

IZBORI U BOSNI I HERCEGOVINI: karakteristike i moguća unaprjeđenja

zbornik autorskih radova

Maj 2015.



Finansira Evropska unija

IZBORI U BOSNI I HERCEGOVINI: karakteristike i moguća unaprjeđenja (zbornik autorskih radova)

Izdavač: Koalicija za slobodne i poštene izbore Pod lupom

Za izdavača: Dario Jovanović

Urednik: Siniša Bencun

DTP: Studio Printum

Štampa: Studio Printum

Tiraž: 200 kom



Ovaj Zbornik štampan je uz pomoć Evropske unije.

Stavovi izneseni u Zborniku isključiva su odgovornost pojedinih autora i nikako ne odražavaju stavove Evropske unije, niti koalicije Pod lupom.

Riječ urednika

Ovaj zbornik stručnih i akademskih radova nastao je iz želje da se na jednom mjestu nađu različite teme iz sfere izbornog procesa u Bosni i Hercegovini. Veći dio obrađene tematike već dugi niz godina predstavlja kamen spoticanja u javnom diskursu u BiH, u najvećoj mjeri kod ključnih donosilaca odluka koje se tiču izmjene izbornog zakonodavstva. Iako mijenjan devetnaest puta od svog donošenja, Izborni zakon, ali i niz provedbenih akata, okarakterisan je od strane velike većine izbornih aktera kao zastario i zreo za temeljite izmjene, unaprjeđenja i prilagođavanja, a u cilju otklanjanja niza uočenih problema i manjkavosti koje su u nekoliko izbornih ciklusa iza nas dolazile do svog punog izražaja. Problemi oko odredbi izbornog zakona koje nisu u skladu sa osnovnim međunarodnim načelima opšteg prava glasa i jednake vrijednosti svakog glasa, pat pozicije oko formiranja nekih od zakonodavnih tijela ali i nepostojanje adekvatnog odgovora u slučaju nefunkcionisanja izvršne vlasti, te manjkavosti provedbenih akata koje ostavljaju prostor za legalne manipulacije pri imenovanju biračkih odbora, samo su neki od problema koji se javljaju duži niz godina, i trebaju biti okidač za istinsko unaprjeđenje izbornog procesa prije narednog izbornog ciklusa.

Okupljajući autore iz sfere akademske zajednice, struke, civilnog društva ali i političkih partija, Zbornik želi poslužiti i kao izvor informacija svim zainteresovanim stranama, a na prvom mjestu donosiocima odluka u procesu izmjene aktuelnog izbornog zakonodavstva. Radovi u njemu koncipirani su jednim dijelom na deskripciji i objašnjenjima postojećeg stanja, ali većim dijelom na komparaciji aktuelnih rješenja sa onima koja bi im mogla biti alternativa, ili se već uspješno primjenjuju u drugim zemljama. Izborni prag, otvorene liste, institut vanrednih izbora, izborne manipulacije, samo su neke od tema koje su obrađene kroz radove u ovom Zborniku, a uključuju ne samo pomenutu deskripciju i poređenje, nego i preporuke autora za moguća unaprjeđenja izbornog sistema. Svi autori su dugogodišnji učesnici u izbornom procesu u različitim ulogama: kao članovi izbornih komisija, posmatrači, te analitičari i kritičari sistema. Ovaj Zbornik omogućio im je, da na temelju vlastitog iskustva i

praktičnih pokazatelja, a bez cenzure i ograničenja nametnutih od izdavača, doprinesu široj javnoj diskusiji u cilju pronalaženja najboljih budućih rješenja za unaprjeđenje izbornog procesa u cjelosti.

Povjerenje javnosti u izborni proces i u konačnici u izborni rezultat, jedan je od ključnih postulata na kojima počiva demokratsko društvo. Radeći na novim rješenjima unutar izbornog sistema koje će poljuljano povjerenje povratiti i učvrstiti, radimo na daljoj demokratizaciji društva i boljem životu običnog čovjeka.

Sadržaj

Nada Batinar - Zakonska i podzakonska regulativa u vezi imenovanja biračkih odbora – manjkavosti i moguća unapređenja	8
Slaviša Stojanović - Obuka biračkih odbora – pozitivne i negativne strane .	16
Siniša Bencun - Manipulacije u izbornom procesu: neutemeljene optužbe ili značajan uticaj na izborni rezultat?	23
Adis Arapović - Restauracija ili rekonstrukcija: novi izborni zakon kao minimum političkog konsenzusa	35
Uma Isić - Politički subjekti i kandidati - manjkavosti postojeće regulative i moguća rješenja	46
Ivana Korajlić - Zloupotreba javnih resursa u izbornoj kampanji – komparativna prednost pozicije ili kršenje zakona?	56
Suad Arnautović - Institut vanrednih izbora u Bosni i Hercegovini - političko ili tehničko pitanje	68
Branka C. Jovanović - Koncept dugoročnog posmatranja izbora	78
Marko Vidaković - (Polu)otvorene liste – <i>pro et contra</i> iz ugla izabranog predstavnika	89
Branko Petrić - Izborni prag - iskustva Bosne i Hercegovine	101
Vlade Simović - Izborni zakon BiH – najmanji zajednički sadržilac budućeg rješenja	113

Nada Batinar¹

Zakonska i podzakonska regulativa u vezi imenovanja biračkih odbora – manjkavosti i moguća unapređenja

Apstrakt

Cilj teksta je ukazati na podloge (zakonsku i podzakonsku regulativu) predlaganja i imenovanja biračkih odbora u Bosni i Hercegovini kao i na manjkavosti i moguća unapređenja iste. U tekstu će biti naglašene činjenice oko nepostojanja volje da se znatno ranije urade minimalne korekcije koje bi dovele do poboljšanja ovog izbornog segmenta, zatim dati primjeri iz okruženja, zloupotreba pozicija u biračkim odborima od strane ovjerenih političkih subjekata, kao i prijedlozi za poboljšanja. Ključni fokus je na neohodnom minimalnom poboljšanju ili na potpunoj izmjeni procedura predlaganja, imenovanja, obuke, rada i odgovornosti biračkih odbora i učesnika u izbornom procesu koji su vezani za biračke odbore.

Ključne riječi: birački odbori, izborni organi, imenovanje, regulativa za imenovanje, izmjene

UVOD

Izborni zakon Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Izborni zakon) sa svim izmjenama i dopunama², svojim odredbama uređuje i utvrđuje principe za izbore na svim nivoima vlasti složene strukture države Bosne i Hercegovine.

¹ Autorkaje predsjednica Gradske izborne komisije Banja Luka;
nada.batinar@banjaluka.rs.ba

² „Službeni glasnik BiH“, broj 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 i 18/13.

Poglavlje 2 Izbornog zakona definiše koji organi su u Bosni i Hercegovini nadležni za sprovođenje izbora - izborne komisije i birački odbori. Ovo Poglavlje Izbornog zakona daje opšti okvir parametara, uslova i korektiva ko može ili ko ne može biti član organa za sprovođenje izbora; potrebne kvalifikacije; nacionalnu i polnu strukturu izbornih organa; mandat i procedure imenovanja izbornih komisija; predlaganje i načelne procedure imenovanja biračkih odbora, kao i pravo na naknadu za rad u izbornim organima; ističe i naglašava nezavisnost i nepristrasnost u radu izbornih organa.

STRUKTURA IZBORNIH ORGANA U BiH

Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: CIK BiH) je krovni, stalni izborni organ u strukturi izbornih organa u Bosni i Hercegovini. U nizu Zakonom propisanih nadležnosti CIK BiH ima i nadležnost za donošenje podzakonskih provedbenih izbornih akata (čl. 2.9 tačka 2. Izbornog zakona).

Stalni izborni organi su i izborne komisije osnovnih izbornih jedinica i centri za birački spisak u svakoj opštini odnosno gradu u Bosni i Hercegovini. Centri za birački spisak su formirani za svaku opštinu/grad u okviru organa uprave. Izborni zakon omogućava imenovanje i drugih izbornih komisija (entiteta, kantona) i, u skladu sa Zakonom, imenovana je Izborna komisija Republike Srpske kao entitetska izborna komisija.

Pored navedenih izbornih organa, izborni organi su birački odbori i mobilni timovi koji se imenuju za sprovođenje svih nivoa izbora koje propisuje Izborni zakon.

BIRAČKI ODBORI I MOBILNI TIMOVI U ZAKONSKOJ I PODZAKONSKOJ REGULATIVI

Poglavlje 2 Izbornog zakona pored, u uvodu navedenih načelnih okvira vezanih za izborne organe, članom 2.19 precizira: strukturu biračkog odbora - tri ili pet članova od kojih je jedan predsjednik; da i predsjednik i članovi imaju zamjenika; kao i rok za imenovanje i nadležnost OIK/GIK za imenovanje. Stavovima (5), (6), (8) i (10) navedeni član Zakona definiše predlagачe za sastav biračkih odbora.

Predlagači su političke partije, koalicije ili nezavisni kandidati odnosno ovjereni političke subjekti. Stav (8) navedenog člana definiše da ovjereni politički subjekt u konkretnoj izbornoj jedinici u kojoj ima ovjerenu kandidatsku listu ili kandidata za učešće na izborima „*ima pravo da učestvuje u postupku žrijebanja za dodjelu mjesta u biračkom odboru*“, a stav (13) ovog člana precizira da „samo jedan predstavnik jednog političkog subjekta može biti u sastavu jednog biračkog odbora“.

Vežano za ovo Poglavlje, u skladu sa ovlaštenjima i praksom CIK BiH je, u maju mjesecu 2014. godine, donijela Uputstvo o utvrđivanju kvalifikacija i postupku imenovanja članova biračkih odbora³ kojim je precizirala preduslove i uslove za članstvo u biračkom odboru i mobilnom timu; predlaganje i imenovanje; postupak dodjele mjesta u biračkom odborima i mobilnim timovima, kao i procedure obavezne obuke, provjere znanja, metode i kriterijume za provjeru znanja i certifikovanje predsjednika, članova i zamjenika biračkih odbora i mobilnih timova.

Složenost ovog, veoma važnog izbornog segmenta, dodatno je potvrđena potrebom donošenja dodatnog administrativnog akta CIK BiH – Instrukcije o sprovođenju člana 11. navedenog Uputstva⁴. Instrukcija dodatno utvrđuje postupak dodjele mjesta u biračkim odborima uz primjenu zadate formule za omjer zastupljenosti ovjerenih političkih subjekata u krugovima dodjele.

Provedbeni akt koji se direktno odnosi na rad biračkih odbora i mobilnih timova je i Pravilnik o sprovođenju izbora u Bosni i Hercegovini⁵. Ovaj akt precizira i kategoriše izborni materijal i njegovu bezbjednost prilikom višefazne selekcije, distribucije i dostave; primopredaju izbornog materijala između izbornih organa u fazama; rad izbornih organa od dana uoči izbora pa do završetka svih izbornih radnji – naročito rad biračkog odbora na biračkom mjestu; selekciju, prebrojavanje i pakovanje izbornog materijala; popunjavanje svih pratećih obrazaca; povrat izbornog materijala sa biračkog mjesta i drugo.

³ Uputstvo CIK BiH br. 05-1-02-2-471-1/14, od 08.05.2014. godine. (www.izbori.ba)

⁴ Instrukcija CIK BiH, br. 05-1-02-2-471-2/14., od 19.06.2014.god.(www.izbori.ba)

⁵ Pravilnik o sprovođenju izbora u Bosni i Hercegovini, br. 05-1-02-2-442-1/14, od 24.04.2014. god.(www.izbori.ba)

CIK BiH je donijela i akt o visini naknade za rad⁶ predsjednika, zamjenika predsjednika, članova i zamjenika članova biračkih odbora i mobilnih timova.

DIREKTNA I INDIREKTNA VEZA SA SLABOSTIMA U RADU BIRAČKIH ODBORA KROZ IZBORNI ZAKON I PROVEDBENE AKTE

Naprijed navedeni akti, i pojedinačno i sublimarno, daju složene i obimne podloge na osnovu kojih se praktično imenuju, obučavaju, certifikuju, rade i u svom radu griješe ili ne griješe birački odbori.

Poslije niza provedenih izbornih ciklusa jasno je i evidentno da su birački odbori sve slabija i, konačno, najslabija karika u provođenju izbornog procesa u Bosni i Hercegovini. Ova problematika i činjenice koje je prate stručnoj javnosti su itekako poznate i znatno prije provođenja Opštih izbora 2014. godine. Novo je da su se o ovome javno oglasili i drugi učesnici izbornog procesa uključujući i veći broj političkih subjekata. Bezuspješnim su se pokazali raniji pokušaji profesionalne izborne administracije da se ova oblast promijeni ili poboljša.

U proteklim godinama, na više održanih izbornih konferencija i tematskih susreta izborne administracije važna tema su bili birački odbori i manjkavosti u njihovom radu. U formi zaključaka definisani su prijedlozi za korigovanje ili potpunu izmjenu procedure predlaganja i imenovanja članova za sastav biračkih odbora, njihovog rada i odgovornosti.

Koristan prijedlog za poboljšanje, u više navrata, bio je da jedna pozicija u biračkom odboru – pozicija predsjednika biračkog odbora, bude na raspolaganju komisijama osnovnih izbornih jedinica. U ovom smislu predsjednik biračkog odbora bio bi kompetentan, obučen i stranački neostrašćen pojedinac koji bi profesionalnije i znatno odgovornije iznio kompletnu proceduru rada biračkog odbora. Član 2.19 stav (8) omogućava ovakvo rješenje. Istina, navedena odredba daje pravo ovjerenim političkim subjektima da učestvuju u žrijebanju za dodjelu

⁶ Odluka CIK BiH br.07-1-16-1-945-87/14, od 07.10.2014.god. (www.izbori.ba)

mjesta u biračkim odborima, ali osnovano se može tvrditi da ne podrazumijeva pripadanje svih pozicija u biračkom odboru ovjerenim političkim subjektima. Ovaj prijedlog se mogao uvažiti kroz podzakonski akt, ali nije. U kontekstu istog bilo je prijedloga i za odgovornost predlagачa za loš rad u biračkim odborima, kao i za prolongiranje imenovanja predsjednika biračkog odbora. Po dosadašnjem rješenju predsjednik biračkog odbora biva imenovan na „neviđeno“ prije bilo kakve obuke ili bilo kakvog kontakta sa imenovanim pojedincem. Činjenica da prijedlozi političkih subjekata nisu uslovljeni izbornim iskustvom da bi radili u biračkim odborima za negativnu posljedicu ima veći broj odustajanja od pozicije predsjednika, pa i od pozicije člana biračkog odbora, što stvara znatne probleme komisijama.

UZROCI SLABOSTI VEZANIH ZA REGULATIVU IMENOVANJA BIRAČKIH ODBORA

Uzroci slabosti su višestruki i prepoznatljivi. Kroz propise i primjenu propisa bilo je djelimično moguće poboljšati i pojednostaviti ovaj segment, ali to nije uvaženo. Realna pretpostavka je da su jaki politički uticaji onemogućili uvažavanje prijedloga za poboljšanje. Veliki broj političkih subjekata - učesnika u izborima, zapravo je sve više prepoznavao i, za razne manipulacije, koristio „sive zone“ i nedorečenosti odredbi Izbornog zakona i podzakonskih akata s ciljem kreiranja prostora za manipulacije.

Zašto je ova slabost predugo prisutna u procesu sprovođenja izbora u Bosni i Hercegovini? Zašto ništa nije učinjeno na poboljšanju uprkos definisanim prijedlozima? Poznavaoći izbornih procedura s pravom će tvrditi da protekom vremena, odnosno sprovođenja izbornih ciklusa, birački odbori postaju sve slabija karika izbornog procesa.

Proteklog izbornog ciklusa ova praksa je kulminirala a lepeza manipulacija bila je očigledna i laicima. Veoma prepoznatljiva i upadljiva činjenica je da je više političkih subjekata svoje učešće na izborima ovjerilo isključivo u cilju raznovrsnih aranžmana sa pozicijama u biračkim odborima. U manjem dijelu mogu se identifikovati i

manipulacije sa akreditovanjem posmatrača. Osnovane su tvrdnje da su na sceni bile sve moguće varijante manipulacija: razmjene pozicija u biračkim odborima; trgovina; „nevidljivi“ politički subjekti koji su unutar jedne izborne jedinice imali desetine puta više članova biračkih odbora i akreditovanih posmatrača nego što su ukupno osvijili glasova u kompletnoj izbornoj jedinici za nivo kandidature, itd.

Posljedice pomenutih ponašanja političkih subjekata u praksi su rezultovale da su na pojedinim biračkim mjestima radili čisto jednostranački birački odbori a na ogromnoj većini biračkih mjesta birački odbori koji su u svom sastavu imali više od jednog predstavnika istog političkog subjekta. Ova činjenica je u direktnoj suprotnosti sa odredbom člana 2.19, stav (13), Izbornog zakona koja ograničava članstvo u biračkom odboru na jednog člana ispred jednog političkog subjekta. Iz ovoga proizilazi niz pitanja koja se mogu odnositi na procedure koje regulišu ovjeru političkih subjekata za učešće na izborima i revidiranja potpune ravnopravnosti u dodjeli pozicija u biračkim odborima.

Kraći osvrvt na okruženje

U našem okruženju (Srbija, Hrvatska, Crna Gora) izborna zakonodavstvo ima drugačiju strukturu – pojedinačne zakone za sve nivoe izbora. Njihovo zakonodavstvo reguliše pravo učešća predstavnika političkih subjekata u biračkim odborima, ali na način da to pravo, zavisno od izbornog nivoa, imaju stranke i pozicije i opozicije srazmjerno participiranju u zakonodavnom organu nivoa za koji se provode izbori. U Srbiji i u Crnoj Gori sve pozicije u biračkim odborima popunjavaju se stranačkim prijedlozima srazmjerno participiranju u vlasti i imaju kategoriju stalnog i proširenog biračkog odbora. Stalni birački odbor, sa strukturom predsjednik i četiri člana, predlažu stranke pozicije i opozicije, a u prošireni sastav ulazi opunomoćeni predstavnik političke stranke koja je predala kandidatsku listu. U Hrvatskoj pozicija predsjednika biračkog odbora i njegovog zamjenika je profesionalizovana i u nadležnosti je izbornih organa a članove biračkog odbora predlažu stranke pozicije i opozicije koje participiraju u vlasti na izbornom nivou za koji se sprovode izbori.

MOGUĆE IZMJENE ZAKONSKE I PODZAKONSKE REGULATIVE

Izborni zakon, član 19. stav (8) reguliše da „politički subjekt ima pravo da učestvuje u postupku žrijebanja za dodjelu mjesta u biračkom odboru“. Ova definicija jeste tvrdnja da ovjereni politički subjekt nesporno ima pravo učešća u dodjeli mjesta u biračkom odboru. Ali, spornim se može smatrati da li se definisano pravo učešća političkih subjekata odnosi na sve pozicije u biračkom odboru? Mnoge neregularnosti u radu biračkih odbora bile bi isključene da se pozicija predsjednika biračkog odbora i njegovog zamjenika profesionalizuje ili poluprofesionalizuje. Ova pozicija otklonila bi niz uzroka grešaka i samih grešaka u radu biračkih odbora. Stručan, obučen i profesionalan pojedinac kao predsjednik biračkog odbora pouzdano bi proveo kompletan izborni proces na biračkom mjestu.

Obzirom na veliki broj zloupotreba u procedurama predlaganja za biračke odbore, jedan od prijedloga koji bi isključio manipulacije mogao bi biti - potpuna izmjena procedura za imenovanje predsjednika i članova biračkih odbora. Moguće rješenje je potpuna profesionalizacija biračkih odbora na način da biračke odbore sačinjavaju pojedinci iz javnog sektora. Prvenstveno, ovdje se podrazumijeva administracija svih nivoa uprave, kao i prosvjeta. Obaveza rada u biračkom odboru bi im trebala biti u opisu radnog mjesta, sa naglašenim odgovornostima koje se podrazumijevaju.

Krajnje vrijeme je da se pristupi formiranju regionalnih ili gradskih centara za brojanje glasova i da se uradi potpuna reselekcija izbornih radnji koje su do sada u nadležnosti biračkog odbora na biračkom mjestu. Aktiviranjem ovih centara moguće je potpuno razgraničiti provođenje izbornog procesa na biračkom mjestu i radnje poslije zatvaranja biračkog mjesta. Neophodno je pojednostavljenje najvećeg dijela pratećih obrazaca kao i pakovanja izbornog materijala.

Korisno i važno bi bilo stvaranje evidencija kompetentnih i stručnih instruktora obuke biračkih odbora, sa naglašenim akcentom na praktičnom dijelu, kako popunjavanja obrazaca, tako i razvrstavanja i pakovanja izbornog materijala.

Predsjedniku biračkog odbora neophodno je obezbijediti znatno veću nadoknadu nego što je to bilo do sada i imenovati ga tek po provedenoj obuci kompletnog biračkog odbora.

