisprudenciji Ustavnog suda Srbije“, Zbornik radova *Pravnog fakulteta u Nišu i Pravnog fakulteta u Kragujevcu*, tematski broj *Ustav Republike Srbije – pet godina posle (2006-2011)*, Niš.
- Marković R. (2008). *Ustavno pravo i političke institucije*, Službeni glasnik, Beograd.
- Masclat, J.C. (1989). *Droit électoral*, Presses Universitaires de France, Paris.

- Matić, M. (1974). *Političko predstavljanje: razmatranja u oblasti političke teorije*, Beograd.
- Milenković, D. (2012). „Organi nadležni za sprovođenje izbora - pojam i oblici izborne administracije (uprave) u Srbiji“, Zbornik radova *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd.
- Milošević, Z. (2007). „Političke stranke i korupcija“, *Politička revija*, Beograd, 1.
- Mratović, V. (1971). *Hrestomatija političke znanosti*, Zagreb.
- Mrvić-Petrović, N., Ćirić, J. (2004). *Sukob javnog i privatnog interesa u trouglu moći, novca i politike*, Beograd.
- Nenadić, B. (2008). *Ustavni sud u Ustavu Republike od 2006*, Beograd.
- Nenadić, B. (2008). „O parlamentarnom mandatu: primer Republike Srbije“, *Analiza Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2, Beograd.
- Nenadić, B., Vlatković, M. (2003). „Prestanak mandata narodnog poslanika zbog prestanka članstva u političkoj stranci ili koaliciji na čijoj je listi izabran“, *Glasnik advokatske komore Vojvodine*, Novi Sad, broj 3.
- Nikolić, O. (2012). „Glasanje putem pošte sa posebnim osvrtnom na glasanje dijaspore – uporednopravna analiza“, Zbornik radova *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd.
- Norris, P. (1997). “Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems”, *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 3.
- Nowak, M. (1993). *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, N.P. Engel, Publisher.
- Nowak, M. (2005). *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, N.P. Engel, Publisher.
- Orlović, S. (2010). *Politikološki ogledi*, Službeni glasnik, Beograd.
- Pajvančić, M. (1996). „Odluke ustavnih sudova u izbornim sporovima“, *Pravni život*, broj 12, Beograd.
- Pajvančić, M. (1997). *Izbori - pravila i proračuni*, Naša borba, Novi Sad.
- Pajvančić, M. (1998/1999). „Zaštita sloboda i prava građana“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 1-3, Novi Sad.
- Pajvančić, M. (2003). *Uvod u izborne sisteme*, Niš.
- Pajvančić, M. (2003a). „Proporcionalni izbori, slobodan mandat i zaštita statusa poslanika“, *Glasnik advokatske komore Vojvodine*, broj 3, Novi Sad.
- Pajvančić, M. (2005). *Parlamentarno pravo*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd.
- Pajvančić, M. (2005). *Ustavno i pravosudno organizaciono pravo*, Beograd.
- Pajvančić, M. (2007). *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Novi Sad.
- Pajvančić, M. (2008). *Izorno pravo*, Pravni fakultet, Novi Sad.
- Pajvančić, M. (2012). „Pasivno biračko pravo (poslanička sposobnost)“, Zbornik radova *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd.
- Pajvančić, M., Beljanski, S. (2003). *Ustavno pravo i pravosudno organizaciono pravo*, Beograd.
- Pajvančić, M., Vukčević, M. (2012). *Ustavno pravo*, Podgorica.
- Pejić, I. (2008). „Koncept narodnog predstavništva i kontroverze o parlamentarnom mandatu u srpskom ustavu“, *NSPM, posebno izdanje Ustav i iskušenja*, broj 2.
- Pejić, I. (2012). „Izborna lista u srazmernom predstavništvu - iskustvo Srbije“, Zbornik radova *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd.
- Petrov, V. (2012). „Zakon o izmenama i dopunama zakona o izboru narodnih poslanika od 2011 - da li je poslanički mandat konačno slobodan? Zbornik radova *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd.

- Popović, D. (2011). „Uticaj Evropske konvencije o ljudskim pravima na srpsko pravo“, *Pravni zapisi*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, broj 2, Beograd.
- Prlja, D. (2012). „Elektronsko glasanje“, Zbornik radova *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd.
- Simić, M., Stradner, I. (2012). „Izbori u zemljama trećeg sveta“, Zbornik radova *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd.
- Smith, R., van der Anken, C., *The Essentials of Human Rights*, Hodder Arnold, London, 2005.
- Stefanović, J. (1956). *Ustavno pravo FNRJ i komparativno*, Školska knjiga, Zagreb.
- Stojiljković, Z. (2008). *Partijski sistem Srbije*, Beograd.
- Stojiljković, Z. (2011). „Partijske ideologije, Evropski politički prostor i Srbija“, FPN *Godišnjak*, broj 6.
- Stojanović, D. (1999). *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Austrije, Nemačke i Jugoslavije*, Niš.
- Stojanović, D. (2003). „O ustavnost odredaba člana 88 st. 1 i 9 Zakona o izboru narodnih poslanika“, *Glasnik advokatske komore*, Novi Sad, broj 3.
- Stojanović, D. (2012). „Izborni sporovi u nadležnosti ustavnih sudova“, Zbornik radova *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd.
- Todorović, M. (2002). *Izborne manipulacije*, CESID, Beograd.
- Tomson, D. (2007). Politička etika i javna služba, *Službeni glasnik*, prevod sa engleskog, Beograd.
- Vasović, V., Goati, V. (1993). *Izbori i izborni sistemi*, IBN Centar i NIP “Radnička štampa”, Beograd.
- Vukadinović, S. (2012). „Odnos građana i narodnih poslanika nakon izbora“, Zbornik radova *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd.
- Vuković, N. *Ustavne granice „partijskog“ mandata*, dostupno na www.nspm.rs/srb/ijamed-ju-ustavima/ustavne-granice-qpartijskogq-mandata.html
- Vuković, M., Pajvančić, M. (2019). *Parlamentarno pravo*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Beograd.

Electoral Legislation in Bosnia and Herzegovina in the Context of the Case-Law of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of Bosnia And Herzegovina

Abstract

The constitutional political right of citizens is to constitute authorities in political communities through elections. Election gives legitimacy to the legislative body as the broadest directly elected representation of citizens. By the act of election, citizens directly express their trust in the government they constitute. Elections are a way of gaining or losing legitimacy. The

possibility of citizens' participation in the election of government bodies is guaranteed by the right to vote, which presupposes the existence, above all, of a multi-party system, because in one-party system the citizens practically do not make an election, but vote in a plebiscite. However, the electoral system is part of the political system and, as a rule, shares its destiny. In doing so, an important aspect in observing the role and effect of the electoral system is the harmonization of the electoral system established by the constitution, laws and other regulations and the electoral system that actually functions in practice. This presupposes the existence of control (by bodies determined by the law) of compliance with all election principles and rules and the sanctioning of all violations that disrupt the electoral system and processes. The modern constitutional state is based on the sovereignty of the peoples and the rule of law, and the elections are the link between these two pillars of the modern state. Like any right, the right to vote can be violated, so the protection of that right is another important precondition for its realization. This issue has a broader constitutional significance, which comparative constitutional practice addresses in various ways.

The right to vote and to be elected is not an absolute right and the state is given a wide margin of appreciation in terms of how it will regulate this issue, as well as the issue of organizing and conducting the election process. The obligation of the state, arising from Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, provides for active and passive suffrage of the people: the active right to vote and the passive right to run as a candidate. However, these rights only apply to the election of "legislative bodies". The European Court of Human Rights has consistently held that this article applies only to the election of bodies that perform a significant legislative function. Whether a body exercises sufficient legislative power to be considered a legislative body for this purpose, is a matter of assessment to be answered in the light of that body's role and its contribution to democratic law making in the context of the constitution as a whole. Article I/2 of the Constitution of Bosnia and Herzegovina establishes that Bosnia and Herzegovina shall be a "democratic state, which shall operate under the rule of law and with free and democratic elections", from which follows the principle of the rule of law, according to which the laws and other regulations that are being passed must be harmonized with constitutional principles. In this context, it should be recalled that states enjoy a wide margin of appreciation in establishing and regulating the electoral system they will apply. There are different ways of organizing and conducting elections, and this difference is conditioned, among other things, by the political development of the country. Therefore, the legislation governing elections must be seen in the light of political development of the country in question. Furthermore, according to the general principle of democracy, the right to democratic decision-making is exercised through legitimate political representation, which must be based on the democratic choice of those it represents and whose interests it represents. In this sense, the connection between those it represents and their political representatives at all administrative-political levels is the one that enables legitimacy to the representatives of the community. Thus, only the legitimacy of representation creates the basis for real participation and decision-making.

The BiH Election Law was adopted in 2001, since when it has been amended several times, due to, among other things, the complex constitutional, institutional and political concept in Bosnia and Herzegovina. The Election Law of BiH, under the provision of Article 1.1, prescribes elections at the state level and "determines the principles for conducting elections at all government levels in Bosnia and Herzegovina". According to various international organizations and institutions (e.g. the OSCE and the Venice Commission), the BiH Election

Law is comprehensive and, in general, provides a solid basis for democratic elections. On the other hand, given the number and nature of the laws applicable to elections, and given the complex legal system in Bosnia and Herzegovina, the legal framework for conducting elections in Bosnia and Herzegovina can also be considered as a complex one. Namely, in addition to the Election Law of BiH, there is also the Election Law of the Republika Srpska and the Election Law of the Brčko District of BiH, while in the Federation of BiH the Law on the Establishment of Election Bodies in the Federation of BiH was passed. Therefore, in order to conduct fair and democratic elections there is a particular need to harmonize the complex electoral legislative framework and that all the laws in this field follow basic principles and standards established by the BiH Election Law.

Key words: elections, electoral system, suffrage, constitutional political right.

Reforma Izbornog zakonodavstva Kako do integriteta i kredibiliteta izbornog procesa?

Vehid Šehić

Forum građana Tuzle
vehid_sehic@yahoo.com

Izbori u Bosni i Hercegovini, nakon potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, su se do 2000. godine održavali na osnovu Privremenih pravila u organizaciji OSCE-a, a nakon 2001. godine kada je u Parlamentarnoj skupštini BiH donesen Izborni zakon BiH, formirana je Izborna komisija BiH koja se sastojala od sedam članova, od kojih su četiri bili iz reda državljana BiH i to iz reda Bošnjaka, Hrvata, Srba i ostalih i tri međunarodna koja su činila šef misije OSCE-a u BiH kao i njegov zamjenik i zamjenik Visokog predstavnika u BiH. Time su se stekli i uslovi da Izborna komisija preuzme obavezu i odgovornost za provođenje izbora u skladu sa Izbornim zakonom, a počev od 2002. godine do sada, organizovala je 10 izbornih ciklusa. Analizom odredaba Izbornog zakona lako je uočiti da su određene odredbe Izbornog zakona diskriminatorske, ali su usklađene sa postojećim ustavnim rješenjem.

Kako Ustav BiH nije obezbijedio jednakopravnost svih građana, a samim tim i naroda u BiH kada je u pitanju aktivno i pasivno biračko pravo, a kako je Izborni zakon morao da bude u skladu sa Ustavom BiH, taj vid diskriminacije je ugrađen i u sam Zakon, tako da se građani Bošnjačke i Hrvatske nacionalnosti u RS nisu mogli kandidovati za člana Predsjedništva BiH, kao ni građani Srpske nacionalnosti iz Federacije BiH.

Od 2002. godine BiH je postala punopravan član Vijeća Evrope, čime smo i dio sudskog suvereniteta prenijeli na Evropski sud za ljudska prava u Strazburu.

Iako je BiH ratificirala Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama kao i Pakt o građanskim i političkim pravima, do danas nije uskladila Ustav BiH sa ovim međunarodnim ugovorima.