BIBLIOGRAFIJA

1. Izborni zakon Bosne i Hercegovine, nezvanični prečišćeni tekst
2. Uputstvo o utvrđivanju kvalifikacija i postupku imenovanja članova biračkih odbora, CIK, maj 2014.
3. Uputstvo utvrđivanju kvalifikacija, broja članova, postupka žrijebanja i imenovanja, obuke, provjere znanja i certifikovanja članova biračkih odbora i mobilnih timova za glasanje, CIK, avgust 2012.
4. Izborni zakonodavstvo Srbije, Hrvatske i Crne Gore

Slaviša Stojanović¹

Obuka biračkih odbora – pozitivne i negativne strane

Apstrakt

Ovaj rad elaborira problematiku obuke biračkih odbora, osvrćući se na legislativne pretpostavke i aktuelnu praksu u Bosni i Hercegovini. Istovremeno rad objašnjava ključne probleme, direktne i indirektne, koji utiču na proces obuke biračkih odbora, te nudi moguća rješenja, uvažavajući činjenicu da ova problematika nije izolovana, nego je uzročno-posljedično vezana za druge bliske procese iz domena provođenja izbora.

Ključne riječi: birački odbori, obuka, politički subjekti, izbori

UVOD

Obuka biračkih odbora (BO) oslanja se na Izborni zakon BiH², a bliže je uređena Uputstvom o utvrđivanju kvalifikacija i postupku imenovanja članova biračkih odbora³. Uputstvo između ostalog govori o nadležnosti lokalnih izbornih komisija za proces obuke predsjednika, članova i zamjenika biračkih odbora i mobilnih timova, te o načinu glasanja, brojanja glasova i brojanju koverti sa glasačkim listićima⁴. Obuka je definisana kao obavezna, na šta se predloženi za članove BO i obavezuju potpisom obrasca SG-1. Uputstvo predviđa i proces testiranja i certificiranja nakon provedene obuke, i to najprije predsjednika BO i njihovih zamjenika, a potom i ostalih članova BO, gdje su predsjednici i zamjenici dužni pomagati kod obuke. Međutim, certifikat je važeći samo za izborni ciklus za koji se izdaje. Kriterijumi za testiranje, prema Uputstvu, predviđaju da kandidat dobije jedan od 3 različita seta pitanja

¹ autor je član Gradske izborne komisije Bijeljina, slave.stojanovic@gmail.com

² Član 2.19 Izbornog zakona BiH

³ Od 8.5.2014. godine, Sl. glasnik BiH 50/14

⁴ Član 15. Uputstva

koja za svaki izborni ciklus propisuje Centralna izborna komisija, a navodi se i to da bi setovi trebali biti podijeljeni na način da osobe koje sjede jedna blizu druge dobiju različit set pitanja. Planirano vrijeme testiranja je 30 minuta, a kandidati koji daju 50% i više odgovora, smatraće se uspješnim. Uputstvo predviđa i ponavljanje obuke sve dok se ne popuni potreban broj članova BO.

OBUKA BIRAČKIH ODBORA U PRAKSI

Međutim, praksa ne govori da sve lokalne izborne komisije dosljedno poštuju ovo uputstvo, a konačan rezultat cijele problematike jeste obilježavanje biračkih odbora kao “najslabije karike izbornog procesa u BiH”⁵. Za takvu ocjenu nije razlog sama obuka, nego u mnogo većoj mjeri način predlaganja i imenovanja članova BO koji ostavlja regulatorne praznine, odnosno prostor za trgovinu i trampu mjestima u BO, a za šta najveću odgovornost snose političke partije.

Prema izvještajima posmatrača koalicije za slobodne i poštene izbore “Pod lupom”, a na temelju posjete više od 50 obuka BO, ona je “uglavnom dobro organizovana uz veliki odziv članova biračkih odbora, ali uz različitu dužinu trajanja, kvalitet trenera i broju postavljenih pitanja od strane prisutnih. Članovi biračkih odbora na temelju organizovane obuke polagali su test, a prosječna prolaznost na posmatranim obukama bila je 95%, dok onima koji nisu položili data je prilika za popravni ispit”.⁶

U izvještaju međunarodnih posmatrača OSCE/ODIHR misije stoji “da su mnogi članovi biračkih odbora bili zamijenjeni prije dana izbora. Ova praksa, ne samo da je smanjila transparentnost, nego je, takođe, dovela i do situacije da neki članovi biračkih odbora nisu prošli obuku”⁷. Izvještaj ODIHR-a dalje naglašava značaj obuke biračkih odbora navodeći da: “početna izrada zbirnih rezultata u opštinskim izbornim

⁵ Posmatračka misija OSCE/ODIHR, Koalicija za slobodne i poštene izbore „Pod lupom“

⁶ Opšti izbori 2014, konačni izvještaj koalicije „Pod lupom“, str 21, <http://goo.gl/FJ7VJC>

⁷ Opšti izbori 2014. u BiH, završni izvještaj misije OSCE/ODIHR, <http://www.osce.org/sr/odihr/elections/bih/136481?download=true>

komisijama je bila ocijenjena pozitivno, međutim nedostatak propisa o procedurama OIK-a je doveo do nedosljednosti, uključujući i tehničke greške pri unošenju rezultata u obrasce za zbirne rezultate”⁸, dodajući da je: “većina obrazaca za zbirne rezultate iz biračkih odbora koje su unosile OIK imala neslaganja, poput broja važećih glasova koji se nije slagao sa ukupnim brojem glasova za političke subjekte”⁹.

Iskustvo, takođe, pokazuje da se obuka BO ne odvija uvijek dosljedno. Opterećene različitim problemima lokalne izborne komisije prinuđene su često da improvizuju i da gledaju kroz prste kandidatima za članove BO kada je u pitanju provođenje obuke i testiranje. Nisu nemoguće situacije da kandidati unaprijed dobiju i odgovore na testove čime obuka postaje formalno isporučena, ali njen rezultat biva upitan. Na taj način lokalne izborne komisije čine medvjedu uslugu kandidatima, a najviše sebi, jer će se sve manjkavosti rada nekog biračkog odbora kasnije odraziti na cjelokupnu izbornu komisiju.

Međutim, iako su birački odbori označeni kao najslabija karika izbornog procesa, edukacija članova biračkih odbora je imala ipak značajna unaprjeđenja u odnosu na ranije godine. Uvođenje prikazivanja video klipova u kojima se vizuelno prolazi kroz sve procedure i probleme sa kojima se članovi BO mogu sresti je naišlo na opštu podršku i odobravanje svih Izbornih komisija. Istovremeno, problemi su se dešavali u onim lokalnim izbornim komisijama koje su se oslonile isključivo na video klipove kada je u pitanju obuka BO, ne smatrajući to samo jednim od alata, nego i jedinim¹⁰.

PRAKTIČNI PROBLEMI VEZANI SA OBUKOM BIRAČKIH ODBORA

Niz je problema koji su u direktnoj ili indirektnoj vezi sa obukom biračkih odbora i njihovim kasnijim dobrim, odnosno lošim radom na dan izbora. Slijede samo neki od njih.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Zaključci okruglog stola „Imenovanje i obuka članova biračkih odbora: Uočeni nedostaci i moguća unaprjeđenja“ u organizaciji koalicije „Pod lupom“, Banjaluka, 17.03.2015.

1. **Nominacije članova BO iz političkih partija.** Političke partije nerijetko nemaju kapaciteta da predlože kvalitetne osobe za članove biračkih odbora, a lokalne izborne komisije nemaju uvijek dovoljno moći i/ili resursa da loše prijedloge političkih partija zamijene članovima sa sopstvene liste. Ide se linijom manjeg otpora pa se od kandidata političkih partija pokušavaju napraviti kakvi-takvi članovi BO. Dešava se i da pojedini i ne znaju da su ih političke partije predložile za članove BO, što potvrđuju i podaci da obrazac SG-1 nema isti potpis osobe kakav je na njenoj ličnoj karti. Drugim riječima, neovlašćena lica šalju kandidate za BO, a neke političke subjekte nemoguće je čak i kontaktirati u slučaju potrebe¹¹. Trend masovnog popunjavanja BO kandidatima iz političkih partija počeo je od 2012. godine, a ranije su LIK-e popunjavale u prosjeku 50% mjesta u BO¹². Ovakvi trendovi mogu biti pokazatelj i potencijalnih manipulativnih radnji na biračkom mjestu na izborni dan.
2. **Kratak rok obuke BO.** Prema izbornom kalendaru obuka BO odvija se neposredno nekoliko dana pred izbore, u kratkom vremenskom roku, u periodu kada su LIK opterećene nizom drugih aktivnosti prije izbornog dana. Veliki broj kandidata za obuku u kratkom vremenskom roku svakako utiče i na sam kvalitet obuke koji im se isporučuje i dužinu njenog trajanja koja nije propisana. Kratak rok uslovljava i velike grupe za isporuku obuka, pa se dešava da su uslovi za rad takvi da učesnici ne mogu da prate predavanje. Istovremeno, testiranje u takvom ambijentu teško može biti iskontrolisano, a visoka prolaznost teško da odslikava nivo znanja onih koji će se naći u biračkim odborima.
3. **Više teorije nego prakse.** Opšti principi učenja odraslih govore da se pamti mnogo brže i lakše nešto što se i praktično uradi, nego samo čuje ili pročita. Trenutna agenda za obuku članova biračkih odbora sadrži više teoretske priče nego pokaznih vježbi, koje bi obuhvatile sve procedure izbornog dana. Vježbe inače zahtijevaju

¹¹ Navodi nekoliko predstavnika OIK-a na pomenutom okruglom stolu

¹² Novak Božičković, (član CIK-a, a ranije član OIK Doboja), izjava na pomenutom okruglom stolu

više vremena i resursa, pa se u aktuelnom ambijentu izvođači obuke opredjeljuju za ono što je brže i jeftinije. Video spotovi sa procedurama izbornog dana jesu pozitivan pomak, ali ukoliko su jedini oslonac može se doći u zamku da je učesnicima obuke prezentovano sve a da nije naučeno ništa.

4. **Opšte siromaštvo i besparica.** Političke partije imaju neozbiljan pristup i ne uvažavaju značaj posla koji treba uraditi, pa ne vode računa o profilu ljudi koje predlažu za članove BO. Često je loša finansijska situacija i nezaposlenost razlog zašto se neko predlaže u BO, logikom „de nek’ zaradi nešto“, ne razmišljajući o šteti kakvu takva osoba može da prouzrokuje na dan izbora. Neobrazovani kandidati, polupismeni, neupućeni u smisao izbornog procesa, nerijetko sa instrukcijom političke partije „samo treba da stojiš kod kutije“, teško mogu odgovoriti na zadatak bez obzira na kvalitet obuke koja im se isporučuje.
5. **Manjak motivacije i odustajanje.** Članovi BO su relativno slabo plaćeni i nerijetko se dešava da postoji veliki broj odustajanja jer mnogi dođu na obuku a da nisu ni svjesni obima obaveza koji ih čeka na izborni dan. Sankcije za odustajanje neposredno pred izborni dan nisu propisane. U nekim lokalnim sredinama zabilježen je i nedovoljan broj zainteresovanih za rad u BO, bilo da ih predlažu političke partije, ili sama izborna komisija.
6. **Neujednačena podjela posla.** Uvriježena je praksa da su zamjenici i manje iskusni članovi BO nijemi posmatrači cijelog izbornog dana. U tom smislu, ogroman teret i posao pada na predsjednika, koji za malo veću naknadu u odnosu na ostale radi mnogo veći posao.
7. **Izostanak sankcija za neodgovornost.** Dosadašnja praksa nije pokazala značajno sankcionisanje onih koji su u BO, a ne rade ništa, ili rade pogrešno od propisanog. Veći stepen sankcija doveo bi do odgovornijeg ponašanja članova BO, kako prema samoj obuci, tako i prema zadacima na biračkom mjestu. Oni, pak, koji na biračko mjesto dolaze sa agendom svoje političke partije umjesto odgovornosti prema izornoj komisiji svjesni su da će

eventualne materijalne sankcije umjesto njih preuzeti politička partija.

MOGUĆA RJEŠENJA

1. Poziciju predsjednika BO „profesionalizovati“ u smislu da predsjednika BO bira lokalna izborna komisija iz reda javne administracije, javnih ustanova, javnih/državnih službenika, sudstva, i sl. Obuka za predsjednike bila bi potpunija, testiranje sveobuhvatnije, a certifikati stalni, u smislu da se pozicija predsjednika BO najprije nudi ranijim predsjednicima, pa tek onda drugim iskusnim članovima BO. Neko ko nikada nije bio u BO ne može biti predsjednik BO.
2. Propisati minimalnu dužinu trajanja obuke za članove biračkih odbora.
3. Modifikovati izborni kalendar na način da se steknu uslovi da obuka za članove BO traje duže.
4. Propisati obuku koja će sadržavati minimalan broj i vrstu teorijskih i praktičnih jedinica jedinstveno za sve lokalne izborne komisije. Razdvojiti obuku za predsjednike i zamjenike u odnosu na ostale članove BO.
5. Propisati koncepciju održavanja testova za članove BO koja neće omogućiti prepisivanje i dogovaranje.
6. Graditi bazu podataka potencijalnih članova BO bez političke pozadine, da bi se proaktivno moglo odgovoriti eliminisanjem onih koji padaju na testu. Baza podataka može se oslanjati na biro za zapošljavanje, saveze studenata, omladinske zadruge, udruženja građana, i druge koje okupljaju različite grupe ljudi.
7. Propisati opseg naknade za rad u biračkom odboru, a tačan iznos vezati za ocjenu koju pojedini član dobije od predsjednika BO na kraju izbornog dana.
8. Uvesti sankcije i odgovornost pojedinaca za sve akcije u pogledu obuke biračkih odbora, ali i pooštriti sankcije za same članove BO

za eventualne greške, nepravilnosti ili druge nedozvoljene radnje na dan izbora.

BIBLIOGRAFIJA

5. Jarvis, Peter (2009): *Learning to be a person in society*, London and New York: Routledge.
6. Izborni zakon Bosne i Hercegovine, nezvanični prečišćeni tekst
7. Uputstvo o utvrđivanju kvalifikacija i postupku imenovanja članova biračkih odbora, CIK, maj 2014.
8. Uputstvo utvrđivanju kvalifikacija, broja članova, postupka žrijebanja i imenovanja, obuke, provjere znanja i certifikovanja članova biračkih odbora i mobilnih timova za glasanje, CIK, avgust 2012.
9. Opšti izbori 2014., Konačni izvještaj koalicije „Pod lupom“
10. Opšti izbori 2014. u BiH, Završni izvještaj misije OSCE/ODIHR

Manipulacije u izbornom procesu: neutemeljene optužbe ili značajan uticaj na izborni rezultat?

Apstrakt

Ovaj rad analizira izborne manipulacije i prevare, te njihovu percepciju u kontekstu kulturološkog i političkog ambijenta u kojem se događaju. Vodeći računa o Izbornom zakonu i aktuelnim pravilima izborne trke u Bosni i Hercegovini, objašnjavaju se moguće izborne manipulacije, način njihove detekcije i indikacija, te predlažu mjere za smanjenje mogućnosti da se one u praksi dešavaju.

Ključne riječi: manipulacije, prevare, izborni sistem, izborni zakon, birački odbori, birači

UVOD

Kao i svako drugo drugo takmičenje omeđeno određenim pravilima igre, tako i izborna utakmica može da bude napadnuta potezima mimo pravila, sa ciljem da grupama i pojedincima koji se takmiče donese određenu prednost. Izborne manipulacije, tema je koja, u većoj ili manjoj mjeri, prati većinu izbora u cijelom svijetu, pa tako i u Bosni i Hercegovini. Čak i u Sjedinjenim Američkim Državama, velike se polemike vode u javnom diskursu oko regularnosti izbora nakon onih predsjedničkih održanih 2000. godine, a mnogi autori smatraju da se izborna prevara nesumnjivo desila u SAD-u².

Ključna pitanja koja se nameću jesu u kojoj mjeri se zaista izborne manipulacije dešavaju? Ukoliko se zaista dešavaju, da li možemo

¹ Autor je stručnjak za izbore i dugogodišnji aktivista civilnog društva u BiH, bencuns@gmail.com

² R. Michael Alvarez, Thad E. Hall, Susan D. Hyde, Election Fraud: Detecting and Detering Electoral Manipulation, The Brookings Institution, Washington D.C., 2008.

ustanoviti da one zaista utiču na konačan rezultat do nivoa izborne prevare, odnosno da odluče apsolutnog pobjednika? I u konačnici, da bi ustanovili bilo kakav uticaj, moramo imati, ili razviti, metodologiju kojom ćemo mjeriti taj uticaj, odnosno stepen izborne prevare. Na primjer, izborni posmatrači na temelju metodologije uspostavljene prije početka posmatračkih aktivnosti moraju odrediti da li dokumentovane nepravilnosti mogu uticati na izborni rezultat³.

Na ovako postavljena pitanja teško je, možda i nemoguće, dati egzaktni odgovor. U pokušaju davanja istog, treba povesti računa o drugim otežavajućim okolnostima. Npr. da je argumentacija u vezi izbornih prevara često lako oboriva, i da „sumnjivo ponašanje“ često biva jedini „argument“ izborne prevare koji je teško dokaziv. Dodatno, nešto za šta je pretpostavljeno da je izborna prevara, može u stvari biti rezultat nekompetentnosti izborne administracije, nerazumijevanje komplikovanog izbornog procesa, ili plod loše obuke tijela za provođenje izbora. U konačnici, tvrdnje o izbornoj prevari najčešće bivaju izesene od gubitnika izborne trke, a njihov motiv često nisu argumenti, nego žal za izgubljenim izborima.

Ako se usudimo ići još dalje, nameće se i pitanje šta onim oblicima izbornih manipulacija u širem smislu riječi, koje se ne vezuju za izborni dan odnosno za čin glasanja, kao što su pritisci na birače, zastrašivanje protivkandidata i glasača, ucjene i uslovljavanja, ograničavanje jednakog pristupa medijima, ali i izmjene unutar izbornog sistema koje idu u pravcu favorizovanja nekog od političkih subjekata. Npr. uvođenje mješovitog umjesto klasičnog proporcionalnog sistema (polovina mjesta u parlamentu bira se proporcionalno, a druga polovina većinski iz jednočlanih izbornih jedinica) pred Parlamentarne izbore u Ukrajini 2012. godine, značajno je pomoglo vladajućoj Partiji Regiona da odnese pobjedu⁴.

³ U slučaju Bosne i Hercegovine ovo je od posebne važnosti, obzirom da Centralna izborna komisija BiH postupa po prijavama političkih subjekata i vrši ponovno brojanje ukoliko se iz obrazloženog prigovora može pretpostaviti da nepravilnost može da utiče na konačan izborni rezultat.

⁴ Maksym Kovalov, "Electoral Manipulations and Fraud in Parliamentary Elections: The Case of Ukraine." East European Politics & Societies, 2014.

Iz navedenog može se zaključiti da izborne manipulacije u širem smislu riječi možemo posmatrati iz više uglova, te konteksta i aktuelnog političkog, kulturološkog i vremenskog ambijenta u kojem se one dešavaju. Ono što se u jednoj zemlji tretira kao sasvim normalno (dolazak kandidata od vrata do vrata glasačima, ili velike donacije interesnih grupa političkim partijama, što je sasvim prihvatljivo u SAD), u drugim zemljama smatra se nedozvoljenim i evidentira kao manipulacija (već u susjednom Meksiku, ali i u Bosni i Hercegovini i drugim tranzicionim zemljama, gdje je finansiranje političkih partija uvijek povezano sa manjkom transparentnosti).

Iako je cilj ovog rada u najvećoj mjeri da objasni neke od mogućih izbornih manipulacija u izbornom sistemu Bosne i Hercegovine u užem smislu značenja (na i oko izbornog dana), ova uvodna elaboracija želi inspirirati čitaoca da istražuje dublje i posmatra izborne manipulacije u širem smislu riječi, ukoliko se one žele povezati sa konačnim ciljem manipulatora – izbornom prevaram.

DEFINICIJA, MJERLJIVOST I OTKRIVANJE IZBORNIH MANIPULACIJA I PREVARA

Iz uvodnih razmatranja jasno je da se percepcija i razumijevanje izbornih manipulacija i prevara može vezivati za politički i kulturološki ambijent svake zemlje. U tom smislu ne postoji ni jednolična definicija izbornih prevara i manipulacija među teoretičarima koji se bave ovom oblašću. Autor definiše *izbornu prevaru* kao skup izbornih manipulacija koje u konačnici utiču na izborni rezultat, a same *izborne manipulacije* kao namjerne akcije koje preduzimaju izborni akteri u cilju sticanja prednosti jednog političkog subjekta nad drugim. Ovome treba dodati i *izborne nepravilnosti*, koje za razliku od manipulacije mogu biti i nenamjerne greške načinjene od strane izbornih aktera, a kao plod nerazumijevanja izbornih pravila, neznanja ili loše obučenosti.

Upravo zbog manjka konzistentnih podataka i definicije o izbornim prevarama, istraživačka literatura sadrži relativno malo empirijskih analiza. Većina ih se veže za određene istorijske epohe ili

studije slučaja. Ipak, one koje se ozbiljnije bave izbornim prevarama temelje se na „pred-reformisane političke sisteme“, konstatujući da ima mnogo načina kojima politički aktivisti pokušavaju ilegalno manipulirati izbornim rezultatom, međutim, dokazi su slabi, pa su mnoge od tih manipulacija odlučujuće u utvrđivanju izbornih pobjednika i gubitnika.⁵

Mjerenje i otkrivanje izbornih manipulacija u empirijskom smislu nije jednostavno. Prvo pitanje koje se nameće je koji je to formalni zapis, odnosno dokumentacija kojom se bilježe izborne prevare ili manipulacije. Zatim kako ih birači i zainteresovani posmatrači mogu identifikovati. I treće, koje to metode možemo koristiti da bi otkrili rezultatske i druge izborne nelogičnosti i anomalije da bi traženje igle u plastu sijena sveli ne neki izvodiv nivo. A da bi nalaz bio empirijski, neophodno je koristiti mjerljive brojeke i pokazatelje gdje god je to moguće. Na primjer, izmjene granica i veličine izbornih jedinica jeste nešto što može biti premet izbornih manipulacija u širem smislu, konkretno izbornog inženjeringa. Ova pojava ,međutim, nije lako dokaziva i zahtijeva primjenu više statističkih metoda i izračunavanje trenda u raspodjeli mandata u nekoliko izbornih ciklusa i sa više promjenjivih. Izuzev kod klasičnog gerrymandering-a, gdje je su potezi „izbornog kartografa“ više nego očigledni kod kreiranja izbornih jedinica neobičnog oblika i sastava⁶. Takođe, povećanje izbornog praga bez dublje statističke analize implicira da vladajuće stranke žele pogasiti male partije i ukрупniti političku scenu, međutim dubljom statističkom analizom može se utvrditi da povećanje praga ne implicira uvijek i promjenu u odnosu snaga u parlamentu.

Kod izbornih manipulacija koje direktno utiču na izborni rezultat (kako smo ih ovdje nazvali, izbornim prevarama), kao primjer mogu poslužiti one koje su od zatvorenih neblokiranih listi (kolokvijalno otvorenih listi) u BiH napravile apsurd da lokalni moćnici i tajkuni utiču na to ko će sa otvorene liste proći u parlament ili lokalnu skupštinu,

⁵ R. Michael Alvarez, Thad E. Hall, Susan D. Hyde, Election Fraud: Detecting and Detering Electoral Manipulation, The Brookings Institution, Washington D.C., 2008.

⁶ Npr. izborne jedinice u Srbiji u vrijeme Slobodana Miloševića, koje su bile iscertane na način da u jednočlanim izbornim jedinicama razbiju opštine gdje je opozicija imala jako uporište u 2-3 izborne jedinice, čime je bilo osigurano mjesto u parlamentu za kandidate koji dolaze iz Socijalističke Partije Srbije.

umjesto samih birača. Indicije za prevaru mogu se izvesti iz trenda koji se javlja kod rezultata pojedinog kandidata sa otvorene liste po biračkim mjestima. Npr. kandidat stranke A, sa prebivalištem na jugu velike izborne jedinice u BiH u kojoj se takmiči za poslanika, ne može da osvoji mandat bez podrške u opštini sa sjevera izborne jedinice u kojoj stranka A ima jako uporište, a koja je 150 km udaljena od prebivališta kandidata i gdje ga birači slabo poznaju. Analizom broja pojedinačnih glasova kandidata po biračkim mjestima u opštini na sjeveru, može se ustanoviti da je pomenuti kandidat na nekoliko (uglavnom velikih) biračkih mjesta dobio više od 50% glasova koje je osvojila stranka A, dok na velikoj većini ostalih biračkih mjesta nije dobio više od 5% ličnih glasova. Ovakvi pokazatelji osnovana su indicija da je na odabranim biračkim mjestima, gdje je stranka A imala dominantan uticaj nad biračkim odborima i posmatračima, vršeno dopisivanje glasova za pomenutog kandidata nakon zatvaranja biračkih mjesta, i time vršen direktan uticaj na volju birača. Slične anomalije mogu se primijetiti i na lokalnim izborima 2012. godine, gdje su anonimni kandidati unutar stranačkih listi dobijali enormno veliki broj glasova, na nekim biračkim mjestima čak podjednako kao cijela stranka.

NEKE OD MOGUĆIH IZBORNIH MANIPULACIJA U BiH

Iako systemske i indirektno manipulacije voljom birača prije izbornog dana (ucjene, uslovljavanja i pritisci na birače; ugovaranje kupovine glasova za novac; zloupotreba javnih resursa u kampanji, itd.) imaju veliki uticaj i ozbiljne posljedice po izborni rezultat, ovaj rad će ipak obraditi neke od mogućih manipulacija za koje se lakše mogu ustanoviti indicije, i uperene su na uticaj na rezultat direktno, odnosno na sam izborni dan i neposredno prije.

Dopisivanje preferencijalnih glasova. Iako u BiH uvedene 2000. godine, otvorene liste su prve napade manipulatora doživjele tek 2008. godine na lokalnim izborima kada skoro pa nije bilo domaćeg nestranačkog posmatranja izbora, a još učestalija praksa nastavljena je na sljedećim opštim (2010.) i lokalnim izborima (2012.). Manipulacija se svodi na dopisivanje ličnih glasova pojedinim kandidatima unutar

stranačke liste pri procesu brojanja glasova na biračkom mjestu, bez promjene ukupnog broja glasova/mandata koji će sama stranka u konačnici dobiti. Za ovu vrstu manipulacije potreban je konsenzus svih prisutnih na biračkom mjestu, a jednostavna je za dogovor jer ne utiče na rezultate stranaka, istovremeno obezbjeđujući ličnu materijalnu ili nematerijalnu korist „dopisivačima“. Primjer za ovakvu manipulaciju objašnjen je u prethodnom poglavlju. Lijek za ovu manipulaciju svakako nije zatvaranje otvorenih listi, nego smanjenje uticaja političkih partija na imenovanje biračkih odbora, jačanje uloge nestranačkih posmatrača, ali i izmjene u samom sistemu – npr. glasanje najviše za jednog od predloženih kandidata na otvorenoj listi.

Carousel (eng. vrteška) glasanje, ili tzv. *bugarski voz* kako se kolokvijalno zove u nekim zemljama, pojava je kada političke partije, nesigurne u lojalnost dijela birača na koje mogu da vrše pritisak, obezbjeđuju već popunjene glasačke listiće za te birače, zahtijevajući da sa biračkog mjesta iznesu prazne listiće. I tako u krug, kako i samo ime manipulacije kaže. Ova manipulacija dešava se tokom procesa glasanja, teško je dokaziva, a nestranački posmatrači indicije traže kroz primjećivanje izvlačenja listića iz džepova iza kabine, vrbovanje birača ispred biračkog mjesta, ubacivanje glasačkih listića za sve izborne nivoe u smotcima istovremeno, itd. Osnovni preduslov je da se najprije iznesu prazni listići, što u aktuelnom bh. ambijentu i nije veliki problem – kod glasanja za četiri različita nivoa stranački aktivisti mogu neopaženo da iznesu po jedan prazan listić⁷, ubacujući preostala 3 istovremeno (presavijeno zajedno) u glasačku kutiju. Ova manipulacija može se predupređiti boljom kontrolom glasačke kutije, odnosno obavezno pojedinačnim ubacivanjem listića, izjednačavanjem broja glasačkih kutija i broja nivoea za koji se glasa, prozirnim glasačkim kutijama, te skraćivanjem kabina na minimalnu visinu koja će obezbijediti tajnost glasanja.

Klasična kupovina glasova obično se dešava nekoliko dana prije izbora, kada stranački aktivisti vrbuju birače da svoj glas i glasove članova

⁷ Postoje navodi o obezbjeđivanju seta praznih glasačkih listića u noći prije otvaranja biračkog mjesta, ali je ona mnogo teža i manje vjerovatna u odnosu opisanu

porodice prodaju za novac. Obzirom na socio-ekonomsko stanje, nezadovoljstvo građana, ali i razmišljanje na kratak rok, mnogi bivaju olako vrbovani da prodaju svoj glas za 50 ili 100 KM. Obzirom da je glasanje u pravilu tajno, metodi kontrole su različiti: nekima biva naloženo da fotografišu glasački listić, dok neke stranke daju različite kombinacije na otvorenoj listi (npr. glasati za prvog, petog i sedmog kandidata) i različit način označavanja listića, da bi kod procesa brojanja glasova članovi biračkog odbora iz predmetne stranke mogli ustanoviti da li je birač označio prema instrukciju. Mehanizam zaštite protiv ovakve manipulacije, sa ograničenim efektima, su skraćivanje kabine na minimalan nivo koji će omogućiti tajnost glasanja, čime bi se mogla kontrolisati upotreba mobilnih telefona iza paravana. Međutim, jedini pravi rezultat može dati uticaj na svijest birača i shvatanje loših posljedica ovakvog pristupa izbornom procesu.

Glasanje umjesto neizašlih na izbore, pojava je koja takođe podrazumijeva konsenzus prisutnih na biračkom mjestu nakon njegovog zatvaranja. Naime, glasovi birača koji nisu izašli na izbore proporcionalno se podijele na političke subjekte u omjeru koji odgovara broju realno dobijenih glasova. Pošto se ovom manipulacijom ne utiče direktno na izborni rezultat, postavlja se pitanje zašto bi to neko radio? Odgovori nekih intervjuisanih članova biračkih odbora bili su da su se lokalni aktivisti obavezali stranačkim šefovima donijeti određen broj glasova sa nekog biračkog mjesta, pa na taj način ispunjavaju zacrtane kvote. Mjera za smanjenje mogućnosti ovakve manipulacije je jačanje odgovornosti članova biračkog odbora i njihova bar djelimična depolitizacija, te svakako jačanje uloge nestranačkih posmatrača.

Poništavanje važećih glasačkih listića radikalna je manipulacija koja se javlja pod uslovom da politički subjekt drugim vidovima zloupotreba sistema i manipulacijama dominantno ovlada biračkim odborom i stranačkim posmatračima, pa da kod brojanja glasova bez ozbiljnog nadzora i kontrole može poništavati listiće koji mu ne idu u prilog. Pod sličnim uslovima dešava se i manipulacija pisanja lažnih izvještaja sa izbornog mjesta, jer ukoliko neko ima potpunu kontrolu nad biračkim

mjestom, može raditi niz manipulacija i prevara⁸. Ovakve pojave mogu se eliminisati angažovanjem barem jedne „nezavisne“ osobe na biračkom mjestu, odnosno djelimičnom depolitizacijom biračkog odbora, povećavanjem kaznenih mjera, te jačanjem uloge nestranačkih posmatrača.

Preregistracija većeg broja birača u one izborne jedinice gdje bi njihovo glasanje moglo napraviti značajan uticaj na izborni rezultat. Ovakve aktivnosti predstavljaju klasičan izborni inženjering, bez obzira na motive ovakvom ponašanju. Česta je pojava u manjim opštinama gdje mali broj birača može da odluči pobjednika na izborima⁹. Takođe, ovakve aktivnosti mogu da imaju i dominantnu političku pozadinu i različite ciljeve, kao što je bila kampanja koalicije 1. mart za preregistracijom što većeg broja glasača iz Federacije BiH u Srebrenicu za lokalne izbore 2012. godine, ali i Opšte izbore 2014, gdje su pojedinci izjavljivali da se dugoročno gledano preregistracijom glasača iz FBiH u RS može eliminisati tzv. mehanizam entitetskog glasanja, jer će iz Republike Srpske u Parlament BiH biti izabran dovoljan broj nesrba¹⁰. U funkciji potencijalnog izbornog inženjeringa bio je i famozni P2 obrazac neposredno poslije ratnih sukoba u BiH, kojim su se birači mogli registrovati za „opštinu budućeg življenja“. Poluge za sprječavanje izbornog inženjeringa bilo koje vrste nalaze se isključivo u budućem izbornom zakonu i provedbenim aktima.

Kupovina mjesta u biračkim odborima evidentno se dešava u cijeloj BiH i eklatantan je primjer zloupotrebe postojećih odredbi izbornog zakona i podzakonskih akata, a radi ostvarivanja dominacije unutar biračkog odbora. Naime, političke partije koje nemaju interesa imati svoje predstavnike u biračkim odborima u izbornim jedinicama gdje nemaju

⁸ Pojedini analitičari smatraju da ukoliko informacija o rezultatima sa biračkog mjesta kasni više od 2 sata, posrijedi je izborna manipulacija i uticaj biračkog odbora na rezultate

⁹ CIK BiH bilježi ovakve pojave u manjim opštinama u BiH sa velikim prirodnim resursima kao što su Trnovo i Istočni Drvar, gdje 2 autobusa glasača mogu da odluče načelnika opštine i/ili skupštinsku većinu

¹⁰ Emir Suljagić, kandidat za člana Predsjedništva BiH i aktivista koalicije 1. mart, BH Dani 15.08.2014.

biračko tijelo, prodaju, trampe ili ustupaju svoja mjesta drugim zainteresovanim političkim subjektima. Ovaj problem konstatovan je kako u izvještajima posmatračkih misija OEBS-a¹¹, tako i kod domaćih nestranačkih posmatrača koalicije Pod lupom¹². Nameće se i logično pitanje: Čemu tolika želja da se ima veći broj članova biračkog odbora na jednom biračkom mjestu nego što je to propisano, ukoliko nema nikakvih manipulacija? Upravo neke od navedenih manipulacija mogu biti razlog povećanog stranačkog interesovanja za biračke odbore. Da bi to sebi omogućili, politički subjekti pribjegavaju novoj manipulaciji: prijavljuju **fiktivne nezavisne kandidate** koji im omogućuju dodatni broj članova biračkih odbora¹³. Sve ozbiljne manipulacije koje se vežu za biračke odbore, brojanje glasova na biračkom mjestu, fiktivne kandidate, i sl., mogu se značajno smanjiti izmjenama izbornog zakona i provedbenih akata, i to na više načina. Npr. dio biračkog odbora, najmanje predsjednik, može se imenovati od strane lokalnih izbornih komisija, a regrutovati iz institucija pravosuđa, državnih službenika i drugih čija se odgovornost u biračkom odboru može povezati sa poslom koji trenutno obavljaju. Jednostavnom izmjenom provedbenih akata od strane CIK-a (bez izmjene izbornog zakona) može se naložiti političkim subjektima da imena kandidata za članstvo u biračkim odborima daju prije, a ne poslije žrijebanja. I treće, može se omogućiti da samo oni politički subjekti koji imaju kandidate u osnovnoj izbornoj jedinici mogu ući u žrijebanje za članove biračkih odbora, čime bi sve žrijebane stranke imale interesa imati svoje ljude u biračkim odborima, a ne ustupati iste drugima.

ZAKLJUČAK

Ne postoji univerzalna definicija izbornih manipulacija i prevara, i one kao takve zavise od političkog i kulturološkog ambijenta, stepena

¹¹ Finalni izvještaj posmatračke misije OEBS-a, Opšti izbori 2014. godine u Bosni i Hercegovini

¹² Opšti izbori 2014., Konačni izvještaj koalicije za slobodne i poštene izbore „Pod lupom“

¹³ Npr. na lokalnim izborima 2012. godine, u Bijeljini se za lokalnu skupštinu kandidovalo 8 nezavisnih kandidata koji su ukupno dobili 12 glasova. Jednostavnim pretraživanjem društvenih mreža mogla se ustanoviti stranačka pripadnost za neke od njih.

demokratizacije društva, te same percepcije izbornih manipulacija kod birača u svakom političkom sistemu, odnosno državi. Ponašanje koje je u nekoj zemlji sasvim prihvatljivo i uobičajeno, u drugoj zemlji se tumači kao izborna manipulacija. Pored promjene volje birača, kao ključnog uticaja koje izborne manipulacije i prevare mogu da ostvare, značajniji je ipak njihov dugoročni uticaj na smanjenje povjerenja građana/birača u izborni proces, što koči ozbiljniji demokratski razvoj društva i niz drugih reformskih procesa u bilo kojoj zemlji. U Bosni i Hercegovini izborne manipulacije uzele su maha jer zakonodavac, i pored 19 izmjena Izbornog zakona do sada, ne radi dovoljno da bi uveo mehanizme kojim bi ih spriječio i/ili značajno umanjio. Iako izbori u Bosni i Hercegovini bivaju ocijenjeni od strane međunarodnih i domaćih posmatrača manje-više fer i korektni, niz je proceduralnih propusta, manjkavosti, ali i statističkih trendova koje ukazuju da se dešavaju manipulacije velikih razmjera, pogotovo one koje smo okarakterisali kao manipulacije u širem smislu riječi i koje se dešavaju znatno prije izbornog dana. Uz dodatna međusobna optuživanja političkih subjekata, stvara se ambijent nepovjerenja birača u izborni proces, mnogo veći nego prije dekadu i više kada je aktuelni Izborni zakon tek počeo da se primjenjuje. Evidentan je i kulturološki i mentalni uticaj, u smislu da većina igrača izborne utakmice više spremna da traži i koristi „rupe u zakonu“ da bi sebi ostvarili dodatnu prednost i korist, nego što će se angažovati unutar sopstvene političke partije da se zakonske anomalije otklone. Više nego očigledan primjer je proces imenovanja biračkih odbora, koji su od većeg broja aktera ocijenjeni kao najslabija karika izbornog procesa u BiH.

Da bi se otklonila ili smanjila mogućnost dešavanja jednog dijela izbornih manipulacija koje je ovaj rad obradio, neophodni su hirurški rezovi na Izbornom zakonu BiH ali i provedbenim aktima. Centralna izborna komisija, koja u odnosu na ostala tijela za provođenje izbora u BiH uživa znatno veće povjerenje javnosti, mora imati spreman „plan B“ ukoliko ne bude političke volje za izmjene Izbornog zakona, i maksimalno djelovati kroz podzakonske i provedbene akte u pravcu smanjenja mogućnosti za izborne manipulacije. U suprotnom to povjerenje može biti vrlo lako poljuljano.

U konačnici, i građani/birači su ti koji moraju preuzeti dio odgovornosti i ne učestvovati u onom dijelu izbornih manipulacija koji se dešava uz njihovu saglasnost. Nekad nesvjesni da čine krivično djelo, dodatno opterećeni neimaštinom i problemima, pristaju na jedan dio manipulacija koji možda ima i najveći uticaj na izborni rezultat i dešava se prije izbornog dana. Takve procese ne mogu spriječiti bilo kakve izmjene izbornih pravila, nego samo promjena svijesti o važnosti, vrijednosti i dugoročnim efektima glasa koji daju.

BIBLIOGRAFIJA

1. Alvarez, Michael R., Hall, Thad E., Hyde, Susan D. (2008): „*Election Fraud: Detecting and Deterring Electoral Manipulation*“, The Brookings Institution, Washington D.C.
2. Bjornlund, Eric C. (2004): „*Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*“ Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C.
3. Ćurak, Nerzuk (2011): „*Bosna i Hercegovina nakon izbora: Kako od provizorija napraviti državu*“, Heinrich Boll Stiftung BiH.
4. Hyde, Susan D. (2011): „*The Pseudo-Democrat's Dilemma: Why Election Observation Became an International Norm*“, Cornell University Press, New York.
5. Sartori, Đovani (2003): „*Uparedni ustavni inženjering: strukture, podsticaji i ishodi*“, Filip Višnjić, Beograd.
6. Kovalov, Maksym (2014): „*Electoral Manipulations and Fraud in Parliamentary Elections: The Case of Ukraine.*“ East European Politics & Societies
7. Savanović, Aleksandar (2013): „*Inicijativa „Prvi mart“ u kontekstu ustavnopravnog poretka Republike Srpske i Bosne i Hercegovine*“, Nova srpska politička misao.
8. Bosna i Hercegovina, Opšti izbori 2014/2010, Konačni izvještaj izborne posmatračke misije OSCE/ODIHR, 2014/2010.
9. Izvještaj o provođenju Opštih izbora 2014. godine, CIK BiH

10. Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima, Savjet Evrope (Venecijanska komisija), 2002.
11. Opšti izbori 2014, Konačni izvještaj, Koalicija za slobodne i poštene izbore Pod lupom.

mr.sci Adis Arapović¹

Restauracija ili rekonstrukcija: novi izborni zakon kao minimum političkog konsenzusa

Apstrakt

Ovaj rad analizira kontekstualni okvir, sadržaj i reperkusije koje proizvodi izborni sistem, kao i Izborni zakon Bosne i Hercegovine na politički poredak i konzumaciju ljudskih i političkih prava. Koristeći primarno metodu analize sadržaja, problematizirane su kardinalne anomalije izbornog zakonodavstva, te predstavljeni ključni argumenti za redefiniciju i rekonstrukciju izbornog sistema što je preduslov konsolidacije parlamentarne demokratije, vladavine zakona i povjerenja birača u pravni poredak.