Pakt o građanskim i političkim pravima propisuje univerzalno i jednakopravno pravo glasa kao i zabranu diskriminacije. Ako ovom dodamo da

je BiH ratifikovala i Protokol 12 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, jasno je da je zabranjen svaki vid diskriminacije. Zbog političke neodgovornosti dosadašnjih nosilaca zakonodavne vlasti, Ustav BiH nije usklađen sa ovim međunarodnim ugovorima. Kako su se članstvom u Vijeću Evrope stekli uslovi da građani BiH mogu pokretati postupke zbog kršenja ljudskih prava, Evropski sud za ljudska prava u Strazburu donio je 5 odluka i to u slučajevima: Sejdić – Finci, Pilav, Zornić, Šlaku i Pudarić protiv BiH, a kojima je omogućeno aktivno i pasivno biračko pravo pripadnicima nacionalnih manjina, građanima Srpske, Hrvatske i Bošnjačke nacionalnosti da mogu biti birani u državne institucije ove države (predsjedništvo) bez obzira na mjesto prebivališta. Posebno je značajna odluka Zornić kojom se garantuje svakom građaninu BiH aktivno i pasivno biračko pravo, jer se implementacijom ove odluke implementiraju i ostale četiri odluke Evropskog suda za ljudska prava iz Strazbura, čime se štiti aktivno i pasivno biračko pravo ne samo Bošnjacima, Hrvatima, Srbima i nacionalnim manjinama nego i građanima koji se etnički ne izjašnjavaju.

Ilustracije radi, samo je u slučaju Sejdić – Finci bila formirana parlamentarna komisija 2012. godine od predstavnika tadašnjih parlamentarnih stranaka, ali bez konačnog prijedloga.

Implementacijom ovih odluka u Ustav BiH, steći će se uslovi za izmjene Izbornog zakona BiH i time ukinuti diskriminacija u izbornom procesu.

Posebno zabrinjava pojava promjene etničke pripadnosti u izbornim procesima iz političkih razloga i na takav način se zloupotrebljava jedno od temeljnih ljudskih prava da svaki građanin može promijeniti svoju etničku pripadnost. To se posebno odnosi na slučajeve popune Doma naroda u Parlamentu Federacije BiH i Vijeću naroda u RS-u, ali i kod imenovanja u izvršnu vlast. Nažalost, ovo se vrlo često primjenjuje i za imenovanja i u druge institucije države BiH. Zato bi u Ustavu BiH trebalo predvidjeti zabranu promjene etničkog identiteta u tri uzastopna izborna ciklusa.

Osim odluke Evropskog suda za ljudska prava, još uvijek nisu implementirane ni sve odluke Ustavnog suda BiH od kojih treba posebno izdvojiti odluku o ravnopravnosti tri naroda na cijeloj teritoriji BiH (u tri kantona još uvijek građani srpske nacionalnosti nisu ravnopravni sa ostala dva naroda) i odluke u slučaju Ljubić, a tiču se promjene Izbornog zakona BiH. U skladu sa ovim, potrebno je izmjenama Izbornog zakona obezbijediti minimalnu zastupljenost sva tri naroda u svim predstavničkim tijelima na svim nivoima, što sada nije slučaj, a čime bi se obezbijedilo da Dom naroda Parlamenta Federacije BiH radi u sastavu kako je to predviđeno Ustavom (klub Srba).

Prema Izbornom zakonu BiH, Centralna Izborna komisija je odgovorna za organizaciju i provođenje izbora u skladu sa zakonom i podzakonskim aktima. Osim Centralne Izborne komisije, veliki dio odgovornosti snose i Gradske i Općinske Izborne komisije kao i birački odbori. Dosadašnja iskustva ili naučene lekcije iz deset izbornih ciklusa, pokazuju da su najslabiji dio izborne administracije birački odbori, koji su jedini u direktnom kontaktu sa biračima. Dio neodgovornih članova biračkih odbora, kršeći odredbe Izbornog zakona kao i provedbenih akata koje donosi Centralna izborna komisija te falsifikujući izbornu volju građana birača, dovode u pitanje integritet i kredibilitet izbornog procesa kao i samih rezultata izbora, što kod građana stvara nepovjerenje u izborni proces i dobrim dijelom utiče na samu izlaznost na izbore. Do sada je CIK BiH izrekla na hiljade novčanih kazni, ali to nije proizvelo željene rezultate jer je izostala i krivična odgovornost neodgovornih članova biračkih odbora iz kojeg razloga bi trebalo drastično povećati novčane kazne koje se izriču. Ovo ističem iz razloga što bi kroz izmjene Izbornog zakona trebalo utvrditi odgovornost i sankcije za one političke subjekte za koje se dokaže da su instruisale svoje članove biračkih odbora da favorizuju tu stranku, jer ćemo i dalje iz izbora u izbore imati kontaminiran izborni proces.

Ovo je potrebno učiniti radi vraćanja povjerenja u izborni proces i konačne rezultate jer, nažalost, ne možemo reći da su dosadašnji izbori bili poštjeni i slobodni i sa rezultatima koji istinski predstavljaju slobodno izraženu volju građana birača.

Svjedoci smo još jedne anomalije u političkom životu BiH. Nakon uvođenja višepartijskog sistema, bilo je normalno da u početku imamo veliki broj političkih stranaka što je karakteristika svih zemlja koje su iz jednopartijskog sistema ušle u politički pluralizam. Logika nalaže da se iz izbornog u izborni ciklus, broj političkih stranaka smanjuje te da se jasno profilisu ideološke političke stranke ljevice, desnice i centra, što se desilo u skoro svim tranzicionim društvima osim u BiH. Razlog tome je što se politika shvatila kao sredstvo ostvarivanja ličnog, a ne općeg interesa. Kada moral nestane u politici, otvoren je put ka neuspješnim politikama, što karakterizira politički život u BiH, ali i put ka nepotizmu, korupciji, zarobljavanju institucija države, stvarajući društvo privilegovanih i potlačenih te se na takav način ruše ustavni principi jednakopravnosti, pravne sigurnosti i jednakih šansi za sve građane. Ovo se može vidjeti i u Izbornim procesima u BiH.

Izbornim zakonom, kao i provedbenim aktima, propisano je da svi politički subjekti (političke stranke, koalicije, nezavisne liste i nezavisni kandidati)

koji su ovjereni da učestvuju na izborima, kada podijele mjesta u biračkim odborima, imaju ravnopravan status u izbornim jedinicama u kojima su ovjereni. Jasno je Zakonom predviđeno da u biračkom odboru politički subjekat može imati samo jednog člana (po Izbornom zakonu, postoje birački odbori sa tri i pet članova). Ovo je logično rješenje jer se smatralo da će i unutar biračkog odbora postojati samokontrola koja je trebala obezbijediti zakonitost provođenja izbora. Međutim, ovo se počelo zloupotrebjavati od strane dijela političkih stranaka tako što su se počeli prijavljivati nezavisni kandidati za koje su plaćali zakonom utvrđenu taksu i time im omogućili da nakon ovjere učestvuju u raspodjeli biračkih mjesta koje su oni ustupali nekoj stranci (a nakon utvrđenih rezultata izbora utvrđeno je da veliki broj nezavisnih kandidata i malih stranaka nije dobio ni jedan glas). Veliki broj lokalnih političkih stranaka, ali i etabliranih, pojavljuju se na izborima u izbornim jedinicama širom BiH gdje uopšte nemaju svoj organizacioni dio. Ovakva situacija omogućava da dođe do razmjene mjesta u biračkim odborima, a neke od manjih političkih stranaka i prodaju biračka mjesta, te se na ovaj način krši Izborni zakon, jer se vrlo često dešava da imamo jednostranačke biračke odbore.

Ovakva masovna pojava dovodi u pitanje kredibilitet izbornog procesa. Ovo je razlog da se mora donijeti Zakon o političkim organizacijama na državnom nivou, ali i dopuniti Izborni zakon BiH, na način da je za ovjeru određene političke stranke preduslov da se može ovjeriti za učešće na izborima ukoliko ima aktivan opštinski odbor najmanje šest mjeseci prije održavanja izbora. Također se moraju predvidjeti i sankcije za one nezavisne kandidate i političke stranke koji su učestvovali na izborima, ne da bi dobili naklonost birača nego da bi ustupili svoje mjesto u biračkom odboru nekom političkom subjektu ili prodali svoja biračka mjesta, zabranom učešća na sljedećim izborima.

Samo striktnim provođenjem zakona mogu se uočiti određene nepreciznosti u Izbornom zakonu BiH te je kroz dopune ili izmjene potrebno jasno precizirati pravnu normu, da bi se izbjegla različita ekspanzivna tumačenja.

U poglavlju 14. Izbornog zakona BiH, predviđeni su instituti ponovljenih, odgođenih i prijevremenih izbora i jasno je precizirano kada se oni primjenjuju. Na posljednjim lokalnim izborima koji su održani 15. 11. 2020. godine, kandidat za gradonačelnika Travnik, preminuo je na dan izbora, a koji je dobio najveći broj glasova, pa iz tog razloga njegov mandat nije potvrđen odlukom Centalne izborne komisije.

U ovakvim situacijama se ne može primijeniti institut ponovljenih ili odgođenih izbora. Za donošenje odluke o održavanju prijevremenih izbora,

potrebno je da je neki organ raspušten ili da je mandat prestao u skladu sa Ustavom ili Izbornim zakonom. Zato je potrebno jasno precizirati i ovakve situacije u Izbornom zakonu BiH.

Analizom posljednjih lokalnih izbora, ukazala se potreba da se mora dopuniti Izborni zakon u slučajevima kada kandidati za načelnika/gradonačelnika imaju isti broj glasova što se može desiti jer je na ovim izborima, razlika u glasovima kandidata bila minimalna (2 do 5 glasova).

Nejasne su odredbe Izbornog zakona u slučajevima kada u toku izbornog dana dođe do prekida glasanja usljed više sile (poplave, zemljotres itd.) ili narušavanja javnog reda i mira iz kojeg razloga treba predvidjeti i ovakve situacije. Ako bi se primjenjivao institut odgođenih izbora, potrebno je jasno precizirati da li bi se, u slučaju da je u narušavanju javnog reda i mira učestvovao i neko sa kandidatskih listi (općinsko vijeće, načelnika/gradonačelnika) iz kojih su razloga i sankcionisani skidanjem sa ovjerene kandidatske liste, dozvolilo političkim subjektima da u natjecanju za načelnika/gradonačelnika mogu predložiti drugog kandidata ili ne (slučaj Stolac).

U cilju jednakopravnosti svih građana u BiH, potrebno svim građanima sa aktivnim biračkim pravom omogućiti da biraju gradonačelnika, što nažalost nije slučaj (Mostar, Grad Sarajevo).

Određene izmjene Izbornog Zakona BiH, umanjile su moć glasa birača. Naime, unutarstranački prag na kandidatskim listama političkih subjekata koji je bio 5%, povećan je na 10% kada su u pitanju lokalni izbori, a 20% na općim izborima. Inače, Evropski standard u državama koje imaju poluotvorene liste sa preferencijalnim načinom glasanja je između 5 i 10 %. Zato je potrebno uvesti jedinstven prag od 10% i na općim izborima i time omogućiti da se poštuje volja birača političkog subjekta, a ne onih koju kreiraju redosljed na listama.

Izborni rezultati moraju odražavati istinsku slobodnu volju građana birača što nažalost kod nas nije slučaj jer se u predizbornoj kampanji koja počinje 30 dana prije dana održavanja izbora, a kako je utvrđeno Izbornim zakonom, od strane određenih političkih subjekata ne biraju sredstva da se dobije naklonost birača (kupovina, nerealna obećanja, prijetnja, kreiranje etničke netrpeljivosti) što kontaminira čitav izborni proces. Također, u budućim izmjenama Izbornog zakona posebno treba predvidjeti sankcije za one političke subjekte koji odmah nakon donošenja odluke o raspisivanju izbora, a prije zakonom predviđenog roka za izbornu kampanju, počinju voditi (preuranjeno) izbornu kampanju, što nije u skladu sa Izbornim zakonom pa je kao takvu možemo nazvati nezakonitom. Mnogi akteri političkog i izbornog procesa

zloupotrebljavaju činjenicu da u ovom periodu nisu predviđene sankcije u Izbornom zakonu, tako da treba razmisliti na koji način spriječiti takvo ponašanje koje se ponavlja iz izbornog ciklusa u izborni ciklus.

Potrebno je u izborni proces uvesti nove tehnologije koje se primjenjuju u nekim državama Evrope, tako da treba razmišljati o uvođenju biometrijske – elektronske identifikacije birača, skenera ili sličnih tehnologija koje bi sigurno na minimum svele mogućnost falsifikovanja izbornih rezultata od strane neodgovornih članova biračkih odbora.