Ključne riječi: izbori, izborni sistem, izorno zakonodavstvo, biračko pravo, demokratizacija, diskriminacija, Bosna i Hercegovina.

UVOD

Aktuelni izborni sistem BiH, iako u protekloj deceniji jeste dao određeni doprinos uspostavljanju vladavine zakona u političkoj sferi, demokratizaciji i legitimnom političkom pluralizmu, isti nije u potpunosti utemeljen na 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: tajnost glasanja, slobodne izbore, neposredne izbore, jednako biračko pravo i opće biračko pravo.

Nedovršen i nestabilan izborni sistem doprinosi time kršenju ustavnih principa i međunarodnih konvencija o ljudskim pravima, čestim političkim krizama, nestabilnim parlamentarnim većinama, malverzacijama i zloupotrebama u izbornom

¹ Autor je politolog i program menadžer u NVO Centri civilnih inicijativa, adis@ccibh.org

procesu, sporoj ili blokiranoj implementaciji izbornih rezultata, ugrožavanju izbornog prava, itd. Izborni sistem BiH je stoga katalizator reduktivne demokratizacije, te kao takav usporava ili blokira proces konsolidacije parlamentarne demokratije.

Posljednja dva izborna ciklusa nedvojbeno su potvrdila paradoks izbornog sistema pa i Izbornog zakona BiH. Naime, svi relevantni akteri, od Centralne izborne komisije (CIK), preko domaćih i međunarodnih nezavisnih izbornih posmatrača, do samih političkih subjekata, izbore su proglasili legitimnim, te manje ili više - fer i poštenim. S druge strane, svi pobrojani akteri, te stručna javnost posebno, jedinstveno promoviraju stavove da je aktuelni Izborni zakon, kao i sistem u cjelini, zastario, neadekvatan, nedovršen, kontradiktoran, neprimjenjiv i neprimjenjen, te kao takav nužno generira političke tenzije i problematizira legalitet i legitimitet političke vlasti, pa se time zagovara njegova temeljita redefinicija.

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 pratećih pravnih akata, 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 proteklih 10 godina provode vrlo ograničeno, nesistematski i sporo?

NEKE KARAKTERISTIKE IZBORNOG SISTEMA BOSNE I HERCEGOVINE

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 izborno 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 u čitavoj zemlji. Neki od vodećih autoriteta savremene politikologije poput Arend

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

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 anomaličan 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 kompliciranim 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 sistema³". Zahvaljujući kompenzacionom izbornom sistemu došlo je praktički do, što nije uobičajena izborna praksa, miješanja dva nivoa izbornih cenzusa (od 3-5%), (...).⁴

Vidljivo je da je u sistemu raspodjele mandata, naglašena namjera zaštite etničkih kolektivnih interesa, nasuprot građanskom suverenitetu i zaštiti individualnih prava i interesa, uključujući jednako aktivno i pasivno biračko pravo. Na primjer, način izbora članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, kao i izbor delegata u Dom naroda Bosne i Hercegovine onemogućuje pripadnicima „ne-konstitutivnih“ naroda, nacionalnih manjina i neopredijeljenih isticanje kandidature ili izbor u ove organe, što je presudom ECHR u predmetu „*Sejdić&Finci*“ označeno suprotnim Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda, te kao takvo mora biti promijenjeno i usklađeno sa ovom Konvencijom.

Rezimirajmo, izborni sistem Bosne i Hercegovine definiran je pojedinim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, te nižih nivoa vlasti, kao i setom izbornog zakonodavstva u šta ulazi Izborni zakon BiH, te još 12 zakona državnog ili

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.

entitetskog nivoa. Također, ustave entiteta, kantona, statute općina i opština također možemo smatrati dijelom izbornog sistema Bosne i Hercegovine. Izborni sistem BiH jeste kombinacija gotovo svih poznatih izbornih principa: većinski princip i jednočlane izborne jedinice za izbor Predsjedništva BiH, zatim proporcionalni princip višečlane izborne jedinice za izbor sastava parlamenata, prag od 3% za redovne mandate putem zatvorenih preferencijalnih listi, preferencijalno glasanje (liste otvorene biračima), te prag od 5% za kompenzacione mandate, zbog čega izborni sistem Bosne i Hercegovine možemo smatrati kombiniranim ili hibridnim *sui generis* izbornim sistemom.

Iako je funkcija izbora da, između ostalog, „obezbjede predstavljanje i uspostave legitimitet“, kako bi se „vladi prosljedili zahtjevi naroda“, jer, čak i „autortarni 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 ekstremne recidive totalitarizma, političke, etničke, teritorijalne i rodne diskriminacije.

IZBORNI SISTEM KAO KATALIZATOR POLITIČKIH KRIZA

Posljednji opći, predsjednički i parlamentarni, izbori u Bosni Hercegovini održani u oktobru 2014. godine, prema stajalištima međunarodnih institucija, održani su u vrlo kompliciranom izbornom sistemu. Prema izvještaju OSCE-ove posmatračke misije, „nedostatak političke volje da se odmakne od Općeg okvirnog sporazuma za mir iz 1995. godine (Dejtonski mirovni sporazum) znači da važni i dugotrajni nedostaci (izbornog sistema, op.a.) ostaju. Konkretno, ograničenja prava kandidiranja i glasanja zasnovana na etničkoj pripadnosti suprotna su obavezama prema OSCE-u i standardima Vijeća Evrope. Nažalost, ovo su drugi izbori koji se održavaju uz kršenje presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić-Finci⁶“.

Izborni sistem Bosne i Hercegovine i prije 4 godine, kao i danas okarakteriziran je kao „vrlo složen i kao takav za sve učesnike u izbornom procesu predstavljao je izazov u pogledu razumijevanja i provedbe“⁷. Generalna ocjena nakon izbora 2010.

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

⁶ Bosnia and Herzegovina General Election 2014, Final Report of Election Observing Mission OSCE/ODIHR, 2010, str 1-2.

⁷ Bosnia and Herzegovina General Election 2010, Final Report of Election Observing Mission OSCE/ODIHR, 2010, 6-7.

godine bila je da su „izbori provedeni u skladu sa normama OSCE-a i Vijeća Europe, ali određena ključna područja i izborna pitanja zahtijevaju daljnju akciju i potrebne korekcije.“⁸. Prema ovogodišnjem izvještaju misije ODHIR/OSCE “iako su izbori provedeni efikasno, (...) rastuće nepovjerenje građana u funkcioniranje demokratskih institucija dovodi stabilnost u opasnost.”

Nakon izbora 2014. 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 pisanja ovog teksta, krajem marta 2015. godine, dakle više od 5 mjeseci nakon održanih izbora, nisu formirane vlade u nekoliko kantona, Federaciji BiH, te na nivou BiH, što znači da izborni proces i provedba izbornih rezultata nisu okončani u skladu 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.

Jedno od tumačenja permanentne političke krize i blokade formiranja vlasti nakon izbora 2010., pa i 2014. godine, jeste da je na sceni dugogodišnji sukob između dva politička koncepta, koji je omogućen nedorečenošću izbornog zakonodavstva. Naime, bosanskohercegovački politički prostor, između ostalih sukoba, poprište je ideološkog konflikta dva koncepta oko načina formiranja vlasti i funkcioniranja države općenito. Isključivi etnički koncept vlasti ne prihvata demokratsku činjenicu da su na posljednjim dvama izborima u BiH veliku podršku građana dobile i političke opcije koje Bosnu i Hercegovinu ne posmatraju samo kao zbir naroda koji u njoj žive, nego i kao državu jednakih građana. Jednostavnije, sukob ova dva koncepta je sukob primata kolektivnog etno-nacionalnog suvereniteta, nasuprot individualnom građanskom suverenitetu. Kao što etno-nacionalni politički krugovi osporavaju politički legitimitet multietničkim strankama, tako i tzv. građanske ili ne-etničke stranke prenebregavaju činjenicu da je ekskluzivnost etničkog političkog predstavljanja karakteristika Ustava Bosne i Hercegovine, te na ovim osnovama, važećeg Izbornog zakona. Posljedica navedenog jeste kontinuirano prisustvo političkog konflikta na rascjepima centralizacija-decentralizacija i individualizam-kolektivizam, što trajno hendikepira funkcioniranje pravno-političkog sistema, efikanost zakonodavne i izvršne vlasti, te brzinu i sadržaj procesa demokratizacije. Dobar primjer za prethodnu elaboraciju jeste neprovođenje presude Ustavnog suda

⁸ Ibid, 8.

BiH po pitanju izbora u Gradu Mostaru. Dok jedne stranke odbijaju većinski princip za Grad Mostar, isti taj princip zagovaraju na nivou Federacije BiH ili države. Jednako tome, druge stranke odbijaju većinski princip na višim nivoima, dok im isti ne bi smetao za teritoriju Grada Mostara. Time pat-pozicija postaje trajno rješenje.

NOVI IZBORNI SISTEM - 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 kriterija.“⁹ Češći su primjeri da se izborni sistem bira 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“.¹⁰

Iako je do sada izvršen veliki broj izmjena u izbornom sistemu, posebno u Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine (ukupno 19 od donošenja Zakona), 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, gdje bi svaki građanin i državljanin Bosne i Hercegovine imao jednako pravo i mogućnost da bira svoje predstavnike ili pak da bude biran. 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

⁹ Vladimir Goati, et.al., *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, (Beograd, 2008), 44;

¹⁰ Ibid.

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 i na zaštiti individualnih ljudskih 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 zagwarantirana samo pripadnicima triju najvećih nacionalnih grupa u zemlji, odnosno trima konstitutivnim narodima. U stvari, demokratski princip jednakog biračkog 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 kandidata samo određenog naroda i s određene teritorije). Vrijednost glasa nije ni približno ista u svim izbornim jedinicama, pa je za parlamentarni mandat u jednoj dovoljno nekoliko stotina glasova, a u drugoj nije dovoljno ni nekoliko hiljada. 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, dok je učešće žena u zakonodavnoj, te posebno izvršnoj vlasti, neproporcionalno i suprotno pozitivnim propisima o ravnopravnosti spolova.

Dokazujemo, između ostalog, da su ljudska i politička prava reducirana 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 ratne podijeljenosti, konstituira geografsko-etničke 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 teritoriji 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 poništen je politički građanin u korist etničkog političkog predstavljanja, jer je zapostavljanje činjenica iz preambule Ustava koja identificira 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 predstavljanje. Prema tome, „osnova političke reprezentacije nije građanin, već nacija i nacionalni identitet. Umjesto promocije individualnih interesa i prava građana, politički interesi se oblikuju na nacionalnoj osnovi, a to znači na kolektivitetu. Jednopartijski model ispoljavanja interesa radničke klase, etničke stranke su zamijenile ispoljavanjem kolektivnih interesa nacije“¹¹.

Izražen problem izbornog sistema jeste i 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. 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. Slična anomalija se desila i na izborima 2014. kada su pojedini kandidati, radi veće vjerovatnoće neposrednog ili posrednog izbora u jedan od parlamentarnih domova mijenjali etničku pripadnost, što se na koncu desilo i sa kandidatima za ministre u pokušaju imenovanja nove Vlade Federacije BiH u martu 2015. godine.

Sumarno posmatrano, trinaest godina od donošenja Izbornog zakona, te devetnaest izmjena i dopuna koje su uslijedile između 2002. i 2014. godine, s velikom sigurnošću možemo ustvrditi da ovakav izborni sistem, nužno treba reformirati, uskladiti ga s presudama međunarodnih i domaćih sudova, te na najmanju moguću mjeru svesti anomalije, kojih ima isuviše da bi se bilo kakvim partikularnim ili ograničenim korekcijama mogle anulirati. Stoga je široka javna debata, usaglašavanje i konsenzus o sadržaju novog Izbornog zakona najvažniji izazov aktuelnog političkog mandata.

Konkretnije, „izborni sistem BiH mora sadržavati osnovna načela demokratskog izbornog prava: načelo općosti, načelo jednakosti, načelo neposrednosti, načelo tajnosti i načelo slobodnog prava glasa“¹². Ova načela predstavljaju standarde savremene predstavničke demokratije, odnosno demokratskih izbora.

¹¹ Mirko Pejanović, *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*, (TKD Šahinpašić, 2005), 54.

¹² Dieter Nohlen, *Dictionary of State and Politics* (München, 1996), 124-125.

Izborni sistem Bosne i Hercegovine mora aktivirati demokratska načela predviđena Ustavom i međunarodnim standardima ljudskih prava, tj. mora biti legitiman. Istovremeno, ključni preduslov je okončanje „protektivne demokratije“¹³, osnaživanje suvereniteta države i, ustavnim i zakonskim prekompozicijama, dokidanje ekskluzivne etničke reprezentacije, koja je determinirana ustavnom i izbornom legislativom, ali i *vice versa!*

Uživanju ljudskih prava, pa time i biračkih prava, kao prepreka stoji postojeći Ustav i Izborni zakon BiH kao osnova diskriminacije. Stoga, od velike važnosti je da svaka suštinska promjena u Izbornom zakonu BiH mora biti praćena i adekvatnom promjenom u samom Ustavu BiH i obrnuto. Iz tog razloga, konceptualne promjene u Izbornom zakonu i nisu tako jednostavan potez jer zadiru u suštinu Ustava BiH. Međutim, 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.

Stoga, ako se želi postići napredak u konsolidaciji parlamentarne demokratije, osigurati progres u demokratizaciji, te minimalan konsenzus u interesu svih naroda i svih građana BiH, te njenih sastavnih djelova, onda je potrebno približiti ova dva koncepta, pomiriti ih inovativnim ustavnim reformama, rekonstrukcijom izborne legislative i drugačijom političkom kulturom i praksom. Donošenje novog Izbornog zakona stoga je minimum političkog konsenzusa koji se mora postići kako bi se podstakla konsolidacija parlamentarne demokratije, provedba ustavnih principa i međunarodno prihvaćenih normi koje neminovno uslovljavaju daljnji proces euro-unijskih integracija.

Kako navodi Sartori, dosadašnja praksa pokazuje da je reinženjering i odabir izbornog sistema bio posebno fundamentalan i značajan za (re)konstituiranje demokratije u post-socijalističkim društvima. U Bosni i Hercegovini je u poslijeratnom periodu uspostavljen izborni sistem koji je odražavao uslove i društvenu dinamiku tadašnjeg vremena. Izborni sistem nije neutralan regulativni mehanizam, već jedan od ključnih faktora za formiranje političke scene u zemlji, koji zahtijeva periodično preispitivanje. Iz tog razloga, postojeći izborni sistem veoma brzo mora biti uspostavljen kao demokratski koji se temelji na općem i jednakom pravu glasa, te slobodnim i neposrednim izborima za sve građane BiH, bez obzira na njihovu nacionalnu, vjersku, rodnu, teritorijalnu i bilo koju drugu pripadnost.

¹³ Andrew Haywood, *Politics* (New York, 2002), 144.

BIBLIOGRAFIJA

1. Almond, G. (2008): *Comparative Politics Today: a World View*, Longman Publishing, NY;
2. Arnautović, S. (2009): *Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*, Promocult, Sarajevo;
3. Bose, S. (2002): *Bosnia after Dayton: Nationalist Partition and International Intervention*, Hurst & Co, London;
4. Bieber, F. (2004): *Institutionalization of Ethnicity*, Forum Bosnae, Sarajevo;
5. Bryman, A. (1988): *Quantity and Quality in Social Research*. Routledge, London;
6. Burnham, P., Gilland, K., Wyn, G., Zig, L.H. (2004): *Research Methods in Politics*, New York, Palgrave Macmillan;
7. Ćurak, N. (2011): *Bosna i Hercegovina nakon izbora: Kako od provizorija napraviti državu*, Heinrich Böll Stiftung, Bosna i Hercegovina, 2011,
8. Dauster, M. (2001): *Ustav Bosne i Hercegovine: Nedovršena pravna država - diskurs*, u: Sveske za javno pravo, CZP, Sarajevo;
9. Denzin, N. (1970): *Sociological Methods: A Sourcebook*, Chicago.
10. Haywood, A. (2002): *Politics*, New York;
11. Kasapović, M. (2003): *Izborni leksikon*, Politička kultura. Zagreb.
12. Katz, R. (1997): *Democracy and Elections*, Oxford University Press, Oxford;
13. Lijphart, A. (1977): *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Heaven.
14. Mijan, Z. (2006): *Volja birača ili algebra bez granica: kakav izborni sistem treba BiH*, u: Puls demokratije, Sarajevo;
15. Mueller, D.C. (2008): *Public choice III*, Press Syndicate,

Cambridge;

16. Mujkić, A. (2008): *We, the Citizens of Ethnopolis*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo;
17. Nohlen, D. (1996): *Worterbuch Sttat und Politik*, LBpB, Bonn;
18. Pejanović, M. (2005): *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*, TKD Šahinpašić,
19. Sartori, G. (2003): *Uporedni ustavni inženjering: strukture, podsticaji i ishodi*, Filip Višnjić, Beograd;
20. Bosnia and Herzegovina General Election 2014/2010, Final Report of Election Observing Mission OSCE/ODIHR, 2014/2010.
21. Opći izbori 2014, Konačni izvještaj, Koalicija za slobodne i poštene izbore Pod lupom.

Mr. sci Uma Isić¹

Politički subjekti i kandidati - manjkavosti postojeće regulative i moguća rješenja

Apstrakt

Postupak prijave i ovjere političkih subjekata za učešće na neposrednim izborima u Bosni i Hercegovini, te postupak ovjere kandidatskih listi i kandidata, propisan je odredbama Poglavlja 4 Izbornog zakona BiH, a uslovi za kandidovanje odredbama člana 1.6, 1.7, 1.7a, 1.8 i 4.2 Izbornog zakona BiH. Do sada održani izbori u Bosni i Hercegovini potvrdili su da je i ova oblast izbornog procesa često izložena manipulacijama političkih subjekata i kandidata. Sprečavanju manipulacija može doprinijeti kvalitetnije normiranje postupka prijave i ovjere političkih subjekata i kandidata, kako novim Izbornim zakonom BiH, tako i donošenjem Zakona o političkim organizacijama na nivou Bosne i Hercegovine, a izrada i usvajanje oba zakona je i političko i tehničko pitanje.

Ključne riječi: politički subjekti, registracija političkih stranaka, potpisi podrške, taksa za ovjeru, kandidatske liste, kandidati

UVOD

Postupak prijave i ovjere političkih subjekata (politička stranka, nezavisni kandidat, koalicija i lista nezavisnih kandidata) i ovjere kandidatskih listi i kandidata u Bosni i Hercegovini mogu biti predmet manipulacija posebno zbog: jednostavne procedure registracije političkih stranaka i nepostojanja jedinstvenog registra političkih stranaka; promjene ovlaštenih osoba političkih stranaka ili koalicija nakon njihove ovjere za učešće na izborima i unutarstranačkih podjela; broja potpisa podrške i načina njihovog prikupljanja; uplate i povrata takse za ovjeru; nepostojanja jedinstvenih baza podataka o kandidatima koji su

¹ Autorka je potpredsjednica Udruženja izbornih zvaničnika BiH; umaisic@hotmail.com

obuhvaćeni odredbama člana 1.6, 1.7, 1.7a i 1.8 Izbornog zakona BiH² (u daljem tekstu: IZ BiH); sačinjavanja kandidatskih listi u smislu „ravnopravne“ zastupljenosti polova i nesankcionisanja kršenja odredbi IZ BiH, koje se odnose na prijavu i ovjeru političkih subjekata i ovjere kandidatskih listi i kandidata.

REGISTRACIJA POLITIČKIH STRANAKA I NJIHOV REGISTAR

U Bosni i Hercegovni je vrlo jednostavno registrovati političku stranku, jer entitetski zakoni³ koji regulišu ovu oblast su propisali minimalne uslove za registraciju - 500 (u Republici Srpskoj) odnosno 50 (u Federaciji BiH) potpisa poslovno sposobnih punoljetnih osoba. Podatke o svim registrovanim političkim strankama, aktivnim, odnosno brisanim iz sudskih registara po različitim osnovama, u Bosni i Hercegovini ne posjeduje niti jedna institucija, a takve podatke je lako pronaći npr. za Hrvatsku ili Srbiju. Prema podacima Digitalno-informacijskog dokumentacijskog ureda Vlade Republike Hrvatske u ovoj zemlji su registrovane 244 političke stranke, od čega je aktivno njih 123.⁴ Također, prema podacima Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu Republike Srbije⁵, ažuriranim 01.02.2015. godine, u ovoj zemlji registrovano je 96 političkih stranaka.

Ukupan broj registrovanih političkih stranaka⁶
--

² „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 i 7/14, Sarajevo,

³ „Zakon o političkim organizacijama“, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 15/96, Banja Luka, 1996, i „Zakon o političkim organizacijama“, *Službeni list SRBiH*, br. 27/91, Sarajevo, 1991.

⁴ Vlada Republike Hrvatske, *Političke stranke i izbori*, dostupno preko: <http://www.digured.hr/Politicke-stranke-i-izbori>. (Pristupljeno 13.03.2015.)

⁵ Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu Republike Srbije, *Izvod iz registra političkih stranaka*, dostupno preko:

<http://www.mduls.gov.rs/doc/dokumenta/pstranke/IZVOD%20IZ%20REGISTRA%203022015.pdf>. (Pristupljeno 13.03.2015.)

⁶ Agencije, *BiH svjetski lider po broju političkih stranaka*, dostupno preko: <http://www.nezavisne.com/novosti/izbori/BiH-svjetski-lider-po-broju-politickih-stranaka-157624.html>. (Pristupljeno 13.03.2015.)

Bugarska	177	SAD	22
Danska	17	Švedska	75
Grčka	50	Švicarska	30
Kina	9	Turska	61
Japan	37	Velika Britanija	12
Rusija	35		

Tabela 1. Pregled broja političkih stranaka u pojedinim zemljama

Procjenjuje se da je u Bosni i Hercegovini registrovano oko 190 političkih stranaka i prema analizama naša zemlja ima rekordan broj političkih stranaka u odnosu na broj stanovnika. Četrnaest sudova, nadležnih za registraciju političkih stranaka, je u periodu od 2009. do 2012. godine, a na zahtjev Centralne izborne komisije BiH (u daljem tekstu: CIK BiH), iz registra sudova izbrisalo ukupno 142 političke stranke, tako da se postavlja pitanje koliko ih je bilo, odnosno koliko ih trenutno ima. Broj registrovanih političkih stranaka se povećava, naročito u periodu pred održavanje izbora, prvenstveno kako bi učestvovala u podjeli mjesta u biračkim odborima, a manje zbog stvarnog političkog djelovanja.

Registracija političke stranke je ključni uslov za njenu prijavu za učešće na izborima. U svakom izbornom ciklusu CIK BiH raspolaže podacima o političkim subjektima koji podnesu prijavu za učešće na izbore, odnosno koje budu ovjerene, shodno IZ BiH.

Godina	Političke stranke	Nezavisni kandidati	Koalicije	Liste nezavisnih kandidata
2008.	80	41	273	20
2010.	47	13	11	0
2012.	84	330	59	16
2014.	65	24	24	20

Tabela 2. Pregled ovjerenih političkih subjekata u Bosni i Hercegovini

Tokom izbornog perioda političke stranke mijenjaju ovlaštena lica, od stranačkih frakcija formiraju nove političke stranke, zadržavaju ime stranke ili pak daju novoformiranim vrlo slično, zadržavaju pečate i dokumentaciju, bankovne račune i dr. i pri tome ne vrše promjene u registrima političkih stranaka niti o tome obavještavaju CIK BiH, čime direktno krše odredbe člana 4.22 IZ BiH, te se za navedene slučajeve uglavnom saznaje iz medija.

Potpisi podrške

Članom 4.4 IZ BiH propisan je broj potpisa podrške koje političke stranke i nezavisni kandidati moraju podnijeti uz prijavu za ovjeru za učesće na izborima.

Tip političkog subjekta:	Politička stranka	Nezavisni kandidat
Izborni nivo koji se bira:		
za izbor članova Predsjedništva BiH	3.000	1.500
za izbore za poslanike Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH	3.000	1.500
za izbore poslanika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH, ili za izbore narodnih poslanika Narodne skupštine Republike Srpske, ili za izbor predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske	2.000	1.000
za izbore poslanika u kantonalne skupštine Federacije BiH	500	250
za izbore za općinsko vijeće, odnosno skupštinu općine i za načelnika općine, u općini u kojoj broj birača upisanih u Centralni birački spisak na dan raspisivanja izbora:		
	100	100
a) nije bio veći od 10.000 birača,	200	100

b) bio veći od 10.000 birača	5 % potpisa birača upisanih u CBS	5 % potpisa birača upisanih u CBS
c) nije bio veći od 1000 birača		

Tabela 4. Pregled broja potrebnih potpisa podrške

U Hrvatskoj za kandidovanje za predsjednika Republike Hrvatske podnosilac kandidature dužan je prikupiti 10.000 potpisa podrške⁷, kao i u slučaju kandidature za predsjednika Republike Srbije⁸.

Zemlja	Ukupan broj birača
Bosna i Hercegovina	3.278.908
Hrvatska	3.779.314
Srbija	6.767.324

Tabela 4. Pregled broja registrovanih birača

Dakle, u Hrvatskoj, u kojoj je broj birača približan broju birača u BiH za kandidaturu za predsjednika države podnosi se 10.000 potpisa podrške, što je za 7.000 manje u odnosu na propisan broj potpisa podrške za političke stranke i za 8.500 manje za nezavisne kandidate. Prikupljanje značajnog broja potpisa podrške u Hrvatskoj i Srbiji za kandidaturu za predsjedničke izbore utiče na broj kandidatura, dok se u BiH broj kandidata, posebno nezavisnih, za članove Predsjedništva BiH povećava, s obzirom na potreban mali broj potpisa podrške. Spisak potpisa podrške, na obrascu koji propisuje CIK BiH, sadrži lične podatke birača, te lične podatke lica koje je odgovorno za prikupljanje potpisa podrške. Međutim, vrlo često ta lica na nezakonit način dolaze do ličnih podataka birača, čak i potpisuju za birače, čime direktno krše odredbe IZ BiH i čine krivično djelo.

⁷ „Zakon o izboru Predsjednika Republike Hrvatske“, *Narodne novine*, br. 22/92, Zagreb, 1992, i „Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru Predsjednika Republike Hrvatske“, *Narodne novine*, br. 71/97, Zagreb, 1997.

⁸ „Zakon o izboru Predsednika Republike“, *Službeni glasnik RS*, br. 111/2007, Beograd, 2007, i „Zakon o izboru Predsednika Republike“, *Službeni glasnik RS*, br. 104/2009, Beograd, 2009.

IZ BiH propisuje i oslobađanje od prikupljanja potpisa podrške ako je član političke stranke nosilac mandata u istom organu za koji politička stranka podnosi prijavu za ovjeru kandidature, osim za izbore za članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine. U tom slučaju politička stranka je dužna podnijeti izjavu koju je potpisao izabrani dužnosnik, kao i potvrdni obrazac, kojim se potvrđuje da je bio član te političke stranke u vrijeme kada je dobio mandat i da je još član te političke stranke. Kako, shodno odredbi člana 1.9 IZ BiH, mandat pripada izabranom zvaničniku tokom istog izbornog ciklusa, ukoliko je napustio političku stranku ne može potpisati potvrdu i vrlo često se ovo „pravo“ izabranog zvaničnika koristi kao svovjersna manipulacija.

Taksa za ovjeru

Član 4.16 IZ BiH propisuje da politička stranka ili nezavisni kandidat uz prijavu za ovjeru prilažu dokaz o uplaćenju taksi u iznosu koji je odredila CIK BiH za te izbore i da se uplaćeni novčani iznos za taksu za ovjeru se vraća ako politička stranka ili nezavisni kandidat dobiju najmanje jedan mandat na izborima ili ako zahtjev bude odbijen. S obzirom da je izborni prag od 3 % vrlo nizak postavlja se pitanje svrsishodnosti povrata takse zbog nerespektabilnog broja osvojenih glasova.

Uslovi za kandidovanje

Da bi se ovjerio za izbore za organe na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, nezavisni kandidat ili kandidat na kandidatskoj listi političke stranke, nezavisnih kandidata ili kandidatskoj listi koalicije mora ispunjavati uslove iz člana 1.6, 1.7, 1.7a, 1.8⁹ i 4.2 IZ BiH, a koje se odnose na kršenje međunarodnog humanitarnog prava, nespojivosti i upis u Centralni birački spisak za izbornu jedinicu u kojoj se kandiduje.

⁹ Član 1.8 IZ BiH propisuje da sudije redovnih i ustavnih sudova, tužioci i njihovi zamjenici, pravobranioци i njihovi zamjenici, ombudsmeni i njihovi zamjenici, članovi sudova/domova/vijeća za ljudska prava, notari policijski službenici, državni službenici, pripadnici Oružanih snaga BiH, pripadnici Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, kao i diplomatski i konzularni predstavnici BiH u inozemstvu, koji imaju diplomatski status u skladu s Bečkom konvencijom o diplomatskim odnosima (iz 1961.godine), mogu se kandidirati za javnu izbornu dužnost samo ako prethodno podnesu ostavku na taj položaj ili postupe u skladu sa zakonima koji regulišu njihov status.

Nažalost, ne postoji jedinstvena baza o osobama koje su prekršile odredbe humanitarnog prava i na stranicama međunarodnih i domaćih sudova mogu se samo naći podaci o stanju predmeta, a posebno je teško pratiti promjene statusa lica protiv kojih se vode sudski postupci.-

Također, ne postoji ni jedinstvena baza podataka o državnim službenicima, čiji radno-pravni status je različito regulisan u slučaju kandidovanja. Državni službenici često ne postupaju u skladu sa zakonom koji reguliše njihov status, potpisuju izjavu o prihvatanju kandidature, te pod materijalnom i krivičnom odgovornošću tvrde da nisu obuhvaćeni ovom odredbom i tek nakon osvajanja mandata postupaju u skladu sa odredbom člana 1.10 IZ BiH, što predstavlja kršenje člana 1.8 Izbornog zakona BiH.

Kandidatske liste

Ovjerena politička stranka, koalicija ili lista nezavisnih kandidata dostavlja CIK BiH kandidatsku listu na ovjeru za svaku izbornu jedinicu najkasnije 90 dana prije dana izbora. Odredba člana 4.19 IZ BiH propisuje da svaka kandidatska lista uključuje kandidate muškog i ženskog pola, koji su ravnopravno zastupljeni i to kada je jedan od polova zastupljen s najmanje 40% od ukupnog broja kandidata na listi. Kandidati manje zastupljenog pola raspoređuju se na kandidatskoj listi na sljedeći način: najmanje jedan kandidat manje zastupljenog pola među prvih dva kandidata, dva kandidata manje zastupljenog pola među prvih pet kandidata i tri kandidata manje zastupljenog pola među prvih osam kandidata, itd. Na Općim izborima 2014. godine prvi put je primijenjena navedena odredba, koju u matematičkom smislu nije bilo moguće u potpunosti ispoštovati, kada se uzme u obzir navedeni raspored kandidata na listi.

Uz prijedlog kandidatske liste dostavlja se izjašnjenje svakog od kandidata na listi o prihvatanju kandidature, izjava da nema smetnji iz člana 1.10 stav (1) tačka 5. IZ BiH i izjava o imovinskom stanju kandidata iz člana 15.7 IZ BiH. Izjašnjenje i izjave moraju biti ovjerene na način propisan zakonom. Političke stranke i kandidati nerijetko

zloupotrebljavaju izjave o prihvatanju kandidature. Nakon ovjere kandidati su odustajali od kandidature i takvim zahtjevima se udovoljavalo u svim slučajevima i rokovima, koje je u skladu sa IZ BiH bilo moguće ispoštovati.

Izjašnjenje o pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi ostalih koristit će se kao osnov za ostvarivanje prava na izabranu odnosno imenovanu funkciju za koju je uslov izjašnjenje o pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi ostalih u izbornom ciklusu za koji je kandidatska lista podnesena. Međutim, u cilju ostvarivanja prava na navedene funkcije neki kandidati su, posebno tokom posljednjih izbora za Dom naroda Federacije BiH, mijenjali svoja izjašnjenja.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1. IZ BiH propisuje samo jednu sankciju u postupku prijave i ovjere prijava političkih subjekata i ovjere kandidatskih listi i to novčanu kaznu u iznosu od 1.000,00 KM do 10.000,00 KM kojom se kažnjavaju politički subjekt za povredu, ako u roku od deset dana ne dostavi izmjene podataka (član 4.22), a brojne su manipulacije koje se dešavaju u navedenom postupku.
2. Registracija političkih stranaka zahtijeva donošenje Zakona o političkim organizacija u BiH, kako bi se unaprijedili uslovi za registraciju i smanjio broj fiktivnih političkih stranaka i uspostavio jedinstveni registar političkih stranaka. Navedeni registar mora biti dostupan CIK BiH, koja bi imala podatke o političkim strankama i drugim subjektima koji krše odredbe člana 4.22 IZ BiH.
3. Potrebno je uskladiti broj potpisa podrške za svaki nivo vlasti u Bosni i Hercegovini sa brojem stanovnika, što je moguće uraditi nakon objave rezultata popisa stanovništva iz 2013. godine.
4. Propisati sankcije za osobe koje prikupljaju potpise podrške i pri tome neovlašteno pristupaju ličnim podacima ili krivotvore potpise.
5. Povećati izborni prag za političke subjekte, čime bi se i povrat takse za ovjeru vršio na osnovu respektabilnog broja glasova.

6. Uspostaviti baze podataka u vezi sa članom 1.6, 1.7, 1.7a i 1.8 IZ BiH i zahtijevati stalnu saradnju institucija koje raspolažu ovim podacima sa CIK BiH.
7. S obzirom da otvorene kandidatske liste, osim mogućnosti kandidovanja, ne obezbjeđuju i ravnopravnu zastupljenost polova u organima vlasti za koje se kandiduju, potrebno je u članu 4.19 stav (4) IZ BiH brisati odredbu o rasporedu kandidata na kandidatskoj listi i propisati obavezu da na listama samo bude najmanje 40 % kandidata manje zastupljenog pola.
8. Izjašnjenje o pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi ostalih ne smije bit predmet manipulacija i potrebno je preciznije definisati „izborni ciklus“.

BIBLIOGRAFIJA

Službena glasila

1. „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 i 7/14, Sarajevo,
2. „Zakon o političkim organizacijama, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 15/96 , Banja Luka, 1996,
3. „Zakon o političkim organizacijama“, *Službeni list SRBiH*, br. 27/91, Sarajevo, 1991.
4. „ Zakon o izboru Predsjednika Republike Hrvatske“, *Narodne novine*, br. 22/92, Zagreb, 1992,
5. „Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru Predsjednika Republike Hrvatske“, *Narodne novine*, br. 71/97, Zagreb, 1997.
6. „Zakon o izboru Predsednika Republike“, *Sl. glasnik RS*, br. 111/2007, Beograd, 2007
7. „Zakon o izboru Predsednika Republike“, *Sl. glasnik RS*, br. 104/2009, Beograd, 2009.

Izvori sa interneta

1. Vlada Republike Hrvatske, *Političke stranke i izbori*, dostupno preko: <http://www.digured.hr/Politicke-stranke-i-izbori>. (Pristupljeno 13.03.2015.)
2. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu Republike Srbije, *Izvod iz registra političkih stranaka*, dostupno preko: <http://www.mduls.gov.rs/doc/dokumenta/pstranke/IZVOD%20IZ%20REGISTRA%2003022015.pdf> . (Pristupljeno 13.03.2015.)
3. Agencije, *BiH svjetski lider po broju političkih stranaka*, dostupno preko: <http://www.nezavisne.com/novosti/izbori/BiH-svjetski-lider-po-broju-politickih-stranaka-157624.html> . (Pristupljeno 13.03.2015.)

Ivana Korajlić¹

Zloupotreba javnih resursa u izbornoj kampanji – komparativna prednost pozicije ili kršenje zakona?

Apstrakt

U Bosni i Hercegovini još uvijek nije zakonski regulisana praksa korišćenja javnih funkcija i institucija u svrhu predizborne promocije, niti su uspostavljeni mehanizmi sprečavanja zloupotrebe javnih resursa u svrhu kampanje. Zbog liberalnog zakonskog okvira, stranke i funkcioneri u izbornim godinama koriste budžetska sredstva, ljudske resurse, službene automobile i opremu, ali i javna pojavljivanja u sklopu javne funkcije, s ciljem promovisanja stranke i kandidata. Dodatni problem predstavljaju i budžetska izdvajanja u obliku nabavki, grantova i subvencija, kao i zapošljavanje u javnom sektoru u svrhu obezbjeđenja podrške na izborima. Neophodno je uvesti zakonske restrikcije i ograničenja u pogledu korišćenja institucionalnih sredstava i pozicija u izbornom procesu, te razgraničiti javne i stranačke funkcije.

Ključne riječi: izborna kampanja, političke partije, kandidati, javne funkcije, javna sredstva, institucionalni resursi, zloupotrebe.

UVOD

Zloupotreba javnih resursa u predizbornom periodu s ciljem promovisanja stranaka ili kandidata koji već obavljaju javne funkcije je veoma česta praksa u Bosni i Hercegovini, ali i u drugim zemljama. Venecijanska komisija definiše zloupotrebu javnih resursa kao „nezakonito ponašanje državnih službenika, kandidata i stranaka na vlasti koji koriste svoj položaj i veze u institucijama vlasti kako bi uticali na

¹ Autor je program menadžer Transparency International Bosne i Hercegovine; ikorajlic@ti-bih.org

ishod izbora². Komisija dalje definiše institucionalne resurse kao „ljudske, finansijske, materijalne, *u naturi* i druge nematerijalne resurse koje koriste nosioci vlasti i državni službenici tokom izbora, a koji proističu iz kontrole nad zaposlenima u javnom sektoru, raspodjelom finansija, pristupom javnim ustanovama, kao i resurse u vidu povlaštenog položaja ili prisustva u javnosti proistekle iz njihove pozicije izabranog ili imenovanog zvaničnika, a koji se mogu pretvoriti u političku promociju ili drugu vrstu podrške“.³

Primjeri zloupotreba institucionalnih sredstava i javnih funkcija za izbornu kampanju su raznovrsni: od korišćenja službenih vozila, zaposlenih u javnom sektoru, prostorija institucija i javnih ustanova, preko korišćenja privilegija javne funkcije za promociju kroz medijske nastupe i događaje, pa do direktnog preusmjeravanja sredstava iz budžeta za finansiranje kampanje.

U ekstremnim slučajevima, javna sredstva se direktno preusmjeravaju iz budžeta za potrebe izborne kampanje ili stranke, što je uglavnom zabranjeno zakonom. Međutim, problem predstavljaju suptilnije prakse koje podrazumijevaju korišćenje posrednika, te se sredstva iz budžeta preusmjeravaju preko trećih lica, odnosno udruženja, kompanija, pojedinaca, kroz ugovore, podsticaje ili grantove, nakon čega se ta sredstva koriste kao podrška stranci tokom kampanje ili za aktivnosti promocije kandidata ili stranke.

Zloupotrebu javnih resursa u izornoj kampanji predstavlja i korišćenje javnih medijskih servisa, koji su javna preduzeća finansiranja iz budžeta, a koje vladajuće partije koriste u propagandne svrhe, ne samo kroz plaćeno oglašavanje, već, što je mnogo opasnije, kroz kontrolu nad uređivačkom politikom javnih servisa, koji posljedično u pozitivnom svjetlu predstavljaju vladajuću stranku i njene funkcionere.

²European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes*, Strasbourg, 16 December 2013, str. 5. Dostupno na:

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282013%29033-e>

³ Ibid, str. 6

Smjericice Ureda misije OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) posebno naglašavaju pitanje zastrašivanja i mobilizacije zaposlenih javnom sektoru za potrebe podrške na izborima, te izvlačenje sredstava iz javnih preduzeća koje kontrolišu političke stranke na vlasti opet putem trećih lica (udruženja i kompanija povezanih sa strankom).⁴ Međutim, zloupotrebom javnih resursa se svakako može smatrati i kupovina podrške birača kroz proces zapošljavanja u javnom sektoru.

Ovakva praksa se kosi sa principima demokratskih izbora, imajući u vidu da daje povlašten položaj strankama koje su već na vlasti, i pojačava im šanse da budu ponovno izabrane, a sa druge strane opozicione partije, koje nemaju pristup institucionalnim resursijima i mašineriji ljudi zaposlenih u institucijama vlasti imaju slabiju startnu poziciju u utrci za vlast. Neravnopravan položaj vladajućih i opozicionih stranaka posebno je vidljiv u državama ili nivoima vlasti, gdje jedna politička partija ima dominantnu kontrolu nad institucijama, ili je na vlasti dugi niz godina.⁵

Osim što podrazumijeva dodatne troškove institucijama, podređivanje institucionalnih resursa izbornoj kampanji dovodi i do zastoja u radu institucija, usporavanja procesa odlučivanja i pružanja usluga građanima, a granica između uloge kandidata i uloge nosioca javne funkcije nestaje.

Ove pojave su različito regulisane širom Evrope, a zakonska rješenja su raznovrsno pristupila zloupotrebama. Fokus ovog teksta biće na propisima i praksi u Bosni i Hercegovini.