Na kraju moram istaći i činjenicu da mi u skladu sa evropskim izbornim standardima imamo odvojen izborni proces kada su u pitanju lokalni i opći izbori. To ne bi bio dio problema da prema Izbornom zakonu nemamo daleko najduži izborni period u Evropi, a koji traje 150 dana od dana donošenja odluke o raspisivanju izbora do dana održavanja i još 30 dana do potvrđivanja izbornih rezultata od strane CIK-a BiH. U Evropi, ali i u našem okruženju, taj period je od 30 do 60 dana od dana donošenja odluke. Zato je i u našem izbornom zakonodavstvu potrebno skratiti izborni period na 90 dana čime ne bismo, kao društvo, stalno bili u izbornom procesu i izbornoj kampanji koji nažalost u pravilu stvaraju etničke tenzije, a manje se bave životnim pitanjima građana u BiH, bez obzira da li se radi o općim ili lokalnim izborima.

Preferencijalno glasanje i otvorene liste ključ reforme Izbornog zakonodavstva

Srđan Vukadinović

Redovni profesor

Akademije dramskih umjetnosti Univerziteta u Tuzli

srdjan.vukadinovic@untz.ba

Sažetak: Mnoštvo je pitanja koje se u stručnoj javnosti preferiraju kao bitna i opredjeljujuća kada je riječ o reformi izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine. Nedvojbeno jako je bitno i pitanje vanrednih ili prijevremenih izbora, kao i ograničavanja fenomena preletača ili implementacija presuda međunarodnih sudova, i mnogo drugih, u najmanju ruku problematičnih izbornih instituta. Ali, ono što bi trebalo da je srž suštinskih promjena u sferi izbornog zakonodavstva je institut uvođenja otvorenih lista, i nadogradnje instituta preferencijalnog glasanja.

Individualne ili otvorene liste omogućavaju jednom kandidatu da se kandiduje za razliku od trenutnih rješenja gdje je definisano da se vijećnici i poslanici biraju sa lista partija, koalicija ili grupe građana, pri čemu se glasa kolektivno za listu, a ne pojedinca na njoj. Individualne kandidature su nešto što je nesporno i to je pravo birača da shodno svom izbornom postignuću i kapacitetu igra značajniju ulogu u parlamentarnom i političkom ambijentu države i društva.

Otvorene liste i preferencijalno glasanje bi državnost i konstitutivnost Bosne i Hercegovine, kao složene države, podigle na viši kvalitativni i stabilniji nivo održivosti. Uz svo uvažavanje ustavne konstitutivnosti naroda, iste bi urušile partijsku državu, povećale odgovornost izabranih dužnosnika i omogućile veći stepen neposredne demokratije.

Ključne riječi: preferencijalno glasanje, Otvorene liste, konstitutivnost naroda, partijska država, odgovornost, neposredna demokratija

Uvod

Najvažniji test po pitanju evropskog puta Bosne i Hercegovine je pitanje reforme izbornog zakonodavstva. U slučaju BiH, a i mnogih konfliktnih društava u južnoslovenskom regionu, reforme izbornog sistema nisu samo činjenica koja podrazumijeva donošenje Zakona o izboru vijećnika i drugih dužnosnika, nego je to jedan širi društveni proces koji obuhvata mnoštvo predradnji da bi se došlo do toga naglašenog i naznačenog cilja. Upravo se dvadeset i prva godina trećeg milenijuma smatra ključnom u reformskom putu po pitanju promjena u sferi izbornog zakonodavstva. Izborni zakoni su

jedan o važnih okvira kroz koji se iskazuje povjerenje u državu. Ukoliko su izborni zakoni izvor netrpeljivosti i nesaglasnosti mnogih grupacija u jednoj složenoj državi, kao što je Bosna i Hercegovina, onda se gubi povjerenje. Izgubiti povjerenje u južnoslovenskom političkom i društvenom ambijentu je veoma lako, ali ga je povratiti mnogo teže. Mnogi i opravdano i neopravdano iskazuju svoje nepovjerenje prema državi Bosni i Hercegovini. Sasvim je nebitno da li su u pitanju grupacije različitog profesionalnog i nacionalnog karaktera ili pojedinci. Država koja nastoji da stvori harmonizovane odnose u svim društvenim podstrukturama mora težiti uspostavi pravila izbornih zakonitosti koja ulivaju povjerenje i vraćaju nadu da država može prosperirati. Pogotovo ako je odabrala put evropskih integracija koji dijelom može riješiti njene probleme duboke podijeljenosti.

Ne treba nužno odbaciti sve ono što je uz dosta napora implementirano u Izborni zakon Bosne i Hercegovine usvojen 2002. godine, sa pojedinim kasnijim amandmanskim intervencijama. Određena tijela i mehanizme koji već postoje treba nadograđivati novim savremenim zahtjevima i potrebama građana koji egzistiraju u bosanskohercegovačkom društvu.

Iz evropskih institucija žele da Bosna i Hercegovina napreduje u reformi izbornog zakonodavstva, a ne da nazaduje. U tom smislu izbori moraju biti žila kucavica BH društva, moraju biti slobodni, pošteni i utemeljeni na principu jednakosti svakog građanina, što je naglašeno u zajedničkoj kolumni ambasadora EU u BiH Johanna Sattlera, ambasadora Sjedinjenih Američkih Država u BiH Erica Nelsona i šefice Misije OSCE-a u BiH Kathleen Kavalec. (Sattler, Nelson, Kavalec ; 2021:10).

Promjene u izbornom zakonodavstvu BiH su potrebne radi stvaranja sigurnosti građana i društva, kao i omogućavanja normalnog funkcionisanja institucija koje će se konstituisati na osnovu izbornog kapaciteta subjekata koji učestvuju u tom procesu. Zbog toga dijalog između vladajućih političkih partija, opozicije, akademske zajednice, struke, medija i civilnog društva nužno mora započeti u uslovima bez ikakvih ucjena i uslovljavanja. Jer, još uvijek ne manjka vremena i nije bezizlazna situacija da se opšti izbori 2022. godine dočekaju u uslovima primjene novih zakonodavno izbornih rješenja. Reformu izbornog zakonodavstva u kojoj će srž priče biti preferencijalno glasanje i otvorene liste moguće je završiti na vrijeme ukoliko bude postojala dobra namjera i politička volja da se prvenstveno gleda interes građana i društva, a ne uskih partijskih oligarhija.

Neophodnost promjene izbornog zakonodavstva

Izborni proces i konstituisanje institucija na osnovu izbornog kapaciteta je suštinsko pitanje svih reformi u društvu. Koliko god elite zagovarale deklarativno reformski kurs u društvu on neće biti moguć u bilo kom segmentu društvene podstrukture sve dok se ne uradi temeljna reforma izbornog zakonodavstva (Sartori, 2003:58). Ključni problem trenutnih izbornih procesa u bh. društvu leži u činjenici da ne postoji sloboda izbora. Kada su izbori neslobodni i kada su strogo kontrolisani od strane partitokratije oličene u nacionalnim strankama konstituiše se nakaradni društveni i politički sistem (Nohlen, 1996:127), u kome niko nikom se ne vjeruje, u kome je moguća krađa glasaova, u kome je moguće veoma lako da neki pojedinci prelete iz jedne političke grupacije u drugu zbog materijalnih interesa, u kome je moguće da aktuelne vlasti do krajnjih tačaka zloupotrebljavaju resurse u svrhu dobijanja još samo jednog mandata, pri čemu se najmanje misli na ono što je obećano u predizbornoj kampanji.

Zbog svega toga izborni proces na svakom nivou gubi svoj legitimitet. Pitanje je koliko imaju legitimitet sve institucije koje su BiH društvu konstituisane na osnovu rezultata izbora, makar u dvije decenije trajanja, od početka trećeg milenijuma.

Izbore u Bosni i Hercegovini vladajuće stranke isključivo doživljavaju kao svoju prćiju i koju se oni samo mogu miješati i koju oni samo mogu kreirati. Nikada ozbiljnija situacija i kriza u BiH oko izbornog zakonodavstva nije bila, nego poslije opštih izbora 2018. godine. Pravo „mučenje“ oko formiranja Vijeća ministara i njegova gotovo dvogodišnja totalna neefikasnost, ne formiranje federalne Vlade ni poslije više od trideset mjeseci od okončanja izbora, neizbor za isto toliko vremena predsjednika i dopredsjednika Federacije BiH, često preslaganje kantonalnih većina zahvaljujući političkim preletcima i mnogo toga drugoga usložnjava i multiplikuje izbornu krizu iz dana u dan.

I u takvim okolnostima kada situacija ne može biti kompleksnija tri vladajuće stranke (SDA, HDZ i SNSD) ni najmanje ne brinu za poboljšanje efikasnosti. U radnu grupu za izmjenu Izbornog zakona nema predstavnika opozicije, akademske zajednice, medija, građana i civilnog sektora. Izmjene izbornog zakonodavstva se iščekuju još od završetka pomenutih izbora kako bi se deblokirale institucije sistema. Ali, ponašanje tri najveće stranke pokazuje svu neozbiljnost i provizorij želje da se tako nešto dogodi. A o kvalitetu rješenja da se i ne govori. Po svoj prilici da je ključno pitanje i problem navedenih političkih stranaka kako riješiti pitanje izbora člana Predsjedništva

BiH, odnosno kako sačuvati dosadašnji način izbora istoga. I kao da ništa više osim toga u reformi izbornog zakonodavstva ne postoji gledano iz vizure tri nacionalne stranke. Ali, to je pitanje koje bi poslednje trebalo da dođe na dnevni red kada je u pitanju reforma izbornog zakonodavstva. Odnosno, isto bi trebalo da proistekne iz kvalitativnih rješenja reforme izbornog zakonodavstva koja podrazumijevaju pored niza drugih i uspostavu otvorenih lista da se deblokira partitokratizam, odnosno povećanje praga i broja onih koji na osnovu preferencijalnih glasova dobijaju priliku da konstituišu institucije u postizbornom periodu.

Pitanje reforme izbornog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini prevazilazi pojednostavljenosti i uprošćavanja, kako u pristupu, tako i u strukturi sadržaja koje treba nadograditi. Za ozbiljne reforme ne treba radna grupa, nego parlamentarni Odbor za sveobuhvatnu reformu izbornog zakonodavstva, čija uloga dominantno neće biti politička, nego stručna i ekspertska. Do kvalitetnih rješenja se može doći jedino kroz više mišljenja. Sastav toga ili sličnog tijela koji bi činili, samo, delegirani predstavnici tri vladajuće nacionalne stranke je razgovor gluvih u kojem niko neće slušati onoga drugoga ili trećega nego će nastojati da ga preglasa ili pretrguje sa još jednim u tom trenutku neposredno zainteresovanim za takve uzajamne akcije.

Vrijeme ne može da čeka dogovore i međusobne trgovine, kao i ucjenjivanja SDA, HDZ i SNSD. Ukoliko se hitno ne krene u reformu izbornog zakonodavstva počće i dvadeset i druga godina trećeg milenijuma, koja je u Bosni i Hercegovini izborna. A u izbornoj godini se ne može očekivati kvalitet izbornih rješenja, jer se izborni zakonodavstvo u toj godini ne mijenja. Veoma je upitan legitimitet institucija koje će tada biti formirane, ukoliko to i bude moguće zbog eventualnih blokada, koje su zaživjele u izbornom ciklusu 2018–2022, i prijete da se dalje multiplikuju.

Preferencijalno glasanje i otvorene liste u predreformskom ambijentu

Često se u javnosti stiče utisak da u Bosni i Hercegovini već postoje otvorene liste.

To iz razloga što postoji mogućnost preferencijalnog glasanja kako na lokalnim nivoima, tako i na opštim.

Međutim, u uporednim izbornim razmatranjima, kada se analiziraju izborni sistemi zemalja regiona navodi se da u u BiH prisutan sistem zatvorenih lista (Jovanović, 2004:74).

U pregledima osnovnih komponenti izbornih sistema u državama i entitetima nastalim na tlu bivše Jugoslavije se naglašava da kada je u pitanju izborni sistem u BiH je zastupljen proporcionalni i kompenzacioni izborni sistem sa višemandatnim izbornim jedinicama. Kada je u pitanju oblik kandidature na izborima naglašava se da su u BiH prisutne zatvorene liste, dok je oblik glasanja 1 glas. (Biber, 2004: 31-47). Međutim, u krajnjem u Bosni i Hercegovini egzistira, kada je u pitanju oblik kandidature, sistem poluotvorenih ili zatvorenih kontrolisanih listi. Glasači mogu glasati ili za listu, ili za preferenciju i listu ili samo za preferenciju. Međutim, i pored takve mogućnosti ovakav sistem listi ide u prilog čvrstim partijskim strukturama i zatvorenim vodstvima. Poluotvorene ili zatvorene kontrolisane liste podrazumijevaju da stranački organi utvrđuju redosled kandidata na listi, pri tome na udaljenije pozicije od vrha liste stavljaju one kandidate za koje ne žele da dobiju mogućnost da dođu u obzir da konstituišu postizbornu institucionalnu vlast. Na taj način onaj ko je dalje od prvih rednih mjesta na listi ima manje šanse da bude izabran. Ali, postoji i takva mogućnost zahvaljujući preferencijalnom glasanju da neko sa mjesta iz druge polovine kontrolisane liste dođe u poziciju onih koji ulaze u organe vlasti.