⁴ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*, 2014, str. 178. Dostupno na: http://www.idea.int/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns/upload/foppec_p6.pdf

⁵ Bruno Speck i Alessandra Fontana, „*Milking the system*“: *Fighting the Abuse of Public Resources for Re: Election*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Izdanje br. 7, Avgust 2011. Dostupno na: <http://www.cmi.no/publications/file/4089-milking-the-system.pdf>

ZAKON I PRAKSA U BIH

Zakon o finansiranju političkih stranaka Bosne i Hercegovine⁶ propisuju zabranu finansiranja političkim partijama od strane organa uprave BiH, entiteta, kantona, Brčko distrikta, te gradskih i oštinskih ograna; javnih institucija i preduzeća, humanitarnih i vjerskih organizacija; sindikata, udruženja i drugih neprofitnih organizacija koja se finansiraju javnim sredstvima; pravnih lica u kojima je uloženi javni kapital 25% ili više; te drugih država i stranih pravnih lica. Do posljednjih izmjena Zakona o finansiranju partija, i korišćenje prostorija javnih institucija bez naknade je takođe bilo zabranjeno, međutim novim Zakonom koji je usvojen 2012. godine, strankama je dozvoljena ova opcija, imajući u vidu sveprisutnu praksu stranaka da koriste poslovne prostore opština za svoje kancelarije. S obzirom na to da stranke već imaju obezbijedena redovna sredstva iz budžeta svih nivoa vlasti, ove odredbe bi upravo trebalo da idu u smjeru sprečavanja dodatnog finansiranja aktivnosti stranaka iz javnih sredstava. Međutim, one nisu dovoljne kako bi spriječile indirektno korišćenje javnih resursa, a u slučaju zabrane korišćenja prostorija institucija, nisu bile dovoljne da spriječe ni direktno kršenje ove odredbe. Čak i u vrijeme dok je ovo tretirano kao zabranjeni izvor finansiranja, političke stranke se nisu obazirale na zakonske odredbe, niti na nalaze izvještaja o reviziji Centralne izborne komisije BiH, te su tako prema podacima Transparency International BiH, samo u periodu od 5 godina stranke oštetile opštinske budžete za oko 1,1 milion KM.⁷ Kada bi se uzele tržišne cijene iznajmljivanja prostorija u obzir, a ne minimalno propisane, ovaj iznos bi bio višestruko veći.

Niti Zakon o finansiranju političkih partija, ni Izborni zakon nemaju striktno odredbe u vezi sa korišćenjem institucionalnih resursa (ljudskih resursa, vozila, i sl.) u korist promocije stranke ili kandidata ili u svrhu aktivnosti u okviru kampanje. S druge strane, nadzor nad trošenjem

⁶ Zakon o finansiranju političkih partija Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 95/12, član 8.

⁷ Iznos je izračunat na osnovu podataka iz izvještaja o reviziji finansijskih izvještaja političkih stranaka za period 2009.-2012., te na osnovu odluka identifikovanih opština o minimalnoj cijeni iznajmljivanja poslovnog prostora u posjedu opštine.

sredstava od strane javnih institucija, odnosno revizija, često ne ulazi niti može detektovati stvarnu svrhu utroška određenih sredstava, ili može konstatovati povećanje rashoda, ali nema nadležnosti pokretanja bilo kakvog postupka.

Takođe, u zakonskom okviru su nedovoljno razgraničene zvanične, odnosno javne funkcije i stranačke uloge funkcionera. Poglavlje 16 Izbornog zakona propisuje da „funkcioneri na svim nivoima vlasti koji su kandidati na izborima ne smiju imati povlašten položaj prema drugim učesnicima u izbornom procesu”, te da je „informisanje o redovnim aktivnostima funkcionera na svim nivoima vlasti dopušteno u okviru informativnih programa elektronskih medija, bez navođenja njihove kandidature na izborima i stranačke pripadnosti, kad god se radi o aktivnostima koje proizilaze iz zakonom utvrđenog djelokruga organa kojima pripadaju“.⁸

Međutim ovakve odredbe nisu dovoljne – prva odredba je suviše uopštena i ne definiše šta znači povlašten položaj, dok druga postavlja samo limit na potpisivanje javnih zvaničnika, dok se u praksi promocija vrši na način da sami funkcioneri u svojim nastupima promovisu uspjehe svoje stranke. Funkcioneri, pozvani da gostuju u emisijama ili javnim skupovima zbog funkcije koju obavljaju, iskoriste ovakve nastupe i pretvore ih u predizborni skup ili obraćanje.

U BiH rukovodstva političkih partija zauzimaju najvažnije državne funkcije - predsjednici vlada, ministri itd. Veoma je teško razlikovati, pogotovo u vrijeme izbora, da li ta lica, kada se pojavljuju u medijima, postupaju kao nosioci vlasti ili se pojavljuju kao kandidati za neke buduće pozicije. U mnogim zemljama, kandidati koji su u isto vrijeme i nosioci javnih funkcija, dužni su suspendovati obavljanje javne funkcije tokom trajanja kampanje, upravo kako bi se spriječilo korišćenje

⁸ Izborni zakon Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 23/01, 07/02, 09/02, 20/02, 25/02, 04/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 07/14. Član 16.3.

pozicije za predizbornu promociju. Međutim, u BiH za ovu vrstu ponašanja ne postoje jasna pravila razgraničenja.⁹

Zbog nedostatka propisa, uobičajena je praksa bila tokom kampanje za Opšte izbore 2014., ali i tokom ranijih kampanja, tempiranje posjeta opštinama od strane funkcionera, otvaranja objekata, puteva, potpisivanja ugovora, i slično, upravo pred izbore. Primjera koji su bili prisutni u posljednjoj kampanji specifični su i po tome što uključuju javne funkcionere koji posjećuju događaje koji ne spadaju u njihov opseg nadležnost.

Jedan od najočitijih primjera je svakako korišćenje otvaranje dijela autoputa na Koridoru Vc i kampanje Autocesta, za promociju SDP-a. Ne samo da je otvaranje puta iskorišteno za promociju SDP-a kroz izjave predsjednika ove stranke koji je u to vrijeme obavljao dužnost ministra vanjskih poslova, te time u njegovoj nadležnosti nisu putevi, i ostalih članova rukovodstva ove stranke, već su se i u plaćenim oglasima Autocesta pojavljivale izjave funkcionera SDP-a, a promotivni spotovi SDP-a su snimani na još neotvorenom autoputu.¹⁰

Drugi primjeri uključuju, između ostalog:

- presijecanje vrpce na otvaranju lokalnog puta od strane Igora Radojičića, tadašnjeg predsjednika NSRS, kao i njegova otvaranje vrtića u Banjaluci i druženje s djecom, praćeno medijima;
- prisustvo Milorada Dodika, predsjednika RS i kandidata za tu funkciju, i Željke Cvijanović, premijerke i kandidata za člana Predsjedništva BiH, svim događajima u nadležnost različitih resornih ministarstava u Vladi RS – obilježavanja početka radova na rekonstrukciji Kliničkog centra, preko početka radova na autoputu Prnjavor – Doboј, otvaranja zgrade Regulatorne agencije

⁹ Transparency International Bosne i Hercegovine, *Finansiranje političkih stranaka pred Opšte izbore 2014.*, April 2014.

¹⁰ Semir Mujkić, *Kampanja iz naplatnih kućica: Koliko su „Autoceste“ potrošile na kampanju SDP-a?* Zurnal.ba, 9.10.2014. Dostupno na:

<http://zurnal.ba/novost/18352/kampanja-iz-naplatnih-kucica-koliko-su-autoceste-potrosile-za-reklamiranje-sdp-a>

za energetiku u Trebinju, pa do otvaranja studentskog doma na Palama.

- prisustvo predsjedavajućeg Predsjedništva BiH i kandidata, Bakira izetbegovića, potpisivanju ugovora između Općine Maglaj i turske agencije TIKA za obnavljanje od posljedica poplava, kao i njegovo otvaranje izložbe poštanskih marki, itd.¹¹

Mediji su tokom kampanje izvještavali i o korišćenju Helikopterskog servisa RS za odlazak na predizborne skupove od strane Milorada Dodika i Željke Cvijanović¹², kao i uobičajeno korišćenje službenih vozila funkcionera na svim nivoima vlasti u BiH, za odlazak na predizborne skupove.¹³

Predizborna zapošljavanja predstavljaju poseban oblik korišćenja javnih institucija i preduzeća za prikupljanje podrške birača, te ni u kampanji za Opšte izbore 2014 nisu izostala.¹⁴ U prošlosti su objavljivane i zvanične direktive rukovodstva stranaka upućene direktorima javnih preduzeća o zapošljavanju članova stranaka. Ovaj oblik zloupotrebe institucija i preduzeća je i najopasniji, jer ostavlja najdublje posljedice, u smislu zapošljavanja prevelikog broja ljudi koji terete budžet, kao i neosiguravanje zapošljavanja najkompetentnijih, što direktno utiče na efikasnost i kvalitet rada određene institucije ili preduzeća.

Jedan od zanimljivijih primjera korišćenja budžetskih i institucionalnih resursa za predizbornu promociju dogodio se mnogo prije početka zvanične predizborne kampanje. Već od februara i marta 2014., SNSD je održao seriju tribina i javnih skupova po Republici Srpskoj (Višegrad, Istočno Sarajevo, Foča, Trebinje, itd.), koje su predstavljene

¹¹ Transparency International Bosne i Hercegovine, *Monitoring izborne kampanje – Opšti izbori 2014.*, mart 2015.

¹² Slobodna Bosna: *Dodik na predizborne skupove ide helikopterom.* 23.9.2014. Dostupno na: http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/16489/dodik_na_predizborne_skupove_ide_helikopterom.html

¹³ Dnevnik TV1, 30.9.2014. Snimak dostupan na: <https://www.youtube.com/watch?v=sUZ30BTKoz8>

¹⁴ Ljiljana Kovačević, *Predizborna zapošljavanje: Elektroprivreda RS u službi SNSD-a*, Zurnal.ba, 19.10.2014. Dostupno na: <http://zurnal.ba/novost/18379/predizborna-zaposljavanje-elektroprivreda-rs-u-sluzbi-snsd-a>

kao tribine „rukovodstva Republike Srpske o trenutnoj situaciji u RS“.¹⁵ Na pomenutim tribinama isključivo su govore držali funkcioneri SNSD-a, uključujući i nosioce vlasti na nivou BiH, pri čemu su govori sadržali napade na opoziciju, međunarodne organizacije, medije i predstavljali su tipična predizborna obraćanja građanima.

Dodatni načini zloupotrebe, odnosno kupovine podrške, koji su itekako prisutni u BiH, koji nisu prethodno pomenuti, a za koje je neophodna posebna, mnogo opširnija analiza uključuju povećanim rashode za nabavke u izbornom periodu, skrivenu kupovinu podrške medija, te pojačanu podjeli socijalne pomoći i subvencija u doba kampanja.

Svi navedeni primjeri ukazuju na to da u Bosni i Hercegovini još uvijek nije na snazi niti adekvatan zakonski okvir koji će, prije svega, regulisati i propisati nedozvoljene oblike korišćenja javnih resursa u svrhu kampanje, razgraničiti javne i stranačke funkcije, niti postoji efikasan nadzor nad korišćenjem javnih resursa. Od suštinske je važnosti pojačati postojeći nadzor nad utroškom budžetskih sredstava, kroz proces nabavki, dodjele grantova i subvencija i ulaganja u lokalne zajednice, u izbornim godinama kako bi se spriječila njihova zloupotreba i neravnopravan položaj između stranaka na vlasti i opozicionih partija.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Kroz pregled zakonskih odredbi koje su na snazi u BiH, kao i prakse kandidata i partija, nameće se osnovni zaključak da u BiH nije ispunjena osnovna pretpostavka sprečavanja zloupotreba, a to je detaljno definisanje dozvoljenog i zabranjenog ponašanja kandidata i stranaka, odnosno nosilaca javnih funkcija, kada je riječ o korišćenju javnih resursa tokom kampanje. Samim tim, svi navedeni primjeri zloupotrebe su praktično dozvoljeni i ne postoje mehanizmi nadzora, niti sankcionisanja.

¹⁵ Milijana Kos, *ATV VIDEO/DODIK: "Ja sam glavni baja u Srpskoj!"*, ATV, 27.3.2014. Dostupno na: <http://www.atvbl.com/atv-videododik-ja-sam-glavni-baja-u-srpskoj/>

Stoga, postoji očita potreba za inoviranjem i reformiranjem zakonodavstva i sistema nadzora nad finansiranjem izbornih kampanja, ali reforme moraju sveobuhvatne i obuhvatiti i javnu administraciju, kako bi se smanjile mogućnosti za zloupotrebe u stranačke i predizborne svrhe. S jedne strane, neophodno je uvođenje već pomenutih razgraničenja i definisanjem zabranjenih aktivnosti od strane političkih partija, a sa druge jačanje institucija, njihova depoltizacija, i jačanje nadzora nad radom institucija, kako bi se pravovremeno detektovali pokušaji zloupotreba.

U zemljama regiona već postoje zakonska rješenja čiji cilj je suzbiti zloupotrebe institucija tokom izborne kampanje. Jedan od primjera je Zakon o finansiranju političkih partija Crne Gore¹⁶, koji zabranjuje javno oglašavanje i zapošljavanje lica u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne uprave i samouprave, javnim preduzećima i ustanovama i državnim fondovima, na određeno vrijeme i angažovanje po ugovoru o djelu, u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora. U Crnoj Gori su, takođe kroz zakone uvedene i dodatne odredbe s ciljem sprečavanja zloupotrebe javnih resursa u kampanji, a koje zabranjuju korišćenje javnih resursa u izborne svrhe od strane kandidata i nalažu državnim i lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama da objavljuju, jednom nedjeljno tokom izbornog perioda i tri mjeseca nakon toga, detalje o svojim računima, te zahtijevaju od državnih organa da objavljuju, na nedeljnoj osnovi tokom izbornog perioda, putne naloge za korišćenje službenih vozila¹⁷. S druge strane, Zakon o javnim preduzećima Srbije¹⁸ zabranjuje korišćenje imovine, aktivnosti, imena i vizuelnog identiteta javnog preduzeća u svim aktivnostima vezanim za političke stranke i izborne kampanje, kao i svaka druga zloupotreba javnih preduzeća u političke svrhe. I Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe Hrvatske zabranjuje korišćenje javnih

¹⁶ Zakon o finansiranju političkih partija Crne Gore, Službeni list Crne Gore, br. 42/2011, 60/2011, 1/2012 i 10/2014.

¹⁷ Grupa država protiv korupcije, Vijeće Evrope, *Drugi izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru*, Strazbur, 12. decembar 2014. godine. Dostupno na:
[file:///C:/Users/Ivana/Downloads/Greco%20Drugi%20izvje%20taj%20o%20usagla%20C5%A1enosti\(2014\)%201712.pdf](file:///C:/Users/Ivana/Downloads/Greco%20Drugi%20izvje%20taj%20o%20usagla%20C5%A1enosti(2014)%201712.pdf)

¹⁸ Zakon o javnim preduzećima Republike Srbije, Član 1., Službeni glasnik Republike Srbije, br. 119/2012.

sredstava koje u okviru svojih dužnosti koriste javni dužnosnici, kao i korištene službenih vozila, kancelarija i kancelarijske opreme u svrhu kampanje.¹⁹

Pomenute države možda nisu još uvijek uspostavile i efikasne mehanizme nadzora nad provođenjem ovih odredbi, ali je ispunjena barem pretpostavka zakonskih restrikcija kada je riječ o korišćenju javnih resursa u izbornom periodu.

Navedeni primjeri, ali i najbolje svjetske prakse, navode upravo sljedeće oblasti koje je neophodno regulisati u zakonskom okviru BiH:

- Zapošljavanje u javnom sektoru u izbornom periodu;
- Korišćenje javnih sredstava u izbornom periodu – javna ugovaranja, dodjele grantova i subvencija;
- Korišćenje prostorija javnih institucija i ustanova, kao i zaposlenih, te službenih vozila i opreme u svrhu kampanje;
- Korišćenje javnih funkcija za promociju kandidata i stranaka.

U situaciji kakva je u Bosni i Hercegovini, gdje o imenovanjima svih rukovodioca institucija (pa čak i onih koje bi po zakonima i nadležnostima morale biti oslobođene političkih uticaja), agencija, javnih ustanova, preduzeća, odlučuju političke stranke, jer upravo kroz njih crpe profit i pozicije za zapošljavanje članstva, a samim tim i glasova, ovakav pristup djeluje suviše ambiciozan.

Međutim, iskustva iz regiona, pa čak i u zemljama sa sličnim naslijeđem kao što je u BiH, pokazuje da se kroz postepeno uspostavljanje mehanizama odgovornosti - što podrazumijeva sveobuhvatan zakonski okvir, delegiranje nadležnosti za nezavisan nadzor nad primjenom zakona, jasnih sankcija i odgovornosti za kršenje odredbi, te omogućavanje transparentnosti u finansiranju izbornih kampanja, ali i raspodjeli javnih sredstava – napredak može ostvariti čak i kroz jedan izborni ciklus.

¹⁹ Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe Hrvatske, Narodne novine br. 24/11, 61/11, 27/13, 02/14.

Kao početna tačka, svakako se nameće implementacija već postojećih preporuka od strane Grupe zemalja protiv korupcije Vijeća Evrope (GRECO) iz III evaluacijskog izvještaja²⁰ koji se tiče finansiranja političkih partija, kao i smjernica OSCE/ODIHR koje se odnose upravo na suzbijanje zloupotreba javnih resursa u predizborne svrhe.

BIBLIOGRAFIJA

1. Grupa država za borbu protiv korupcije, Vijeće Evrope, *Treći krug evaluacije - Izvješće o usuglašenosti za Bosnu i Hercegovnu*, Strazbur, 18.oktobar 2013. Dostupno na:
<http://www.msb.gov.ba/PDF/GRECO25122013.pdf>
2. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes*, Strasbourg , 16 December 2013, str. 5. Dostupno na:
<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282013%29033-e>
3. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*, 2014, str. 178. Dostupno na:
http://www.idea.int/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns/upload/foppec_p6.pdf
4. Izborni zakon Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 23/01, 07/02, 09/02, 20/02, 25/02, 04/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 07/14.
5. Kos Milijana, ATV video: DODIK: “Ja sam glavni baja u Srpskoj!”, ATV, 27.3.2014. Dostupno na:
<http://www.atvbl.com/atv-videododik-ja-sam-glavni-baja-u-srpskoj/>

²⁰ Grupa država za borbu protiv korupcije, Vijeće Evrope, *Treći krug evaluacije - Izvješće o usuglašenosti za Bosnu i Hercegovnu*, Strazbur, 18.oktobar 2013.g Dostupno na: <http://www.msb.gov.ba/PDF/GRECO25122013.pdf>

6. Kovačević Ljiljana, *Predizborno zapošljavanje: Elektroprivreda RS u službi SNSND-a*, Zurnal.ba, 19.10.2014. Dostupno na: <http://zurnal.ba/novost/18379/predizborno-zaposljavanje-elektroprivreda-rs-u-sluzbi-snsd-a>
7. Mujkić Semir, *Kampanja iz naplatnih kućica: Koliko su „Autoceste“ potrošile na kampanju SDP-a?* Zurnal.ba, 9.10.2014. Dostupno na: <http://zurnal.ba/novost/18352/kampanja-iz-naplatnih-kucica-koliko-su-autoceste-potrosile-za-reklamiranje-sdp-a>
8. Slobodna Bosna: *Dodik na predizborne skupove ide helikopterom*. 23.9.2014. Dostupno na: http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/16489/dodik_na_predizborne_skupove_ide_heliko-pterom.html
9. Speck Bruno i Fontana Alessandra, „*Milking the system*“: *Fighting the Abuse of Public Resources for Re: Election*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Izdanje br. 7, Avgust 2011. Dostupno na: <http://www.cmi.no/publications/file/4089-milking-the-system.pdf>
10. Transparency International Bosne i Hercegovine, *Finansiranje političkih stranaka pred Opšte izbore 2014.*, April 2014
11. Transparency International Bosne i Hercegovine, *Monitoring izborne kampanje – Opšti izbori 2014.*, mart 2015.
12. Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe Hrvatske, *Narodne novine* br. 24/11, 61/11, 27/13, 02/14.
13. Zakon o financiranju političkih partija Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 95/12.
14. Zakon o financiranju političkih partija Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 42/2011, 60/2011, 1/2012 i 10/2014.
15. Zakon o javnim preduzećima Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 119/2012.