Za percepciju običnog BH glasača redni broj ne rijetko ima presudnu ulogu za onoga za koga će glasati. Manje i pored mogućnosti preferencije ima ulogu u davanju glasa sposobnost i mogućnosti kandidata bez obzira na redno mjesto na listi. Zbog toga prilikom formiranja lista nastaje bespoštedna borba oko toga ko će zauzeti koje mjesto na izbornoj listi. Naravno da rukovodstva stranaka, odnosno stranački lideri u tome imaju presudnu ulogu. Oni žele da u postizborne organe vlasti uđu oni koji su najodaniji. I u sistemu zatvorenih ili kontrolisanih lista iste se formiraju po principu odanosti lideru ili partiji, a ne stručnosti i profesionalne i političke mogućnosti.

Zbog toga sistem zatvorenih ili kontrolisanih listi pogoduje strankama i vladajućim establišmentima da listu kreiraju onako kako žele. Tako, da ove liste ne izražavaju stalnu volju glasača, budući da su oni limitirani mjestom koje određeni kandidat ima na istoj. Jer, obično na zadnjim pozicijama liste su oni sa kojima se nastoji popuniti lista do traženog maksimalnog broja. A takvi sigurno neće biti oni koji imaju iole ozbiljniju šansu da zahvaljujući preferencijalnim glasovima uđu o organe koji se konstituišu nakon izbora.

Reformisano izborno zakonodavstvo sa nadograđenim sistemom preferencijalnog glasanja i otvorenih lista

Reformisano izborno zakonodavstvo treba da ima za cilj ne da se pobijede i eliminišu politički neistomišljenici, nego da se prisile svi izborni akteri da se nadmeću u konkretnim programima koji će poboljšati život građana. Jer, to je ozbiljno političko djelanje, a sve ostalo ima karakteristike patološkog djelovanja u čijoj osnovi je revanšizam i ostrašćenost (Deren Antoljak, 1992:62). Ideje za bolji život, budući da je u predizbornim kampanjama moguće iznositi samo ideje o tome što treba mijenjati i unapređivati, treba da su motivacijski faktor koji će donijeti određeni izborni (ne)uspjeh. A pošto ideje u izbornom ciklusu nisu gotovo ništa, konkretnu realizaciju ideja koje su obećane u predizbornim kampanjama je moguće vidjeti tek poslije određenog perioda postizbornog razdoblja. Zbog toga reformisano izborno zakonodavstvo mora da nadograđuje one institute za koje se smatra da efikasno i transparentno mogu dovesti do ostvarenja iznijetih predizbornih ideja i njihove konkretne realizacije u tačno i precizno formulisanom izbornom periodu.

Političke stranke, a pogotovo one koje su prepoznate kao nacionalne to najmanje mogu donijeti. Jer, neko ko je doveo do velike izborne krize bh. društva i ko samo deklarativno govori o izmjeni izbornih pravila, i to obično u godini izbora, je onaj koji najmanje to može uraditi i kome najmanje treba vjerovati. Tim strankama je bitno da dobiju još koji mandat na glasovima koje su dobili zahvaljujući predizbornim prevarama i koji narod(e) u Bosni Hercegovini doživljavaju kao narod(e) „kratke pameti“. Jer, te, a pogotovo velike stranke imaju svoje logističke centre koji veoma vješto sa nekim malim kozmetičkim potezima trenutno zadovolje potrebe prevarenih glasača (Kasapović, 2014:93), I onda opet u nove predizborne pohode, kao da ništa nije rečeno od onog obećanog u prethodnom ciklusu, a ponajmanje da je što realizovano od toga.

Zbog svega toga i takvog „minulog rada“ u proteklom periodu reforma izbornog zakonodavstva u bosanskohercegovačkom društvu zahtijeva nadogradnju instituta preferencijalnog glasanja i uspostave sistema otvorenih lista.

Na isti onaj način kako sa zatvorenim ili kontrolisanim listama dobijaju partije, a gube građani, tako sa otvorenim listama dobijaju građani, a gube partijski establišmenti. Sa otvorenim listama dobija demokratija, a gubi partitokratija. Otvorene liste znače ostvarene izborne volje građana u optimalnoj mogućoj mjeri (Kasapović, 2003:74). Ovakve liste zahtijevaju preferencijalno glasanje u kome neće biti ograničavajući broj mandata toga oblika

kandidature, kao što je u trenutnom sistemu poluotvorenih ili kontrolisanih listi u Bosni i Hercegovini. Ili, nadograđene liste zahtijevaju da birač upiše ime i prezime osobe za koju želi da glasa. To je demokratski iskorak kakav je potreban aktuelnoj kriznoj situaciji u BiH u izbornom zakonodavstvu i prevazilaženju, naizgled, teško premostive blokade izbora i konstituisanja pojedinih organa.

Na taj način se pruža mogućnost da bilo ko, sa bilo kojeg rednog broja, ako osvoji utvrđeni postotak preferencijalnih glasova može biti izabran. Znači, redno mjesto na listi ne igra najvažniju ulogu, a formiranje liste u kandidacijskom postupku rasterećuje se nepotrebne agresivnosti i borbe da se bude što bliže vrhu liste. Blagonaklonost lidera ili nekog uz vrha partije se tada minimizira i svodi na najmanju moguću mjeru, jer na prve pozicije po završetku izbora mogu doći oni koji su bili na drugom kraju liste, ako dobiju najveći broj glasova.

Pri tome pored ovih pozitivnih strana otvorenih lista i sistema preferencijalnog glasanja treba voditi računa i o negativnim stranama ovih reformi u tom smislu. A negativna strana se odnosi na izbor pripadnika nacionalnih manjina ili žena koje teško da bi mogli dobiti predviđenu i zacrtanu preferenciju u sredinama u kojima su brojčano manji. U tom smislu treba ustanoviti princip afirmativne akcije koji će za pomenute manjinske kategorije utvrditi manji postotak preferencijalnih glasova, nego što je to za ostale koji su većina u populaciji.

Sa uspostavom ovakvih osnovnih komponenti izbornog zakonodavstva u bosanskohercegovačkom društvu dobijaju građani, a gube partije. Ključ rješavanja izbora će biti više u rukama građana nego partija, kao što je do sada bilo. Zbog toga i tri vladajuće i nacionalne partije u Bosni i Hercegovini ne žele u radnim tijelima za reformu izbornog zakonodavstva predstavnike opozicije, akademske zajednice, medija, civilnog sektora i stručnjaka za te procese. Oni će iz tih razloga biti kočničari procesa sveobuhvatne reforme izbornog zakonodavstva, koja mnogo više daje priliku građanima da biraju kandidate koje one žele, a ne one koje žele partijski vrhovi (Nohlen, 1992:49).

Dva pomenuta instituta itekako mogu obezbijediti i osigurati transparentnost izbornog procesa na jednoj strani, a na drugoj ukazati priliku onima kojima su građani i njihovi interesi u prvom redu angažmana, a na trećoj strani ograničiti uticaj partitokratije i nacionalizma u postizbornim dešavanjima.

Zaključak

Kada se ne mogu dvije i više godina implementirati određeni izborni rezultati na pojedinim nivoima organizovanja, očigledno je da je takvo društvo i politička zajednica zrela za reformu izbornog zakonodavstva. Potrebno je naći mehanizme da se reforme sprovedu i da se napravi kompletna preobrazba izbornog zakonodavstva. Reforma kao proces, a ne jednostavna činjenica, ne znači da treba promijeniti ili donijeti samo novi izborni zakon koji je krucijalni u tom miljeu. Potrebno je mijenjati i druge zakone koji prate onaj izborni, a koji se tiču finansiranja političkih stranaka, sukoba interesa i sl. To iz razloga da bi kroz cjelinu obuhvata izborni proces bio demokratski, a način dolaska do njega ulivao povjerenje. U ambijentu BH izbornog realiteta mnogo je segmenata koji zahtijevaju temeljito preispitivanje i izmjene. Nemoguće je napraviti hijerarhijsku ljestvicu izbornih rješenja koja su (naj)bitnija. Tu je i pitanje vanrednih izbora, kao i izbora članova Predsjedništva BiH, političkih preletača, implementacije presuda međunarodnih sudova, zatim korupcije u izbornom procesu i mnogo toga još.

Ali, osnovne komponente izbornog procesa koje u BiH mogu povratiti izgubljeno povjerenje građana u institucije su otvorene liste i preferencijalno glasanje.

Sve dok se ne napravi izborna reforma u BiH sa konceptom otvorenih lista i preferencijalnog glasanja u kome će građanin birati vijećnike, odbornike, poslanike, predsjedništvo države i raspoređivati druge mandate ne može se govoriti o ozbiljnoj državi.

Pravne posledice na zasnivanja izbornih reformi na pomenutim konceptima gdje se biraju partijske i građanske liste biće daljni nedostatak legitimiteta ključnih državnih institucija. Građani žele na taj način da ostvare svoj suverenitet koji neće pokloniti političkim partijama. Na taj način građani postaju „orginerna“, odnosno izvorna vlast, a ne „partijska mašinerija“ (Lajphart, 2003:31).

Sa zatvorenim ili kontrolisanim listama dobijaju partije, a gube građani. Sa otvorenim listama dobijaju građani, a gube partijski establišmenti. Sa otvorenim listama dobija demokratija, a gubi partitokratija. Otvorene liste znače ostvarenje izborne volje građana u optimalnoj mogućoj mjeri. Ovakve liste zahtijevaju preferencijalno glasanje u kome neće biti ograničavajući broj mandata. Otvorene liste ruše partijsku državu. One povećavaju odgovornost samih izabranih dužnosnika. Na taj način se stvara sistem u kojem izabrani dužnosnici neće biti roboti. To je demokratski iskorak kakav je potreban

aktuelnoj kriznoj situaciji u BiH izbornom zakonodavstvu i prevazilaženju, na izgled, teško premostive blokade izbora i konstituisanja pojedinih organa.

Da bi se sve to ostvarilo treba da postoji zrelost političke elite u vlasti, kao i opozicije u BiH političkom i društvenom ambijentu, da se napravi značajan iskorak u vezi sa problemima koji nastaju usled nedorečenosti i nefunkcionalnosti izbornog zakonodavstva. Rezultat takve izborne reforme trebaju da budu održiva rješenja koja će biti ograničavajući faktor zloupotrebe pozicije moći vlasti, ko god bio na toj poziciji.

Literatura

- Bieber, Florian, (2004), Institucionaliziranje etničnosti: postignuća i neuspjesi nakon ratova u Bosni i Hercegovini, na Kosovu i u Makedoniji, „Forum Bosnae“ (specijalno izdanje), Sarajevo, br.25/04.
- Deren Antoljak, Štefica, (1992), Izbori i izborni sustavi, „Društvena istraživanja“, Zagreb, br. 2.
- Izborni zakon Bosne i Hercegovine, (2002), Službene novine BiH, br 20/2002 i 25/2002.
- Jovanović, Milan, (2004), Izborni sistemi postkomunističkih država, JP Službeni list SCG, Fakultet političkih nauka, Institut za političke studije, Beograd.
- Kasapović, Mirjana, (2003), Izborni leksikon, „Politička kultura“, Zagreb.
- Kasapović, Mirjana, (2014), Kombinirani izborni sustavi u Europi 1945-2014, „Plejada“, Zagreb.
- Lajphart, Arend, (2003), Modeli demokratije: oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja, Službeni list SCG, Beograd, CID, Podgorica.
- Nohlen, Dieter, (1992), Izborno pravo i stranački sustav, „Školska knjiga“, Zagreb.
- Nohlen, Dieter, (1996), Izborni sustavi u Istočnoj Evropi, Zaklada Friedrich Ebert-ured u Zagrebu.
- Sartori, Đovani, (2003), Uporedni ustavni inženjering: strukture, podsticaji i ishodi, „Filip Višnjić“, Beograd.
- Sattler, Johann & Nelson, Eric & Kavalec, Kathleen, (2021), BiH treba zdravorazumske promjene, „Oslobođenje“, Sarajevo.

Preferential Voting and Open Lists Key to Reform Election Legislation

Summary

There are many issues that are preferred by the professional public as important and decisive when it comes to the reform of the electoral legislation of Bosnia and Herzegovina. Undoubtedly, the issue of early or early elections, as well as limiting the phenomenon of overflights, is also very important. But what should be the core of the essential changes in

the sphere of electoral legislation is the institute of the introduction of open lists, that is, preferential voting.

Individual or open lists allow one candidate to run, unlike current solutions where it is defined that councilors and deputies are elected from a list of parties, coalitions or groups of citizens, voting collectively for the list, not the individual on it. Individual candidacies are something that is indisputable and it is the right of voters to play a more significant role in the parliamentary and political environment of the state and society, in accordance with their electoral achievement and capacity.

Open lists and preferential voting would raise the statehood and constituency of Bosnia and Herzegovina, as complex states, to a higher qualitative and more stable level of sustainability. With all due respect to the constitutional constitutivity of the people, they would collapse the party state, increase the responsibility of elected officials and enable a greater degree of direct democracy.

Key words: Preferential Voting - Open Lists - Constituency of Peoples - Party State - Responsibility - Direct Democracy

Izborni zakonodavstvo Bosne i Hercegovine – rodna analiza

Amila Ždralović

Docentica Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu
a.zdralovic@pfsa.unsa.ba

Sažetak: U ovom radu ponudit će se rodna analiza potreba i mogućih pravaca reforme izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine. Fokus rada će biti na tri centralna istraživačka pitanja. Prvo, analizirat će se u kojoj mjeri i na koji način konsocijacijski politički sistemi o(ne)mogućavaju predstavljanje žena u politici. Pri tome će se u obzir uzeti različite dimenzije predstavljanja (formalno, deskriptivno, sadržajno i simbolično predstavljanje). Drugo, analizirat će se da li je Izborni zakon Bosne i Hercegovine usklađen sa Zakonom o ravnopravnosti spolova Bosne i Hercegovine. I treće, ispitivat će se u kojem pravcu se trebaju i mogu odvijati reforme izbornog zakonodavstva BiH. U tom kontekstu biće predstavljene i preporuke CEDAW komiteta i različite rodno odgovorne inicijative za reforme izbornog zakonodavstva koje dolaze kako od institucija nadležnih za rodnu ravnopravnost, tako i iz sfere civilnog društva.

Ključne riječi: politička participacija žena, ženske kvote/rodne kvote, afirmativne mjere, Izborni zakon BiH

Uvod

Godine 2020. obilježava se 25 godina od usvajanja Pekinške deklaracije i Platforme za akciju i 20 godina od usvajanja Rezolucije 1325 Vijeća sigurnosti UN-a „Žene, mir i sigurnost”. Ciljevi ovih dokumenata usmjereni su velikim dijelom na stvaranje boljih uslova za političko predstavljanje žena. Preliminarno se može konstatovati da su uloženi naponi koji su uslijedili uslovno i djelimično na globalnom nivou polučili uspjehe prije svega u sferi ravnopravnog učešća žena u političkom životu. Ipak, u obzir treba uzeti i različite vrste političkog predstavljanja i specifičnosti društveno-političkih konteksta. U ovom radu se otvara rasprava o specifičnostima bosanskohercegovačkog političkog sistema i preprekama adekvatnom predstavljanju žena u politici u svjetlu različitih dimenzija predstavljanja. Pri tome se kao poseban problem identificira nemogućnost supstancijalnog predstavljanja žena, a time i korištenja kreativnih potencijala u proizvodnje suštinskih društveno-političkih i ekonomskih promjena. Međutim, u skučenim postojećim okolnostima,

pronalaze se mogućnosti korekcije uz koje bi se povećalo bar deskriptivno predstavljanje žena. U raspravi se polazi od dvije prethodne teze o deskriptivnom predstavljanju. Prva je uvjerenje da ono može dovesti do pozitivnih promjena u supstancijalnom predstavljanju. A druga je, kako ipak ne postoji garancija za suštinske promjene politika, da je ono samo po sebi nužno radi ravnopravne raspodjele moći između muškaraca i žena. U radu se pokazuje da deskriptivno političko predstavljanje žena zavisi od načina usklađivanja Izbornog zakona Bosne i Hercegovine sa Zakonom o ravnopravnosti spolova Bosne i Hercegovine. Potpora tvrdnje da su reforme izbornog zakonodavstva iz rodne perspektive potrebne, nalazi se u različitim istraživanjima, izvještajima i preporukama. U radu se zaključuje da dalja rasprava o pravcima ove reforme treba biti urodnjena i uključivati kako institucije nadležne za pitanja rodne ravnopravnosti, tako i aktere civilnog društva i feminističke teoretičarke i aktivistkinje.

O političkom predstavljanju

Općenito se identificiraju dvije vrste argumentacija kojima se podupire teza o nužnosti ravnopravne političke participacije žena (Hughes i Paxton, 2019: 34-35). Prva vrsta je argumentacija pravde i tiče se jednostavnog demokratskog zahtjeva da žene ravnopravno s muškarcima i s obzirom na udio u ukupnom stanovništvu, učestvuju u procesima odlučivanja. Druga vrsta se tiče kvalitativnih promjena u političkom odlučivanju koje se dešavaju sa kvantitativnim povećanjem učešća žena i sabiru se velikim dijelom oko koncepta “etike brige”. Međutim, dalja nijansiranja unutar ovih vrsta argumentacija, kako primjećuju Hughes i Paxton (2019: 35), zavise od toga šta podrazumijevamo pod predstavljanjem.

Naime, još 1967. godine, Hanna Fenichel Pitkin u knjizi *The Concept of Representation*, otvorila je širu raspravu o prirodi predstavljanja. Iako Pitkin ne izdvaja posebno probleme rodne ravnopravnosti u kontekstu političkog predstavljanja, analitičke kategorije koje je ponudila imale su važan uticaj na dalje feminističke analize. Pitkin (1972) načelno razlikuje četiri tipa predstavljanja: formalno, deskriptivno, simboličko i sustancijalno. Suština formalnog predstavljanja je prema ovoj autorici u demokratskim institucijama i procedurama kroz koje se daje ovlaštenje za zastupanje; deskriptivno predstavljanje kao korekcija formalnog predstavljanja, podrazumijeva podudarnost ili sličnost karakteristika onih koji/e predstavljaju i predstavljenih; simboličko predstavljanje odnosi se na predstavljanje ideja, stavova i uvjerenja zastupljenih

(Pitkin, 1972). Međutim, tek u supstancijalnom predstavljanju, autorica nalazi ekvivalent za deskriptivno i simboličko “zalaganje za” u području “djelovanja za” (Pitkin, 1972: 111). Rasprava koju je otvorila Pitkin, dodatno je problematizirana i obogaćena na terenu feminističkih teorijskih i empirijskih radova u kojima se razmatraju uzročno-posljedične veze između različitih vrsta predstavljanja, a posebno deskriptivnog i supstancijalnog predstavljanja. Na pitanje o odnosu između ove dvije vrste predstavljanja koja su otvorena u različitim raspravama (na pr. Tremblay, M. i Rejeal P., 2000; Čičkarić, Lj., 2014; Popov Momčinović, 2019), ne mogu se dati konačni odgovori. Štaviše, ovi, kao i neki drugi radovi, upućuju da povećanje broja žena (deskriptivno predstavljanje), ne vodi nužno i suštinskim promjenama i rodno odgovornim politikama (supstancijalno predstavljanje).¹ Međutim, ovim nije dovedena u pitanje spomenuta argumentacija pravde, a formalno predstavljanje u demokratskim društvima ostavlja prostora i za subverzivna feministička djelovanja. Tako Manon Tremblay i Rejean Pelletier (2020), na temelju ispitivanja predstavljanja u kontekstu kanadskog parlamentarizma, zaključuju da “feministička svijest ima značajniji utjecaj od roda na mišljenja u vezi s liberalnim i rodnom pitanjima”, te pretpostavljaju da se je “najbolja feministička strategija deskriptivnog i supstantivnog predstavljanja žena, promicanje žena u političkim strankama i biranje žena koje su feministkinje”.

Uvijek je problematično zaključke iz ispitivanja drugih konteksta, naprosto prenositi u lokalni kontekst. U Bosni i Hercegovini nedostaju empirijska istraživanja koja se bave uzročno-posljedičnim odnosima između različitih vrsta predstavljanja. Ipak, na temelju radova koji su bili fokusirani na druge teme, te na temelju istraživanja koja se bave isključivo formalno-deskriptivnim predstavljanjem žena, moguće je izvoditi neke indirektne zaključke o supstancijalnom predstavljanju žena. Tako istraživanja u Bosni i Hercegovini pokazuju da iako su žene nedovoljno politički predstavljene, nisu apolitične. U knjizi *Ženski pokret u BiH: Artikulacija jedne kontrakulture*, Zlatiborka Popov Momčinović (2013) pokazuje da je u Bosni i Hercegovini od početka

¹ Ipak, treba uzeti u obzir da neka empirijska istraživanja potvrđuju pozitivne uticaje deskriptivnog na supstancijalno predstavljanje. Tako naprimjer, Sue Thomas (1991) pokazuje da u državama s većim postotkom žena u politici, dolazi do kvalitativnih promjena, prije svega u sferi zakonodavnih politika. Emanuela Simona Garboni (2015) je ispitivala uticaj deskriptivnog na supstantivno predstavljanja u kontekstu nacionalnog i Evropskog parlamenta. Nalazi njenog istraživanja pokazuju da su rumunjske žene članice Evropskog parlamenta (36% rumunjske delegacije u analiziranom periodu), bile aktivnije u pogledu supstantivne zastupljenosti žena od svojih rumunjskih muških kolega. Suprotno tome, u nacionalnom parlamentu, žene su deskriptivno nedovoljno zastupljene (11,71%) i ni oni, ni njihove muške kolege nisu posebno aktivne/i u pogledu supstantivne zastupljenosti žena (Garboni, 2015: 85-86).

‘90-ih ženski pokret izuzetno značajan dio građanskog društva, da su se žene izborile za vlastiti prostor djelovanja, te da su pokretačka snaga njegovog daljeg razvoja. Istraživanja (na pr. Ždralović i Popov Momčinović, 2019) pokazuju da udruženja žena u lokalnim zajednicama često preuzima na sebe ulogu servisa za sve građanke i građane u svojoj lokalnoj zajednici, te da aktivistkinje pokazuju visok stupanj senzibiliteta za različite marginalizovane grupe i pojedinke/ce. Njihovo uključivanje u kreiranje politika i donošenje zakona predstavlja potencijal substancijalnog predstavljanja žena, ali bilo bi odveć naivno, deklarativno i populistički samo uputiti na važnost saradnje vladinog i nevladinog sektora i isključiti ih time iz procesa donošenja odluka.

Ako su, dakle, žene s entuzijazmom spremne na neformalna politička djelovanja i usmjerene na izgradnju inkluzivnijih političkih zajednica, onda ne možemo tvrditi da su apolitične, već tražiti razloge zašto nisu generalno zainteresirane za formalna politička djelovanja i osvajanja pozicija vlasti kroz političke stranke. Svakako se može pretpostaviti da stroge hijerarhijske strukture, uspostavljena muška vladavina i nemogućnost da se u tako definisanom prostoru razvijaju koncepti etike brige na kojima počivaju i ženske mirovne politike, uzrokuju velikim dijelom žensko/feminističko nepovjerenje prema pravljenu promjena “iznutra”, odnosno kroz formalno političko djelovanje.

Posebno je simptomatično da se povlačenje žena iz formalne politike i intenziviranje aktivnosti žena u sferi civilnog društva, dešava paralelno sa buđenjem i jačanjem nacionalnih ideologija. Etnonacionalne matrice uslovile su i dalju političku participaciju i političko predstavljanje. U zadatim koordinatama post-socijalističkog sistema, kroz reformu izbornog zakonodavstva mogu se tek tražiti načini „prikladnijeg” deskriptivnog predstavljanja žena, prije svega kroz uvođenje privremenih, afirmativnih mjera. Upravo sličnost ženskih iskustava drugosti može eventualno voditi ispravljanju postojećih socioekonomskih nepravdi i rezultirati kvalitativno drugačijim politikama. Sličnost iskustava ovdje je tek uslovno pretpostavljena, a ideja o koherentnom ženskom identitetu zadržava se u ovoj raspravi u kontekstu političke reprezentacije.