Prof. dr Suad Arnautović¹

Institut vanrednih izbora u Bosni i Hercegovini - političko ili tehničko pitanje

Apstrakt

U radu se problematizira pitanje raspuštanja Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, jer u ustavno-pravnom poretku Bosne i Hercegovine uspostavljenom Aneksom IV Dejtonskog mirovnog sporazuma (Dayton Peace Agreement - DPA), u njenom političkom i izbornom sistemu institut raspuštanja parlamenta (dissolution of parliament), konkretno Predstavničkog doma PSBiH i raspisivanje vanrednih izbora ne postoji. Pojašnjavaju se pojmovi vanrednih i prijevremenih izbora, kao i fenomen opoziva izabranih političkih predstavnika. U radu se elaboriraju i jedini, nakon Dejtona, održani vanredni izbori za Narodnu skupštinu Republike Srpske. Na kraju, autor daje sasvim konkretne prijedloge za dogradnju našeg izbornog sistema.

Ključne riječi: parlament, vanredni izbori, opoziv, prijevremeni izbori

UVOD

U ustavno-pravnom poretku Bosne i Hercegovine uspostavljenom Aneksom IV Dejtonskog mirovnog sporazuma (Dayton Peace Agreement - DPA), u njenom političkom i izbornom sistemu institut raspuštanja parlamenta (dissolution of parliament), konkretno Predstavničkog doma PSBiH i raspisivanje *vanrednih izbora* ne postoji.

Tačnije, proces raspuštanja organa ili opoziva² izabranih zvaničnika, kao i opozivanje odluke Centralne izborne komisije BiH o izboru članova Predstavničkog doma PSBiH (revokacijsko pravo) nije

¹ Autor je član Centralne izborne komisije BiH i profesor na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu; suad.arnautovic@izbori.ba

² U svrhu ovog rada opoziv možemo definirati kao pravo birača da, u skladu sa zakonom propisanom procedurom, smijene svoje ranije izabrane političke predstavnike.

ugrađen u naš sistem.³ Preciznije rečeno institut raspuštanja parlamenta u Ustavu BiH nije predviđen samo za nivo Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, jer za druge nivoe (Ustav FBiH i Ustav RS) postoje rješenja koja dozvoljavaju raspuštanje izabranog parlamenta i održavanje prijevremenih izbora, ali je ogromni nedostatak tog rješenja što je mandat izabranih na prijevremenim izborima traje do kraja mandata izabranih na redovnim izborima.

Isto tako, ne postoji propisani postupak opoziva izabranih članova Predstavničkog doma PSBiH (Zakon o opozivu članova Predstavničkog doma PSBiH). Umjesto toga, u Izborni zakon BiH ugrađen je institut prijevremenih izbora za ona tijela koja su raspuštena ili im je mandat prestao u skladu sa zakonom, ali taj institut ne omogućava novi puni mandat izabranih nego samo dovršetak već započetog mandata.⁴

Izborni zakon BiH, također, koristi različite pojmove koji se mogu tumačiti kao sinonimi. Npr u Članu 1.2b Izborni zakon navodi sintagmu „novi izbori“⁵ dok u drugom članu IZBiH koristi drugu sintagmu: „redovni izbori“.⁶

RASPUŠTANJE DOMOVA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BIH

Uz naprijed izrečenu konstataciju odmah se nameće i odgovor na pitanje postavljeno u naslovu ovoga rada. Naime, ako je u cjelokupnom ustavno-pravnom poretku u BiH samo za izabrane članove Predstavničkog doma PSBiH, u Aneksu IV DPA, izbjegnuto ustavno rješenje opoziva izabranih članova onda se, zasigurno, ne radi o

³ Prema članu 1.3a stav (1) Izbornog zakona BiH :“ Članovi predstavničkih organa izabrani u skladu s ovim Zakonom, osim u slučajevima utvrđenim članom 1.10 ovog Zakona, ne mogu se opozvati, a prava i dužnosti počinju im danom konstituiranja predstavničkih organa.”

⁴ Tako prema članu 14.3 stav (4) Izbornog zakona BiH : “Mandat članova organa izabranih na prijevremenim izborima traje do isteka tekućeg mandata organa izabranih na redovnim izborima.

⁵ Član 1.2b : Kada načelniku općine, odnosno gradonačelniku, koji je neposredno izabran, prestane mandat u skladu sa zakonom, sredstva za provedbu novih izbora (podvukao S.A.) osigurat će se u budžetu općine, odnosno grada za koje se provodi izbor za načelnika općine, odnosno za gradonačelnika.

⁶ Već citirani član 14.3 stav (4) Izbornog zakona BiH.

tehničkom pitanju nego o jasnom političkom stavu koji je dominirao pregovorima u Daytonu nakon čega je nedvosmisleno riješeno (Član IV Ustava BiH) da se izbjegne propisivanje procedure raspuštanje Predstavničkog doma PSBiH.

Naime, Ustav BiH je jasno propisao proceduru raspuštanja gornjeg doma PSBiH tj. Doma naroda, vlastitom odlukom ili odlukom Predsjedništva BiH. Međutim, niti jednom riječju Ustav BiH ne govori o raspuštanju Predstavničkog doma PSBiH. Podsjetimo Članom IV.3.(g) Ustava BiH propisano je slijedeće: *„Doma naroda se može raspustiti odlukom Predsjedništva ili samog Doma, pod uvjetom da je odluka Doma o raspuštanju donijeta većinom koja uključuje većinu delegata iz reda najmanje dva naroda, bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog. Doma naroda koji je izabran u prvim izborima poslije stupanja na snagu ovog Ustava ne može biti raspušten.“*

U postdejtonskoj ustavno-pravnoj i političkoj praksi nije zabilježen slučaj raspuštanja niti Predstavničkog, a niti Doma naroda PSBiH.

U slučaju da se političkom voljom, a prema pozitivnom zakonodavstvu, pokrene procedura raspuštanja Predstavničkog doma, što je teorijski moguće, ali praktično teško, veoma teško izvodljivo, bilo bi neophodno u tehničkom smislu osigurati: (1) formalnu odluku Predstavničkog doma PSBiH o raspuštanju toga doma; te (2) podnošenje ostavke na izabrani mandat svakog člana PDPSBiH pojedinačno u skladu sa članom 1.10 stav (1) tač. 1 Izbornog zakona BiH. Pri tome, treba imati u vidu da bi se zamjenski mandati parlamentarnih stranaka dodjeljivali po dubini liste svakom slijedećem neizabranom kandidatu sve dok se cijela lista ne iscrpi što bi cijeli proces dovelo do apsurdna i duge procedure. Dakle, teorijski nije nemoguće, ali je praktično veoma teško izvodljivo.⁷

Vanredni ili prijevremeni izbori se u demokratski uređenim sistemima raspisuju najčešće u tri pretpostavljene situacije: (1) u situaciji parlamentarne krize kada parlament ne može da izabere vladu; (2) kada dva doma u bikameralnim skupštinama ne mogu da se usaglase oko

⁷ Intervjuu dat TV kući Al Jazeera Balkans 17. novembra 2011. godine, gdje autor teksta prijevremene izbore u BiH naziva „skoro pa nemogućim“, <https://www.youtube.com/watch?v=Tvpje--ZBwk>

nekoj zakonu; te (3) kada se, u skladu sa ustavom, raspusti parlament.⁸ Dakle, nasuprot pravu parlamenta da uskrati povjerenje vladi, u demokratski uređenim državama, postoji i pravo šefa države da raspusti parlament i prije roka za koji je izabran, nakon čega se raspisuju parlamentarni izbori.⁹

Nakon potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma 14. decembra 1995. godine u Parizu međunarodna zajednica je odmah krenula u pripreme za održavanje prvih demokratskih izbora 1996. godine u BiH kako je to Sporazumom o izborima (Anex III DPA) bilo i predviđeno.¹⁰ Pri tome Dejtonski mirovni sporazum je predviđao da međunarodna zajednica organizira i nadgleda samo prve izbore u BiH 1996. godine. Međutim, kako će se kasnije pokazati, OSCE, koja je u ime međunarodne zajednice organizirala izbore u BiH, organizirati će i nadgledati izbore u BiH sve do donošenja stalnog izbornog zakona, pa i nešto duže (do Lokalnih izbora 2004. godine.).

Naime, OSCE je u februaru 1996. godine, netom po uspostavi misije u BiH, shodno zahtjevima iz Aneksa III DPA,¹¹ formirao Privremenu izbornu komisiju (PIK), koja je brojala sedam članova, i to četvericu stranaca i trojicu domaćih, te Izbornu apelacionu potkomisiju OSCE, koja se sastojala od četverice sudija, trojice domaćih i jednog

⁸ Tako se, npr., izbori u Velikoj Britaniji održavaju po raspuštanju parlamenta. Odlukom parlamenta iz 2011. godine (The Fixed-term Parliaments Act 2011), mandat parlamenta traje najviše 5. godina i okončava se njegovim raspuštanjem najkasnije 25 radnih dana prije Generalnih izbora. Nakon izbora u 2010. godini, vlada je dostavila prijedlog zakona pred parlament o fiksnom vremenu održavanja izbora, pa su isti održani 7. maja 2015. godine, a Parlament je raspušten 30. marta 2015. Prijedlog sadrži i rješenje kojim se parlament može raspustiti ako se vladi izglasa nepovjerenje, te se vanredni izbori mogu raspisati ako se vlada ne formira u roku od 14 dana. Također, vanredne izbore može zahtjevati 2/3 članova parlamenta. Premijer se obraća monarhu sa zahtjevom za raspuštanje vlade kraljevskom izjavom. O tome šire na:

<http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general/dissolution/>

⁹ O tome šire vidjeti u: Politička enciklopedija, 1975, Savremena administracija, Beograd, str. 886.

¹⁰ Jedan od najvažnijih, velikih, međunarodnih skupova u pripremanju za održavanje prvih postdejtonskih izbora u BiH bila je Konferencija o izborima u BiH održana u Stockholmu (Švedska) 15.-17. januara 1996. godine u zgradi parlamenta Kraljevine Švedske. Glavni domaći učesnici te konferencije su bili predstavnici pozicije, opozicije i nezavisni izborni stručnjaci. Više o toj konferenciji vidjeti u: Arnautović, Suad, 2007, Ten Years of Democratic Chaos - Electoral Processes in Bosnia and Herzegovina from 1996 to 2006, Sarajevo.

¹¹ http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=371

stranog. Uz Privremenu izbornu komisiju OSCE, na nivou općina formirane su lokalne izborne komisije (LIK).

OSCE je za svake izbore donosio sukcesivno izborna Privremena pravila i propise, koji su imali supremaciju u odnosu na domaće pravne akte. Tako je često mijenjanje propisa dovelo do svojevrsnog eksperimentiranja unutar izbornog sistema.

U tom vremenskom razdoblju, dakle, dok je nadležnost za provođenje izbora u Bosni i Hercegovini imala Misija OSCE-a u BiH, organizirana su i provedena četiri ciklusa općih izbora: Opći izbori 1996. godine, Opći izbori 1998. godine, Opći izbori 2000. godine i Opći izbori 2002. godine,¹² dva izborna ciklusa za lokalna predstavnička tijela: Lokalni izbori 1997. godine i Lokalni izbori 2000. godine, kao i Vanredni izbori za Narodnu skupštinu RS 1997. godine. Ostale izborne cikluse organizirali su domaći organi i to Izborna komisija BiH, odnosno Centralna izborna komisija BiH, lokalne izborne komisije i birački odbori (vidjeti Tabelu 1).

1996, 14. 09. Opći izbori
1997, 13. i 14. 09. Općinski izbori
1997, 22. i 23.11. Vanredni izbori za Narodnu skupštinu RS
1998, 12. i 13. 09. Opći izbori
2000, 08. 04. Općinski izbori
2000, 11.11. Opći izbori
2002, 05.10. Opći izbori
2004, 02. 10. Općinski izbori
2006, 01.10. Opći izbori
2007, 09.12. Prijevremeni izbori za predsjednika RS
2008, 05.10. Općinski izbori
2010, 03.10. Opći izbori

¹² Formalno Opći izbori 2002. su organizirani nakon usvajanja (nametanja) stalnog izbornog zakona BiH 2001. godine. No, suštinski i te izbore je organizirala i nadgledala Misija OSCE u BiH.

2012, 07.10. Općinski izbori
2014. 12.10. Opći izbori

Tabela 1: Datumi održavanja izbora u BiH od 1996. do 2014. godine

VANREDNI IZBORI ZA NARODNU SKUPŠTINU RS ODRŽANI 1997. GODINE

U 1997. godini, dakle u istoj godini kada su održani lokalni izbori u BiH održani su i vanredni izbori za Narodnu skupštinu Republike Srpske (23. novembra).¹³ Za ove izbore ukupno se natjecalo 49 političkih stranaka, koalicija i nezavisnih kandidata (jedna koalicija, 18 nezavisnih kandidata i 30 političkih stranaka) za 83 sjedišta u jednodomnoj Narodnoj skupštini Republike Srpske. U izbornu utrku za 83 poslanička mjesta ušlo je 1.412 kandidata (1.059 u RS i 353 u FBiH).

Nakon političke krize u RS koja je izazvana sukobom Biljane Plavšić sa rukovodstvom SDS-a,¹⁴ Plavšićeva, koristeći ustavna ovlaštenja iz Ustava RS u kapacitetu predsjednika RS-a, raspustila je Narodnu skupštinu RS i ishodila vanredne izbore za tu skupštinu. Izbori su održani 22. i 23. novembra 1997. godine.

Opći uvjeti za održavanje fer i demokratskih izbora zahtjevani Anexom III DPA nisu ispunjeni (kao ni za Opće izbore 1996.) ni za ove vanredne izbore. To se posebno odnosilo na ravnopravan tretman u javnim medijima, slobodu kretanja, održavanja izborne kampanje širom RS i sl.

Izbori su održani prema Preavilima i propisima Privremene izborne komisije OSCE s istim izbornim sistemom utvrđenim kao i za Opće

13 Što je uslijedilo nakon razlaza Biljane Plavšić sa svojim dojučerašnjim stranačkim istomišljenicima iz Srpske demokratske stranke.

14 Iako je sukob tinjao cijelo poratno vrijeme njegov početak se veže za javno izvinjenje Biljane Plavšić koje je tri puta pročitala na TV RS-a 13. septembra 1996. godine, a u kojem se ona u ime SDS-a izvinjava zbog izjava datih tokom izborne kampanje za Opće izbore 1996. uključivo i njene vlastite izjave, kojim se dovodio u pitanje teritorijalni integritet i suverenitet BiH. Ona je tom prilikom između ostalog izjavila: "SDS duboko žali zbog izjava u kojima se govorilo o Republici Srpskoj kao nezavisnoj državi..." Usp. Tomić, Herceg, 1999 : 193. Isto tako, važan momenat koji treba istaći je i odluka Biljane Plavšić da penzionira preko 60 visokih oficira Vojske RS.

izbore 1996. uz neznatne promjene koje su se prevashodno odnosile na omogućavanje glasačima iz Brčko distrikta BiH (oko 4.000) da glasaju na vanrednim izborima za NSRS (oni nisu mogli glasati na lokalnim izborima 1997.), te na neka tehnička pitanja (pomoć hendikepiranim osobama kod glasanja, skraćivanje perioda izborne šutnje itd.).

Dakle, primjenjen je D'Hondtov sistem proporcionalne reprezentacije s metodom najvećeg ostatka, koji se zasnivao na jednostavnom quota sistemu. Izborni sistem je sadržavao formulu "izborni prag + kvota distribucije + količnik dijeljenja + ostatak dijeljenja" (Tomić, Herceg, 1999 : 202). Cijela RS je bila jedna izborna jedinica (at-large sistem).

Prema službenim podacima OSCE-a na ove izbore se odazvalo 808.377 ili 70,07% upisanih birača, od čega je važećih glasova bilo 792.994 ili 98,10 %. Ukupno je na ovim izborima evidentirano 1.153.640 birača sa pravom glasa. Od tog broja za glasanje u odsutnosti registrirano je 116.828, a za glasanje poštom 128,265 birača. Najbolje rezultate su postigli: Srpska demokratska stranka (Srpskih zemalja) sa osvojenih 209.767 glasova ili 26,45% važećih glasova i 24 mandata ili 28,91% svih mandata, Koalicija za cjelovitu i demokratsku Bosnu i Hercegovinu (SDA, Stranka za BiH, GDS BiH i Liberali BiH) sa 136.801 glasom ili 17,25% glasova i 16 mandata ili 19,27% svih mandata, Srpski narodni savez-Biljana Plavšić sa 126.852 osvojena glasa ili 15,99% glasova i 15 mandata ili 18,07 svih mandata, Srpska radikalna stranka Republike Srpske sa 124.746 osvojena glasa ili 15,73% glasova i 15 mandata ili 18,07 svih mandata, Socijalistička partija Republike Srpske sa 78.150 glasova ili 9,86% glasova i 9 mandata ili 10,84% svih mandata, Stranka nezavisnih socijaldemokrata sa 21.178 glasova i 2 mandata ili 2,4% svih mandata i SDPBiH – Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine sa 14.954 osvojena glasa i 2 mandata ili 2,4% svih mandata. HDZ BiH sa 8.692 i Narodna radikalna stranka "Nikola Pašić" sa 8.118 glasova nisu uspjeli osvojiti niti jedan mandat, jer je za ulazak u parlament trebalo

preskočiti izborni prag od 9.555 osvojenih glasova. Ostale stranke i nezavisni kandidati nisu bili ni približno blizu ovome izbornome pragu.¹⁵

U parlamentu su obrazovane dvije postizborne grupacije. Na jednoj strani je SDS (Srpskih zemalja) i Radikalna stranka RS, koje su činile čvrstu koaliciju sa 39 mandata što je, ipak, bilo nedovoljno za donošenje odluka, te neformalna koalicija koju su činile SNS-Biljana Plavšić, KCDBiH (SDA, SBiH, GDSBiH i LBiH), Socijalistička partija RS, SDPBiH, Stranka nezavisnih socijaldemokrata RS sa ukupno 44 mandata, čime je stvorena parlamentarna većina, koja je omogućila uspostavu vlade Milorada Dodika (SNSD) i donošenje nekih bitnih zakona u parlamentu ovoga bh. entiteta. Međutim, vlada Milorada Dodika nije se dokazala na implementaciji Aneksa VII DPA, odnosno pitanju povratka izbjeglih i raseljenih lica u RS (više se zalagala za “ostanak” u RS-u privremeno raseljenih Srba iz Federacije BiH i Republike Hrvatske), hapšenju osumnjičenih za ratne zločine, kao i na zaštiti manjina i ostvarivanja osnovnih ljudskih prava u tom entitetu.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Da zaključimo. Nesumnjivo je da je naš politički sistem uskraćen za jedan demokratski institut kao što je institut raspuštanja parlamenta (odnosno Predstavničkog doma PSBiH). Ne samo teorija, nego i naša postdejtonska praksa (slučaj vanrednih izbora za Narodnu skupštinu RS 1997.) nedvosmisleno dokazuju da je taj čin isključivo političko, a ne samo tehničko pitanje.

Kako se u praksi pokazalo, uspostava stabilne državne vlade (Vijeća ministara BiH) i donošenje Budžeta često su glavni razlozi u nepoštivanju ustavnih i zakonskih rokova za uspostavu izvršne vlasti, što u našem društvu i političkoj areni izaziva frustracije i političke sukobe pa su sve glasnjiji zahtjevi da se izvrše ustavne i zakonske reforme koje će omogućiti raspuštanje parlamenta i raspisivanje vanrednih izbora. Zato su precizni rokovi za uspostavu vlasti i oštre sankcije za neimplementaciju

¹⁵ OSCE - Misija u BiH, Privremena izborna komisija, Rezultati izbora Narodna skupština Republike Srpske, ovjereni 12. decembra 1997., “Službeni glasnik BiH”, broj: 5/97 od 24. 12. 1997.

izbornih rezultata koraci koji moraju biti studiozno razmotreni i konkretizirani u Izbornom zakonu BiH. To je, zasigurno, jedan od najvećih nedostataka cjelokupnog izbornog sistema u BiH.

U slučaju postizanja konsenzusa i pozitivne političke volje u ovom pitanju ključne reforme u našem sistemu trebale bi ići ovim slijedom:

- (1) Ustavom BiH i Izbornim zakonom BiH bi trebalo propisati da ako se ne uspostavi izvršna vlast i ne donese Budžet u određenom roku, koji je jasno utvrđen Ustavom i Zakonom, izabranim nosiocima mandata treba biti oduzet taj mandat i dodijeljen slijedećem na listi istog političkog subjekta, čiji zadatak je da u slijedećem Ustavnom i Zakonskom roku uspostave izvršnu vlast i usvoje Budžet.
- (2) Ustavom BiH i Izbornim zakonom BiH, nadalje, treba propisati da ako se ni u dodatnom roku od strane članova koji su dobili zamjenski mandat ne uspostavi izvršna vlast i ne donese Budžet da se onda odlukom Predsjedništva BiH ili samog Predstavničkog doma PSBiH izabrani parlament raspušta i da se raspisuje vanredni izbori, koji se održavaju najdalje u roku od 90 dana od donošenja odluke o raspuštanju, a ne kraće od 30 dana od donošenja odluke o raspuštanju.
- (3) Parlamentarna skupština BiH treba donijeti Zakon o opozivu članova Predstavničkog doma PSBiH, kojim bi se preciznije definiralo pitanje opoziva članova PDPSBiH.