Naime, u okvirima feminističkih rasprava, stav o postojanju zajedničkog interesa žena kao grupe predmet je „feminističkih sporenja” (na pr. Benhabib i dr., 2007). Ipak, sve dok možemo identificirati oblike socijalne diferencijacije između muškaraca i žena u različitim sferama, možemo identificirati i zajedničke interese, a na koncu i osnove kolektivne subjektivizacije koje su fiksirane i trajne u mjeri u kojoj su trajne i postojeće nejednakosti. Kroz debate unutar feminizama, razvija se senzibilitet za prepoznavanje različitih

nepovoljnih položaja grupa i pojedinki/ca, ali i razara se pretpostavljeni unificirani ženski identitet. No, on je nužno i dalje pretpostavljen, jer, kako primjećuje Virginia Sapiro (1998: 167-168), „politički sistemi vjerojatno neće predstavljati ranije nepredstavljene skupine dok te skupine ne razviju osjećaj vlastitih interesa i ne postave zahtjeve prema sistemu”, a „to zahtijeva razvoj političke svijesti i političkog aktivizma utemeljenog na toj novoj skupnoj svijesti”. Sapiro prepoznaje ulogu feminističkih pokreta u ovom podizanju svijesti, posebno na njihovim počecima.

Na ovom tragu Virginie Sapiro, ali i djelimično distancirajući se od nekih njenih zaključaka, grupni ženski identitet u daljoj raspravi u ovom radu, ne tumači se esencijalistički, niti se insistira na indikatorima snažnog osjećanja „pripadanja” grupi. Time se ne želi sporiti da za mnoga ženska/feministička udruženja i pojedinke/ce, on može biti izuzetno važan i na različite načine se artikulirati. Također, ne želi se osporiti ni važnost feminističkih poststrukturalističkih dekonstrukcija identiteta, ali im se želi suprotstaviti društvena stvarnost nejednakosti koja unatoč svim opravdanim kritikama, održava potrebu da se zadrži kolektivna subjektivizacija u feminizmima. Granice ženskih identiteta su definisane nejednakim položajima (prije svega socioekonomskim) koji su na različite načine uslovljeni rodnim stereotipima. Tako naprimjer, ekonomiju staranja (njege i brige) „tradicionalno preovlađujuće obavljaju žene” (Đurić-Kuzmanović, 2019: 13), nivoi njihovih aspiracija, čak i u izboru zanimanja, bitno su predodređeni rodnom socijalizacijom, a napredovanje u karijeri sprječavano “staklenim stropovima”. Životi žena i djevojčica, bitno su društveno definisani kroz rodne režime, a nejednake mogućnosti definišu granice kolektivnog identiteta koji nije razjedinjen samo stavovima i uvjerenjima, već i daljim ukrštanja roda s drugim osnovama diskriminacije, specifičnim ličnim iskustvima i izborima. Međutim, unatoč razjedinjenosti, upravo zajedničko iskustvo marginalizacije i isključivanja o kojem su pisale feministkinje drugog talasa, je ono što mu omogućava da nude prepoznat sa svim svojim specifičnostima kao jedinstven kolektivni identitet.

Konsocijacijski aranžmani i ignorisanje rodnih pitanja

Nakon što su se žene izborile za puno pravo glasa, opšti trendovi su se kretali od manje od 3% žena u parlamentima u prosjeku 1945. godine do 11,3% mjesta 1995. godine (Hughes i Paxton, 2019: 34; IPU, 2020: 1). Upravo u posljednjih 25 godina zabilježen je značajniji napredak i porast procenta učešća žena u parlamentima širom svijeta. Odnosno, podaci generalno ukazuju

na pozitivan trend rasta izabranih žena u nacionalnim parlamentima, koji se kretao od 11,3% mjesta 1995. godine, do 22,1% 2015. godine (IPU, 2020: 1). Iako se tempo napretka usporio u posljednjih pet godina, 2020. godine udio žena u nacionalnim parlamentima je blizu 25% (IPU, 2020: 1).

Ipak, uzimajući u obzir udio ženskog stanovništva u populaciji, ovi uspjesi su ograničene naravi, te još uvijek ne možemo govoriti o rodnom paritetu u parlamentima. Uz to, za Bosnu i Hercegovinu je specifično da je bar na razini uvida u statistički pregled povijesti političke participacije žena, ovom paritetu bila bliže u socijalističkom periodu, nego danas. Odnosno, u socijalističkom periodu Bosne i Hercegovine, učešće žene je bilo procentualno na razini svjetskog prosjeka u 2020. godini, dok u vremenu buđenja etnonacionalističkih ideologija žene više nisu prisutne na političkoj sceni. Godine 1990. godine, došlo je do najvećeg pada od sticanja punog prava glasa na samo 2,92% u Parlamentu BiH (Vidović, 1996: 6; Bakšić-Muftić i dr., 2003: 52.), a ni sa prvim poslijeratnim izborima, situacija se nije značajno promijenila.

Žene u socijalističkim državama ostvarivale su vrlo brzo nakon 1945. godine, širok spektar socijalnih i političkih prava, bez obzira na sam karakter i sadržaj ostvarenog koji se može problematizirati. S druge strane, izgradnju demokratskih društava nakon 1989. godine, pratila je repratrijarhalizacija, retradicionalizacija i reklerikarizacija društva, a ostvarena prava, uključujući i reproduktivna prava žena, prva su se našla na udaru novih demokratskih, konzervativnih politika. Kako primjećuje Žarana Papić (1997) u prikazu knjige Lydije Sklevicky *Konji, žene, ratovi*, iskustva bivših socijalističkih država jesu iskustva paradoksa demokratizacije budući da je riječ o tzv. „muškoj demokratiji” koja „ženama oduzima elementarna demokratska i ljudska prava”.

U novom političkom konceptu koji se deklarativno predstavljao kao tranzicija iz autoritarnog u demokratsko, žene su pronašle mogućnost da se organiziraju u sferi civilnog društva i odgovore novim izazovima. Ipak, upravo novi koncept je privilegirajući etnonacionalne grupe i njihove interese, zatvorio prostor za druge kolektivne identitete i stvorio prepreke za uvažavanje individualnih identiteta. Ronan Kennedy, Claire Pierson i Jennifer Thomson (2016: 618) konsocijacijsku demokraciju prepoznaju kao “najutjecajniju paradigma na polju institucionalnog dizajna podjele moći i izgradnje mira nakon sukoba”. Međutim, u razvoju postkonfliktnih društveno-političkih struktura dominantna je etnonacionalna paradigma, koja “potiče zastupljenost po etničkoj ili vjerskoj liniji” i istovremeno “onemogućava učinkovito političko predstavljanje onima čiji se primarni politički identitet ne poklapa” s tim linijama (Kennedy i dr., 2016: 619). Do sličnog uklona kritike uspostavljene

“hijerarhije” identiteta na temelju analize savremenog bosanskohercegovačkog društva, dolazi u svojim radovima i Asim Mujkić (napr., 2010: 175).

Upravo raspodjele moći na etno-nacionalnim linijama utiču na deskriptivno i supstantivno političko predstavljanje žena (Kennedy i dr., 2016: 619). U ovom radu o rodu i konsocijacijskoj podjeli moći, iznosi se još jedno važno zapažanje, a to je da, budući da je rod dio problema (sukoba), svi modeli društveno-političkog uređenja koji ga ne problematiziraju kao dio rješenja (za mir), problematični su (Kennedy i dr., 2016: 630). Međutim, s obzirom na da se u UN-ovoj agendi o ženama, miru i sigurnosti koju čini Rezolucija 1325 s devet rezolucija koje su je slijedile, prepoznaje uticaj sukoba na žene i djevojčice i problem isključivanja žena iz formalnog mirovnog procesa, - i u konsolidacijskim teorijama i u praksama postkonfliktne izgradnje društveno-političkih uređenja, ova međunarodna priznanja moraju biti uzeta u obzir kako bi se „postigla istinski pravedna društva i održivi mir” (Kennedy i dr., 2016: 630).

Kao ilustrativan primjer način na koji su uticaji sukoba na žene i djevojčice (ne)prepoznati, a suštinski ženske (mirovne) politike ignorisane u post-daytonskog Bosni i Hercegovini, može se navesti Inicijativa za utvrđivanje Dana sjećanja na stradanje žena u ratu u Bosni i Hercegovini. Inicijativu je pokrenulo (u jesen 2014. godine) 12 ženskih organizacija koje su okupljene na projektu „Mir sa ženskim licem – Ženska inicijativa za suočavanje s prošlošću“ uz potpise oko 1200 građanki i građana. Inicijativa je dopunjena 2015. godine sa prijedlogom da za Dan sjećanja na stradanje žena u ratu BiH bude „određen neutralan datum” – 8. decembar, koji bi se obilježavao u okviru Globalne kampanje 16 dana aktivizma protiv rodno zasnovanog nasilja. U okviru Dopune ponuđeno je detaljno obrazloženje koje uključuje i detaljan istorijat ove kampanje i njen smisao, a i jasno je vidljivo nastojanje predlagačica da se uzme u obzir osjetljivost građana i građanki u oblikovanju memorijalizacije. Biranjem neutralnog datuma, predlagačice su, kako se navode u Dopuni, željele da „stradanje ljudi u ratu (žena i muškaraca)” uzdignu “iz atmosfere sveopšte politizacije” perioda od 1992–1995 te da apostrofiraju „vrednovanje ljudskih prava i života” (prema: Ždralović, 2019). Inicijativa je okupila aktivistkinje i aktiviste iz cijele BiH, a moto njihovog okupljanja je u činjenici da su žene, kako se navodi u Inicijativi, isključene iz procesa memorijalizacije te da se „ukupna, a ni pojedinačna stradanja žena ni na koji način ne obilježavaju” (prema: Ždralović, 2019). Iako do institucionalizacije Dana sjećanja nije došlo, aktivistkinje i aktivisti ga i dalje neformalno obilježavaju.

Ženski mirovni aktivizmi koriste sferu civilnog društva za djelovanje u javnom prostoru, ali njihovi glasovi su ignorisani u „formalnoj” politici.

Još se u Konvenciji o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) koja je usvojena na Generalnoj skupštini UN-a 18. decembra 1979. godine, od država potpisnica zahtijeva da poduzmu „sve moguće mjere da eliminišu diskriminaciju nad ženama u političkom i javnom životu zemlje” te da, između ostalog, osiguraju ženama, u jednakoj mjeri kao i muškarcima, pravo da učestvuju „u formulisanju vladine politike i implementacije i da imaju javni ured i vrše sve javne funkcije na svim nivoima vlade”, kao i „u nevladinim organizacijama i udruženjima koja su uključena u javni i politički život zemlje”, (član 7) te da poduzmu „sve moguće mjere da osiguraju da žene, jednako kao muškarci, bez diskriminacije, imaju mogućnost da predstavljaju Vlade na međunarodnom nivou i da učestvuju u radu međunarodnih organizacija” (član 8). Ova Konvencija, kao i drugi standardi usvojeni u UN-ovoj Dekadi žena, nije stavila direktan fokus na pitanje roda, sigurnosti i mira, ali je opštim smjernicama ostavila prostora za šira tumačenja koji (uglavnom) nije iskorišten. Tek u Pekinškoj deklaraciji i Platformi za akciju koja je usvojena u septembru 1995. godine, izričito se ukazuje na značaj uključivanja žena u formalne procese odlučivanja o pitanjima vezanim za mir i sigurnost. U decembru iste godine potpisan je Dejtonski mirovni sporazum – „prvi veliki mirovni sporazum koji je bio potpisan nakon konferencije u Peking” (Kvinna till Kvinna, 2000: 9). U osnovi, ovaj mirovni pregovor bio je „dijalog muškaraca, često s čisto militarističkim prizvukom” (Kvinna till Kvinna, 2000: 20). Time su žene isključene iz ugovora o političkoj zajednici i supstancijalno ostaju isključene iz daljih procesa odlučivanja, a njihove inicijative koje dolaze iz sfere građanskog društva, ignorišu se.

U oktobru 2000. godine usvojena je spomenuta Rezolucija 1325 o ženama, miru i sigurnosti. Bosna i Hercegovina je prva u regiji jugoistočne Evrope izradila Akcioni plan za implementaciju UNSCR 1325 u Bosni i Hercegovini (AP UNSCR 1325 u BiH).² Akcioni planovi Bosne i Hercegovine su prepoznati kao primjeri dobre prakse (Myrntinen i dr., 2020; ARS BiH, 2019: 6). Nije sporno da je značaj Rezolucije 1325 prepoznat od strane nadležnih institucija (a prije svega Agencije za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine – ARS BiH), feminističkih udruženja i aktivistkinja, te da su uloženi naponi na njenu provedbu. Najvidljiviji rezultati su postignuti na povećanju učešća žena u vojsci, policiji i mirovnim misijama (ARS BiH, 2017), ali mišljenja

² Prvi Akcioni plan u Bosni i Hercegovini je proveden u periodu 2010. –2013., drugi u periodu 2014. –2017., dok se treći plan za 2018. –2022. trenutno provodi.

feministkinja su podijeljena po pitanju interpretacije ovih napredaka. Tako naprimjer, Lepa Mladenović i Biljana Branković (2013: 3) predstavljaju istoriju međunarodnog mirovnog pokreta koji je doveo do Rezolucije 1325, ali već na početku studije napominju da se “krajnji tekst Rezolucije razlikuje od idejnog, dok je njegova implementacija još dalja od vizija kreatorke”. Posebno razočarenje se izražava zbog toga što je suprotno “feminističkim težnjama” primjena Rezolucije 1325 “svedena (samo) na povećanje broja žena u vojsci i policiji ili na povećanje broja žena u drugim (muškim) centrima moć” (Mladenović i Branković, 2013: 18). Ovakvim zapažanjima treba dodati i sve feminističke polemike koje se razvijaju generalno oko interpretacije Rezolucije 1325 i njene dalje primjene u različitim kontekstima (Subotić i Zajović, pr., 2012; Ždralović i dr., 2020).

Dok su u sektoru odbrane i sigurnosti postignuti vidljivi napreci o čijem karakteru bi se dalo raspravljati, „u pogledu ostvarivanja građanskih i političkih prava žena u BiH i dalje je prisutna kontinuirana nejednakost, podzastupljenost žena i kršenje odredbi ZoRS [Zakona o ravnopravnosti spolova]u BiH” (ARSBiH, 2019: 9). Ako se pogleda statistika u Bosni i Hercegovini u posljednjih 25 godina - dakle period nakon Pekinške deklaracije i Daytonskog mirovnog sporazuma – može se zaključiti da unatoč prihvaćenim standardima, ciljevi ravnopravnog učešća žena i muškaraca u procesima odlučivanja, nisu ostvareni. Neke pozitivne tendencije u pogledu deskriptivnog predstavljanja, mogu se identifikovati.³ Dok je period od 1992. do 1997. godine period vidljivog odsustva žena na mjestima odlučivanja, 1998. godine došlo je do rasta broja izabranih žena: u Predstavničkom domu Parlamenta BiH žene dobile 26%, u Predstavničkom domu FBiH 15%, u Narodnoj skupštini RS 22,8%, a na kantonalnim nivoima 18,46% mjesta (Bakšić-Muftić i dr., 2003: 52). Model zatvorenih listi sa ženskim kvotama⁴, prema mišljenju mnogih

³ Prilikom identifikacije opštih pozitivnih tendencija u daljoj raspravi, u obzir treba uzeti i odsustvo žena iz Predsjedništva BiH, izrazito nedovoljno prisustvo u izvršnoj vlasti i izrazito visok postotak žena u pravosudnim institucijama BiH. U Izvještaju Agencije za ravnopravnost spolova iz novembra 2019. godine kao značajan problem u oblasti učešća žena u političkom i javnom životu, prepoznaje se parcijalna primjena ženske kvote propisane ZoRS-om BiH, “koja se i dalje ne primjenjuje dosljedno prilikom imenovanja u izvršnu vlast, odbore javnih preduzeća itd.”

⁴ Zakonodavac koristi termin “manje zastupljeni spol”, ali su teorijski prihvatljivi i pojmovi “ženske kvote” i “rodne kvote”. U ovom radu se preferira upotreba termina “ženske kvote”, jer ona za razliku od neutralnog termina (a prebacivanje na neutralan teren je svojstveno patrijarhalnim strategijama) jasno ukazuje da su žene te koje su izostavljene iz raspodjele (političke) moći. Upotreba termin “rodne kvote” zavisi od toga kako razumijemo rod. Upotreba ovog termina kao socijalnog konstrukta koji objašnjava specifične i patrijarhalno definisane pozicije i uloge žena, bila bi opravdana. Međutim, može se stvoriti pogrešan dojam da će sa ovakvim pojmovima biti riješeni i problemi interseksionalnost i individualnih izražavanja rodni identiteta u kontekstu političkog predstavljanja.

autora/ica (na pr. Miftari, 2015: 18; Aganović i dr., 2015: 14), odrazio se pozitivno na političku participaciju žena 1998. godine.

Godine 2000. dolazi do promjene izbornih pravila, a proporcionalni izborni model otvorenih listi uz zadržavanje kvota, doveo je značajnog pada učešća žena u politici u odnosu na 1998. godinu. U Parlamentarnoj skupštini BiH izabrano je 4,76% žena, u Predstavničkom domu Parlamenta FBiH 17,4%, a u Narodnoj skupštini RS 14,86% (Miftari, 2015: 18). U proteklih 20 godina, generalno se bilježi stagnacija broja izabranih zastupnica sa neznatnim oscilacijama. Ukupan broj izabranih kandidatkinja u Bosni i Hercegovini 2002. godine iznosio je 20, 15%, a 2006–17,21% (CIK, 2015). Ukupan broj žena izabranih na izborima 2010. godine bio je 17,37%, dok je ukupan broj izabranih žena u zakonodavna tijela na izborima 2014. godine iznosio 18.9% (CIK, 2015). Relativno značajnija oscilacija bilježi se 2018. godine, kada je ukupan postotak izabranih kandidatkinja iznosio 27,41% (CIK, 2019).

U periodu od 2003. do 2013. godine, u različitim istraživanjima, izvještajima, ali i vladinim i nevladinim inicijativama koje se odnose na političko učešće žena, kao centralni problem se prepoznaje neusklađenost Izbornog zakona BiH sa Zakonom o ravnopravnosti spolova BiH. Naime, Zakon o ravnopravnosti spolova BiH koji je usvojen 2003. godine, propisuje obavezan minimalnu udio „manje zastupljenog spola” od 40%, u tijelima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. S druge strane, Izbornim zakonom BiH bilo je predviđeno da svaka lista mora imati najmanje trećinu mjesta rezervisanu za osobe “manje zastupljenog spola”, a da među prvih 10 kandidata/kandidatkinja moraju biti najmanje tri kandidata/kandidatkinje „manje zastupljenog spola”. Razmatrajući različita moguća rješenja, ustanovljeno je da bi se tek zatvaranjem kandidatskih lista osiguralo najmanje 40% stvarnog učešća žena.⁵ Međutim, u izmjenama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine 2013. godine, ignorisane su ove preporuke, te je u tzv. ženskoj kvoti obavezan procenat manje zastupljenog spola povećan sa 30% na 40% na otvorenim listama. Povećanje kvote protumačeno je kao usklađivanje Izbornog zakona BiH sa

⁵ Već je Venecijanska komisija u svom mišljenju o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH konstatovala da će postizanje cilja povećanja broj izabranih žena biti otežano „u postojećem sistemu glasanja po otvorenim listama, koji omogućava glasačima da zanemare raspored kandidata na listama” (ARSBiH, 2011: 72). Radna grupa za izmjene i dopune Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, koju je formirala Komisija za ostvarivanje ravnopravnosti spolova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, ustanovila je da bi se „zatvaranjem kandidatskih lista osiguralo najmanje 40% učešće žena u parlamentima, čime bi se osigurala kritična masa zastupljenosti žena u parlamentima, te ispoštovali međunarodni standardi u toj oblasti”. I u Zaključnim zapažanjima CEDAW Komiteta na posljednji, šesti periodični izvještaj BiH, izražava se zabrinutost zbog “uvođenja sistema otvorene liste izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine 2013. godine koji je nepovoljan za kandidatkinje” (2019: 8).

Zakonom o ravnopravnosti spolova BiH, mada se kvote u prvom odnose na zastupljenost na kandidatskim listama, a u drugom na stvarnu zastupljenost žena u tijelima na svim nivoima vlasti do kojih zakonske reforme izbornog zakonodavstva na kraju nisu dovele.

Stoga je potrebno opet otvoriti rasprave o mogućim pozitivnim učincima zatvaranja izbornih lista na formalno-deskriptivno predstavljanje žena. Pri tome sve kritike kvota i zatvorenih listi moraju uzeti u obzir činjenicu da su etno-nacionalne ideologije dovele do repatrijarhalizacije i retradicionalizacije društva, te da su etno-nacionalni kolektiviteti u političkom sistemu već privilegovani kroz osigurana mjesta odlučivanja i veto po osnovu vitalnog interesa kojim raspolažu konstitutivni narodi. Stoga kritike feminističkih prijedloga moraju ili ponuditi pravce temeljite i urodnjene preobrazbe sistema ili još jednom preispitati osnovanost svojih prijedloga u okolnostima postojećeg sistema. Feminističke teoretičarke i aktivistice, kao naprimjer Jelena Višnjić (2016: 167), svjesne su da su ženske kvote „afirmativna i privremena stimulativna mjera, ali nedovoljna da bi žene ostvarile punu ravnopravnost u okviru svojih stranaka i/ili političkog sistema”. Međutim, one su u okolnostima postkonfliktne izgradnje društva nužne radi ravnopravnog formalno-deskriptivnog sudjelovanja žena u raspodjeli moći. Međutim, kako se primjećuje u Platformi za akciju Pekinške deklaracije, uz adekvatno predstavljanje na svim nivoima odlučivanja, žene moraju biti i „osnažene politički i ekonomski” (stav 134). Može se zaključiti da sve privremene mjere koje se poduzimaju radi veće političke participacije žena, trebaju biti praćene složenim radom na promicanju rodne ravnopravnosti u svim drugim sferama.

U dalje rasprave o reformama izbornog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini koje su potrebne iz rodne perspektive⁶, svakako je nužno uključivati institucije nadležne za pitanja rodne ravnopravnosti, feministička udruženja i feminističke teoretičarke i aktivistkinje. Upravo u sferi civilnog društva, pokrenute su značajne inicijative koje u daljim dijalozima ne mogu biti ignorisane. Jedna od takvih inicijativa koja je 2013. godine je inicijativa *Gradanke za ustavne promjene* (koja okuplja organizacije civilnog društva i aktivistkinje) u okviru koje je napravljena i Platforma ženskih prioriteta za ustavne promjene. U ovom dokumentu kao prioritete oblasti se navode: 1)

⁶ Na ovu potrebu ukazano je i u Zaključnim zapažanjima CEDAW Komiteta na posljednji, šesti periodični izvještaj Bosne i Hercegovine. Odbor preporučuje da se razmotri zamjena “sistema otvorene liste sistemom ‘zatvarača’ za imenovanje kandidata oba spola na izbornim listama političkih stranaka, osiguravanjem da se prvi od svakog para naknadnih rang-lista na izbornim listama dodijeli ženi kandidatkinji i da se uvedu rezervirana mjesta za žene u parlamentima svih entiteta” (CEDAW Komitet, 2019: 8-9).

upotreba rodno-odgovornog jezika u Ustavu Bosne i Hercegovine; 2) uvođenje afirmativnih mjera u Ustav Bosne i Hercegovine radi postizanja pune rodne i spolne ravnopravnosti; 3) proširenje postojećeg Kataloga prava odredbama u vezi sa jedinstvenom zdravstvenom, socijalnom i porodičnom zaštitom; 4) veća sudska i pravna zaštita ljudskih prava i sloboda; 5) princip direktne demokratije primijenjen na proces ustavne reforme (Inicijativa građanske za ustavne promjene, 2013). Realizacija ovakvih sveobuhvatnijih prijedloga, vodi ka stvaranju pretpostavki za supstancijalo predstavljanje žena, što bi dalje značilo i odgovornije i osjetljivije politike za različite marginalizirane grupe i pojedinke/ce.

Zaključak

Formalno (političko) predstavljanje u postdaytonskoj Bosni i Hercegovini definisano je etno-nacionalnim ideologijama. Ono uistinu omogućava deskriptivno predstavljanje i ženama koje pripadaju „konstitutivnim” kolektivitetima, ali učešće koje je usmjereno djelovanjem patrijarhalnih rodni režima i u minimalnom nužnom postotku. Simboličko predstavljanje ženskih/feminističkih ideja, stavova i uvjerenja dešava se slučajno i sporadično, a supstancijalno “djelovanje za” uglavnom izostaje. Iako načelno statistički podaci o političkom učestvovanju žena u Bosni i Hercegovini u posljednjih 20 godina ne odstupaju bitno od svjetskih prosjeka, sami načini političkog predstavljanja uokvireni u patrijarhalno prihvatljivo.

Reforme izbornog zakonodavstva iz rodne perspektive, nužne su. Međutim, one moraju kroz dijalog biti dobro osmišljene, jer dosadašnja iskustva (naprimjer, načina usklađivanja Izbornog zakona Bosne i Hercegovine sa Zakonom o ravnopravnosti spolova) pokazuje da se reforme provode formalno, a prijedlozi koji dolaze iz feminističkih krugova, ignorišu se. Otvaranje prostora za političko predstavljanje žena, omogućilo bi dalje kreiranje rodno osjetljivih politika, a u konačnici beneficije bi imalo cjelokupno društvo. Međutim, prethodno već u svaku raspravu o reformama izbornog zakonodavstva tu Bosni i Hercegovini, treba uključiti i rodnu perspektivu.

Pri tome treba imati na um da osmišljavanje posebnih mjera za političko (prije svega formalno-deskriptivno) predstavljanje žena, uobičajeno računa s kolektivnim identitetom, koji je u ovom slučaju nehomogen. Ali upravo ta unutrašnja razjedinjenost i feminističke nesuglasice oko sadržaja kategorije u čije ime treba da se zagovara i djeluje, čine ga osjetljivim na sve najraznovrsnije razlike i daju mu kreativni potencijal u daljem osmišljavanju politika.

Prepoznavanje i priznavanje takvog kolektiviteta u kontekstu bosanskohercegovačkog društveno-političkog sistema, u osnovi je priznavanje narušenosti komutativnog principa pravde i pokušaj korekcije raspodjele moći kako bi se osigurale jednake mogućnosti za pojedinke/ce.

Literatura

- Aganović, A., Miftari, E., Veličković, M. (2015). *1995–2015: Žene i politički život u postde-
jtonskoj Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar i Agencija za ravno-
pravnost spolova BiH.
- Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine – ARS BiH. (april, 2019). Izvještaj
o napretku u primjeni Pekinške deklaracije i Platforme za djelovanje u BiH u okviru proc-
esa Peking +25. Preuzeto 21. 9. 2020. [https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2019/05/
Izvjestaj-o-napretku-Peking25__Bosna-i-Hercegovina.pdf](https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2019/05/Izvjestaj-o-napretku-Peking25_Bosna-i-Hercegovina.pdf).
- Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine – ARS BiH. (novembar, 2019).
Izvještaj o implementaciji Gender akcionog plana Bosne i Hercegovine 2018–2022. go-
dina (izvještajni period: novembar 2018 – septembar 2019). Preuzeto 25. 9. 2020. [https://
arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2020/07/Izvjestaj-GAP-2018-19.pdf](https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2020/07/Izvjestaj-GAP-2018-19.pdf).
- Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine – ARS BiH. (oktobar, 2017). Završni
izvještaj o provedbi Akcionog plana za implementaciju UN Rezolucije 1325 „Žene, mir
i sigurnost“ u BiH 2014-2017. godina. Preuzeto 15. 2. 2020. [https://arsbih.gov.ba/wp-
content/uploads/2018/01/Završni-izvjestaj_AP-UNSCR_2014-2017.pdf](https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2018/01/Završni-izvjestaj_AP-UNSCR_2014-2017.pdf)
- Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine – ARS BiH. (2011). Priručnik za
usklađivanje zakona sa Zakonom o ravnopravnosti spolova i sa međunarodnim standardi-
ma u oblasti ravnopravnosti spolova. Sarajevo: Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i
Hercegovine, Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine; Razvojni pro-
gram Ujedinjenih Nacija, uz podršku Fonda za razvoj Japanske Vlade. Preuzeto 15. 9. 2020.
https://www.gcfbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/01/prirucnik_uskladjivanje.pdf.
- Bakšić-Muftić, J., Ler-Sofronić, N., Gradašević-Sijerčić, J., Fetahagić, M. (2003). *Socio-
- Economic Status of Women in Bosnia and Herzegovina: Analysis of the results of star
pilot research done in 2002*. Sarajevo: Jež
- Benhabib, S., Butler, Dž., Kornel, D. i Frejzer N. (2007). *Feministička sporenja: filozofska
razmena*. (J. Blagojević, prev.). Beograd: Beogradski krug.
- CEDAW Komitet. (2019). *Zaključne napomene o šestom periodičnom izvještaju Bosne
i Hercegovine*, CEDAW/C/BIH/CO/6 (preliminarna neredigirana verzija). Preuzeto
21.10.2019. <https://arsbih.gov.ba/zakljucna-zapazanja-na-sesti-periodicni-cedaw/>.
- Centralna izborna komisija - CIK. (2015). *Izborni pokazatelji 2002-2014*. Preuzeto 27. 2. 2020.
https://www.izbori.ba/Documents/2015/25052015/Izborni_Pokazatelji_2002-2014.pdf
- Centralna izborna komisija - CIK.. (2019). *Izborni pokazatelji 2018*. Preuzeto 27. 2. 2020.
https://www.izbori.ba/Documents/2019/11/Izborni_pokazatelji_2018.pdf.
- Garboni, E.S. (2015). The impact of descriptive representation on substantive representation
of women at European and national parliamentary levels. Case Study: Romania. *Procedia
- Social and Behavioral Sciences*, 183. (str. 85-92).
- Čičkarić, Lj. (2014). Da li žene predstavljaju žene u parlamentu?. U: *Genero*, br. 8. (str. 135-153).
- Đurić-Kuzmanović, T. (2019). Feministička ekonomija kao škola mišljenja. U: A. Ždralović,
pr. *Rod i ekonomija*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar. (str. 9-17).

- Hughes, M.M i Paxton, P. (2019). The Political Representation of Women over Time. U: S. Franceschet, M. Lena Krook i N. Tan *The Palgrave Handbook of Women's Political Rights* (str. 33-51). Palgrave Macmillan.
- Inicijativa građanke za ustavne promjene. (2013). *Platforma ženskih prioriteta za ustavne promjene sa amandmanima na Ustav Bosne i Hercegovine iz rodne perspektive*. Preuzeto 1. 7. 2018. <https://gradjankezaustavnepromjene.wordpress.com/platformu-zenskih-prioriteta>
- Inter-Parliamentary Union. (2020). *Women in parliament: 1995–2020*. Preuzeto 26. 9. 2020. <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2020-03/women-in-parliament-1995-2020-25-years-in-review>.
- Izborni zakon BiH. Službeni glasnik BiH, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14 i 31/16.
- Kennedy, R., Pierson, C. i Thomson, J. (2016). Challenging identity hierarchies: Gender and consociational power-sharing. *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 18 (3). (str. 618-633).
- Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, preuzeto 10. 3. 2013. <http://www.arsbih.gov.ba/images/documents/Idoc/cedaw.pdf>.
- Kvinna till Kvinna. (2000). *Engendering the Peace Process: A Gender Approach to Dayton and Beyond*. Stockholm: The Kvinna till Kvinna Foundation.
- Miftari, E. (2015). *Politička participacija žena u Bosni i Hercegovini: Analiza učešća žena na stranačkim listama i konačnih rezultata općih izbora 2014*. Sarajevo: Fondacija Cure i SOC. Preuzeto 3.2.2020- http://zenskamreza.ba/site/wp-content/uploads/2015/02/Mapa_Politicka-participacija_Edit_Knjizni-blok_Za-stampu.pdf
- Mladenović, L. i Branković, B. (2013). *Međunarodni feministički mirovni pokret koji je doveo do Rezolucije 1325*. Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku.
- Mujić, A. (2010). *Pravda i etnonacionalizam*. Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu i Fondacija Heinrich Böll - Ured u Sarajevu.
- Myrtilinen, H., Shepherd, L.J. i Wright, H. (2020). *Implementing the Women, Peace and Security Agenda in the OSCE Region*. Beč: OSCE. Preuzeto 7. 4. 2020. <https://www.osce.org/secretariat/444577?download=true>.
- Papić, Ž. (1997). Lydia Sklevicky ili mape alternativnih strategija: Spisateljica i njena sjena. *Ženske studije*, 8-7. Preuzeto 5. 12. 2019. http://www.womenngo.org.rs/sajt/sajt/izdanja/zenske_studije/zs_s8/lidija.html
- Pekinska deklaracija i Platforma za akciju. Preuzeto 10. 3. 2014. <https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/01/04-PEKINSKA-DEKLARACIJA-kb.pdf>
- Pitkin, H. F. (1972). *The Concept of Representation*. Berkley/Los Angeles/London: University of California Press.
- Popov-Momčinović, Z. (2013). *Ženski pokret u BiH: Artikulacija jedne kontrakulture*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, Centar za empirijska istraživanja religije u BiH i Fondacija CURE.
- Popov-Momčinović, Z. (2019). Rodna ravnopravnost i politički i javni život. U: A. Ždralović i S. Gavrić *Uvod u rodne studije. Teorija, pravo, politika – za studentice i studente društvenih nauka* Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar i Pravni fakultet. (str. 155-170).
- Rezolucija 1325 (2000). Preuzeto 8. 3. 2013. http://www.1325.arsbih.gov.ba/?page_id=265
- Sapiro, V. (1998). When are Interests Interesting? The Problem of Political Representation of Women. U: A. Phillips *Feminism and Politics*. Oxford/New York: Oxford University Press. (str. 161-191).

- Subotić, G. i Zajović, S., pr. (2012). Feminističkoantimilitaristički pristup konceptu, tumačenju i praksi Rezolucije 1325. Beograd: Žene u crnom.
- Thomas, S. (1991). The Impact of Women on State Legislative Policies. *The Journal of Politics*. Vol. 53, No. 4. (str. 958-976).
- Tremblay, M. i Pelletier, R. (2000). More Feminists or More Women?: Descriptive and Substantive Representations of Women in the 1997 Canadian Federal Elections. U: *International Political Science Review*, Vol.21, No. 4. (str. 381–405). Preuzeto 15.9.2020. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0192512100214004>
- Višnjić, J. (2016). *Rodna analiza teksta u 'online' štampanim medijima u Srbiji*. (doktorska disertacija), Univerzitet u Novom Sadu, Asocijacija centara za interdisciplinarne i multidisciplinarne studije i istraživanja, Centar za rodne studije. Preuzeto 10. 9. 2020. http://www.zenskostudije.org.rs/pdf/doktorske/Jelena%20Visnjic_doktorska%20disertacija.pdf.
- Zakon o ravnopravnosti spolova BiH. Službeni glasnik BiH, 16/03 i 102/09. Preuzeto 15. 1. 2020. https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/01/ZoRS_32_10_B.pdf.
- Ždralović, A. i Popov-Momčinović, Z. (2019). *Aktivizmi s margina: procjena kapaciteta deset odabranih ženskih organizacija*. Sarajevo: Sarajevo: Fondacija CURE.
- Ždralović, A. (2019). Istorijat (pokušaja) institucionalizacije jednog sjećanja. *Balkan perspectives*, 11/06. (str. 26-27).
- Ždralović, A., Gavrić, S. i Rožajac-Zulčić, M., pr. (2020). *Kojeg je roda sigurnost? 20 godina Rezolucije Vijeća sigurnosti 1325 "Žene, mir i sigurnost" i njezina provedba u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar.

Electoral Legislation in Bosnia and Herzegovina – Gender Analysis

Summary

Abstract: The paper presents a gender needs analysis and possible directions of electoral legislation reforms in Bosnia and Herzegovina. The paper focuses on three core research questions. The first examines to what extent and how do consociational political systems (dis)enable the representation of women in politics. It also looks at the different dimensions of that representation (formal, descriptive, substantial and symbolic). The second examines whether the Election Law of Bosnia and Herzegovina is harmonised with the Gender Equality Law of Bosnia and Herzegovina. And the third examines the direction in which electoral legislation reforms in BiH should and could take place. In that context, the paper also presents recommendations from CEDAW and various other gender mainstreaming initiatives focused on electoral legislation reforms, coming both from the institutions in charge of gender equality and from the civil society.

Key words: political participation of women, women's quota / gender quota, affirmative measures, Election Law of BiH.