BIBLIOGRAFIJA

1. Arnautović, Suad, (2007): *Ten Years of Democratic Chaos - Electoral Processes in Bosnia and Herzegovina from 1996 to 2006*, Sarajevo.
2. Srdić, Milutin, Adamović, Ljubiša S. (1975): *Politička enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd
3. Tomić, Zoran, Herceg, Nevenko, (1999): *Izbori u Bosni i Hercegovini (Drugo dopunjeno izdanje)*, Sveučilište u Mostaru-Centar za studije novinarstva, Mostar.

4. Izborni zakon BiH, www.izbori.ba
5. Službeni glasnik BiH, broj: 5/97 od 24.12.1997.
6. Službeni glasnik BiH, broj 23/00 od 14.09.2000.
7. Službeni glasnik RS broj 30/97.
8. Internet izvori:
<https://www.youtube.com/watch?v=Tvpje--ZBwk>
<http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general/dissolution/>
http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=371

Branka Cvjetković Jovanović¹

Koncept dugoročnog posmatranja izbora

Apstrakt

Ovaj rad ima za cilj da naglasi značaj koncepta dugoročnog posmatranja izbora koji provode domaće organizacije civilnog društva. Oslanjajući se na Međunarodnu konvenciju o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, naglašavaju se svi segmenti izbornog procesa koji se dešavaju od raspisivanja izbora pa do objave konačnih rezultata, a nisu vezani za procese tokom izbornog dana kao posebnog fenomena. Analizom sadržaja pojedinih elemenata iz opsega posmatranja izbora, nalazi se argumentacija neophodnosti dugoročnog posmatranja izbora, kao jedinog na temelju kojeg se mogu analizirati procesi, dati preporuke za unaprjeđenje, i argumentovano zagovarati njihovu implementaciju.

Ključne riječi: izbori, dugoročno posmatranje, opseg posmatranja, domaće posmatranje izbora

UVOD

Slobodni i pošteni izbori u pravilnim razmacima čine jezgro demokratskog sistema. Ipak, uz nekoliko izuzetaka, taj preduslov se u osnovi ne odnosi izričito na međunarodne instrumente za zaštitu ljudska prava, definisane kroz Međunarodnu konvenciju o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine. Član 25 te Konvencije navodi da svaki građanin treba da ima pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika i bez nerazumnih ograničenja:

- a) učestvuje u vođenju javnih poslova, direktno ili preko slobodno izabраниh predstavnika;

¹ Autor je dugoročni posmatrač Koalicije „Pod lupom“ za Opšte izbore 2014; brankacj@spinter.net

b) bira i bude biran pravedno provedenim povremenim izborima, sa opštim i jednakim pravom glasa i tajnim glasanjem, kroz koje se osiguravaju slobodno izražavanje volje birača;

c) ima pristup javnim službama svoje zemlje uz opšte uslove jednakosti.

Odbor za ljudska prava Ujedinjenih nacija, koji nadzire sprovođenje Konvencije izdao je 1966. godine autoritativno tumačenje člana 25, u Opštem komentaru br 25. Iako nije pravno obavezujući za potpisnika Konvencije, Generalna Skupština UN-a navedeni dokument vidi kao jasan putokaz o tome koja ograničenja se mogu a koja ne mogu uvoditi, kao i koje slobode se moraju zadovoljiti (sloboda izražavanja, kretanja i udruživanja) da bi izbori bili smisleni. Pristupanje i ratifikacija Konvencije, te prihvatanje mišljenja Generalne Skupštine UN, zahtijeva od potpisnica da usklade nacionalno zakonodavstvo kako bi se osiguralo da njihovi građani uživaju propisana prava, bez obzira na ustavne forme². Navedena odluka Generalne Skupštine UN je osnov svih drugih međunarodnih dokumentata kojima se dublje i detaljnije definišu međunarodni standardi za sprovođenje uspješnih i fer izbora u jednoj državi. Upravo zbog toga kada govorimo o dugoročnom posmatranju izbora mislimo na analizu i ocjenu aktivnosti svih relevantnih faktora koji svojim djelovanjem tokom predizbornog perioda, na izborni dan i u postizbornom ciklusu mogu uticati na glasače i njihovo opredjeljenje, to jeste na izborne rezultate, i na upoređivanje ovih nalaza sa međunarodnim i domaćim standardima.

Izbori svakako nisu jednodnevni događaj. Kod posmatranja izbora, kako domaćeg tako i međunarodnog, od izuzetne važnosti je uzeti u obzir sve elemente izbornog procesa koji ga čine više ili manje demokratskim: stepen nepristrasnosti i profesionalizma izborne administracije; jednostavnost i efektivnost procesa registracije birača i političkih subjekata; izbornu kampanju u okviru koje (ne)postoji jednak pristup medijima za sve političke subjekte koji se utrkuju, sa neospornom slobodom govora, udruživanja i okupljanja; izborni dan, praznik

2 Arne Tostensen, "Election observation as an informal means of enforcing political rights", Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter 22:3, 2004, str. 331- 332

demokratije, kada svi punoljetni građani/narodi/državljeni mogu da biraju i da budu birani, neometano i bez bilo kakvog oblika zastrašivanja; otvoreno, pošteno i pravovremeno brojanje glasova i formiranje rezultata; svima dostupan proces prigovora i žalbi. Sve ovo ali i više od ovoga, a ne samo izborni dan, dio je izbornog procesa koji zavrjeđuje pažnju posmatranja i procjene procesa, a da bi se utvrdio stepen usklađenosti izbora u nekoj zemlji, sa međunarodnim načelima, principima i standardima fer i demokratskih izbora.

DOMAĆE NASPRAM MEĐUNARODNOG POSMATRANJA IZBORA

Da bi se mogao shvatiti značaj dugoročnog posmatranja izbora, potrebno je najprije napraviti kratko poređenje između domaćeg i međunarodnog posmatranja. Opet, kada se kaže domaćeg, važno je i napraviti razliku između građanskih posmatrača i posmatrača političkih partija. Njihova uloga je suštinski drukčija, iako i jedni i drugi treba da spriječe izborne prevare i nepravilnosti. Dok posmatrači političkih partija predstavljaju svoje stranke i brinu se o tome da su zastupljeni interesi njihovih kandidata, domaći građanski posmatrači su politički neutralni i nepristrasni. Domaće građansko posmatranje osnov je za transparentnost, te razvijanje osjećaja vlasništva nad izbornim procesom u zemljama u tranziciji³. Igrajući neutralnu ulogu, domaći posmatrači mogu pomoći u povećanju povjerenja u sveukupni izborni proces, promovisući integritet izbora, smanjujući šanse za eventualne konflikte i omogućavajući jedno nezavisno stanovište u javnosti.

Dakle, nužno je suštinski napraviti razliku između domaćih (nestranačkih) posmatrača, koji, kao predstavnici civilnog društva, imaju pravo da učestvuju u političkim aktivnostima u svojoj zemlji⁴, te međunarodnih posmatrača, koji dolaze iz drugih zemalja sa različitim

³ Npr, u slučaju BiH kada je izborni proces kojim je upravljala međunarodna zajednica nekoliko godina poslije građanskog rata, polako prelazio u ruke domaćih BH institucija ali i prvih domaćih građanskih grupa koje su ga posmatrale.

⁴ Između ostalog, i na temelju Međunarodne konvencije o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine

međunarodnim organizacijama koje su pozvane od domaćih vlasti. I domaći i međunarodni posmatrači za cilj imaju doprinijeti razvoju demokratije i povećati povjerenje u sam izborni proces, a svakako i jedni i drugi mogu pružiti različite analitičke i statističke podatke, odnosno manjkavosti procesa i preporuke za unaprjeđenje. Ipak, mogu se identifikovati i određene razlike:

- Domaći posmatrači imaju široko znanje o političkim i drugim okolnostima u kojima se odvijaju izbori u njihovoj zemlji.
- Oni mogu doprinijeti i osnaživanju civilnog društva, sa snažnom ulogom u promociji integriteta izbornog procesa, te učestvovati u razvoju različitih demokratskih institucija tokom cijelog izbornog ciklusa (od izbora do izbora).
- Domaći posmatrači mogu mobilisati mnogo više posmatrača (volontera) nego međunarodni i time pokriti veći dio opsega posmatranja izbora.
- Domaći posmatrači lakše mogu pokriti udaljena područja, do kojih međunarodni teže mogu doći.
- Međunarodni posmatrači (u principu) dobiju više pažnje, kako od strane medija tako i od strane aktuelnih vlasti. Istovremeno su slobodniji da istinito izvijeste bez straha od kasnije odmazde ili pritisaka.
- Međunarodni posmatrači imaju snažniju finansijsku i svaku drugu podršku, uključujući i razvijenu metodologiju komparativno iskustvo stečeno u različitim zemljama.
- Međunarodni i domaći posmatrači mogu da dijele sve raspoložive informacije, uključujući logističke i bezbjednosne koje su bitne za raspored posmatrača na terenu.

DUGOROČNO NASPRAM KRATKOROČNOG POSMATRANJA IZBORA

Iako ovako postavljen naslov, on ne implicira da su dugoročno i kratkoročno posmatranje izbora jedno drugom alternativa, odnosno konkurencija. Naprotiv, ta dva procesa izuzetno su komplementarna i djelimično podudarna. Geometrijskim rječnikom rečeno, kratkoročno

posmatranje samo je podskup dugoročnog posmatranja izbora. Poznato je da međunarodne organizacije imaju različite tipove posmatračkih misija⁵, koje katkad zavise od stepena usklađenosti izbornog procesa u određenoj zemlji sa međunarodnim standardima, ali često i od raspoloživih finansijskih sredstava za slanje misije. Različiti tipovi posmatračkih misija svakako na različit način mogu dati sliku provedenih izbora u nekoj zemlji, a slično se može preslikati i na polje domaćeg posmatranja izbora. Organizacije civilnog društva koje se bave domaćim posmatranjem izbora, suočene sa manjkom finansijskih sredstava, često se opredjeljuju posmatranjem samo izbornog dana, ili su se specijalizovale za samo neki od elemenata iz opsega posmatranja izbora – npr. finansiranje izborne kampanje, monitoring medija, i sl. Međutim, da bi se ostvarili osnovni dugoročni ciljevi svakog domaćeg posmatranja izbora (veća demokratizacija društva, politički pluralizam, unaprjeđenje izbornog zakonodavstva, stvaranje slobodnog i poštenog ambijenta za odigravanje finalne izborne utakmice), dugoročno posmatranje je neophodna karika u lancu domaćeg nestranačnog posmatranja izbornog procesa. Slijedi nekoliko segmenata iz opsega posmatranja izbora koje nije moguće procijeniti bez koncepta i metodologije dugoročnog posmatranja izbora:

Posmatranje izborne administracije predstavlja ključni segment iz opsega dugoročnog posmatranja izbora, a raditi to samo na izborni dan irelevantno je bez povezivanja istog sa nizom aktivnosti koje se obavljaju od dana raspisivanja izbora pa do objave konačnih rezultata - ovo su samo neke: registracija birača, verifikacija političkih subjekata, imenovanje i obuka biračkih odbora, definisanje biračkih mjesta

Posmatranje aktivnosti političkih subjekata – stranaka, kandidata (stranačkih i nezavisnih), koalicija, ali u širem smislu i grupa građana, institucija, privrednih subjekata, i svi ostali koji na neki način mogu biti uključeni u predizborne aktivnosti. Upravo su oni kao učesnici u izbornoj utrci i najviše odgovorni da ona bude provedena u fer ambijentu, ali u isto vrijeme i grupa koja je najsklonija kršenju izbornih pravila,

⁵ Npr, najčešći formati OSCE/ODIHR posmatračkih misija su pune (tim eksperata, dugoročni i kratkoročni posmatrači), ograničene (tim eksperata i dugoročni posmatrači) i ekspertske (samo tim eksperata)

manipulacijama i zloupotrebama. Kupovina glasova, pritisci na medije i privredne subjekte, nedolično ponašanje i poruke tokom izborne kampanje, raspirivanje rasne, polne i vjerske diskriminacije, fizički napadi i mnoga druga kršenja izbornih propisa su uglavnom vezana za političke subjekte i njihove pristalice. Iz ove grupe, najznačajniji za posmatranje iz perspektive slobodnih i poštenih izbora su **predizborna kampanja**, uključujući zloupotrebu javnih resursa, te **finansiranje političkih partija** i same kampanje.

Nije rijetka situacija da u tranzicionim državama postoje čitavi sistemi čija svrha je kršenje izbornih propisa, kupovina glasova i izborna krađa, a koja je svjesno organizovana od strane političkih subjekata i to ne samo na izborni dan nego dominantno u predizbornom periodu. Npr., tokom Parlamentarnih izbora u Ukrajini 2012 godine, ranije usvojeni Izborni zakon je omogućio da vladajuća Partija Regiona uz podršku najsnažnijeg partnera, Komunističke Partije, kroz organizaciju velikog borja fiktivnih političkih partija imala prevlast u svim biračkim odborima, te uz potpunu kontrolu državne administracije, većine medija i tajkuna iz poslovnog sektora ima dominantan uticaj na izborni proces prije izbornog dana. Čak su u određenom momentu predstavnici ove stranke insistirali na punoj regularnosti izbornog procesa tokom izbornog dana, jer su sistematski već bili obezbjedili pobjedu u svim značajnijim distriktima. Paralela se može povući i sa ponašanjem političkih subjekata u BiH, koji koriste rupe u zakonu da bi sebe stavili u privilegovan položaj u procesu formiranja biračkih odbora. Tako se javljaju fiktivni nezavisni kandidati zbog dobijanja većeg broja mjesta u biračkim odborima, te tzv. Trgovina mjestima u biračkim odborima koja je više nego očigledna. Ovakvo ponašanje snažna su indikacija želje za manipulacijom tokom izbornog procesa, a sve to ne bi bilo moguće analizirati, izvijestiti javnost i u konačnici zagovarati unaprjeđenje legislative, ukoliko ne postoji dugoročno posmatranje izbora.

Zloupotreba javnih i drugih resursa. Predstavnici vlasti u nekoj državi su uglavnom politički subjekti koji su u ranijim izbornim ciklusima doblili naklonost glasača i osvojili pozicije na kojima se trenutno nalaze. Međutim, ostatak državne administracije, kada je posmatramo po vertikalni i horizontalni, bi trebali da budu ljudi iz struke i profesionalci koji nisu

opterećeni interesima političkih partija. Ovakav scenario postoji u državama u kojima je demokratija na visokom nivou, koje imaju dugu tradiciju demokratskog uređenja i u kojima se građani trude da zaštite državni sistem, uglavnom u ekonomski visoko razvijenim državama. Međutim, u ostalim demokratskim državama u kojima je demokratija relativno mlada, državna administracija je podložna političkim pritiscima i manipulacijama. Tako postoji prisutno zapošljavanje po političkoj liniji, nepotizam i preopterećenost državnog aparata brojem zaposlenih, odnosno državna administracija funkcioniše u svrhu zadovoljavanja interesa određenog političkog subjekta. Ovo prije svega znači da se tokom izbornog ciklusa administrativni resursi koriste u kampanjama političkih subjekata, čak se i državna finasijska sredstva (koja su u suštini novac svih građana) koriste za finansiranje političkih kampanja, projekti od javnog značaja finansirani iz narodne kase se predstavljaju kao uspjesi jednog čovjeka ili jedne političke grupe, a zaposleni u državnoj upravi, pod prijetnjom gubitka posla, prisiljeni su da glasaju za vladajuću stranku, što je u suprotnosti sa svim međunarodnim standardima.

Slično državnoj administraciji i privredni sektor u slabije razvijenim državama je podložan političkim pritiscima i manipulacijama. Državna preduzeća su direktno pod kontrolom političkih subjekata koje predstavlja uprava tog preduzeća, a radnici, kao i državni službenici, pod prijetnjom gubitka posla su primorani da daju podršku određenom političkom subjektu. Sa druge strane privatni biznismeni su interesno vezani za određene političke subjekte pa svoju podršku tokom izbora uglavnom daju političkim subjektima koji su u mogućnosti da zadovolje njihove poslovne interese, vršeći takođe pritisak na svoje uposlene da daju glasaju za tu političku opciju.

Monitoring medija. Mediji su svakako jedan od ključnih faktora u izbornom procesu, čija uloga može biti presudna kod opredjeljivanja birača za neke od učesnika izborne utrke. Zavisno od količine i kvaliteta medijskog prostora, načina izvještavanja i stepena (ne)pristrasnosti, pojedini kandidati na izborima mogu biti u favorizovanom ili nezavidnom položaju u odnosu na druge. U tom smislu, nadgledanje i periodično izvještavanje javnosti o navedenim, ali i drugim parametarima, predstavlja vrlo značajan segment iz opsega posmatranja izbora, i to

dominantno u predizbornom periodu⁶, odnosno u procesu dugoročnog posmatranja izbora.

DUGOROČNO POSMATRANJE IZBORA U BIH 2014

Metodologija sveobuhvatnog domaćeg dugoročnog posmatranja izbornog procesa prvi put je praktikovana u BiH za Opšte izbore 2014. i zasnivala se na radu 7 regionalnih kancelarija Koalicije „Pod lupom“ i 42 dugoročna posmatrača na terenu. Svaki od dugoročnih posmatrača pokrivaio je od 1 do 6 opština⁷. Dugoročni posmatrači su bili zaduženi za monitoring rada izborne administracije (lokalnih izbornih komisija), praćenje poštovanja rokova regulisanih Zakonom, monitoring procesa registracije birača, aktivnosti animiranja posmatrača izbornog dana, praćenje izbornih kampanja političkih subjekata, te prijavu nepravilnosti uočenih na terenu. Koalicija je od svog osnivanja posmatrala i rad Centralne izborne komisije BiH. Metodologija prikupljanja i analize informacija i podataka se bazirala na direktnom kontaktu i sastancima sa predstavnicima svih sudionika izbornog procesa (predstavnicima izborne administracije, političkih subjekata, medija), sastancima sa predstavnicima policijskih organa i predstavnicima nevladinih organizacija, analizi lokalnih i regionalnih medija, te radu na terenu i direktnom kontaktu sa građanima. Dugoročni posmatrači su na sedmičnom nivou izvještavali Glavnu kancelariju Koalicije o svim preduzetim aktivnostima, što je omogućilo Koaliciji da kroz povremene konferencije za štampu i saopštenja za javnost informiše bosanskohercegovačku javnost o nalazima dugoročnog posmatranja izbora. Najznačajniji od njih odnosili su se na praksu trgovine i trampe mjestima u biračkim odborima između političkih subjekata; skoro 50% birača u Brčko Distriktu bez entitetskog državljanstva i bez prava glasa na Opštim izborima; zloupotrebe službenog položaja, odnosno javnih resursa od strane političkih partija koje u izbornu utrku ulaze sa pozicija vlasti na bilo kom nivou (uključujući i lokalni) i javnih službenika koji

⁶ Posmatranje medija na izborni dan svodi se na posmatranje kršenja predizborne ćutnje

⁷ Opšti izbori 2014, Finalni izvještaj Koalicije „Pod lupom“, str. 13,

<http://goo.gl/FJ7VJC>

predstavljaju političke stranke i koji su takođe kandidati na izborima; nepoštovanje zvaničnih rokova za početak predizborne kampanje, gdje političke partije koriste labave odredbe izbornog zakona koje regulišu ovu oblast. Dugoročno posmatranje izbora omogućilo je da se naglase i pozitivni procesi koji su se dešavali, npr. pojačanu zastupljenost žena u izbornoj administraciji, na listama političkih subjekata, ali i na javnim događajima organizovanim u sklopu izborne kampanje, zatim transparentan i inkluzivan proces verifikacije političkih subjekata i kandidata, te manjak govora mržnje i uvreda.

Dugoročno posmatranje izbora u BiH tokom svih izbornih ciklusa u post-dejtonskoj BiH praktikuje i međunarodna misija OSCE/ODIHR-a, kritički analizirajući sve elemente iz opsega posmatranja izbora. Upravo dugoročno posmatranje omogućilo je definisanje nekih od ključnih navoda ODIHR izvještaja, a koji se odnose na kompetitivno okruženje u kojem su kandidati mogli provoditi kampanje slobodno, i gdje su osnovne slobode izražavanja, udruživanja i okupljanja bile poštovane. Dugoročni posmatrači konstatovali su i rasprostranjenost vjerodostojnih navoda o slučajevima manipulacija kandidata na izborima sastavom biračkih odbora, odnosno smanjenje povjerenja aktera u integritet procesa⁸.

ZAKLJUČAK

Zloupotreba ukazanog povjerenja glasača i stečene političke moći, kršenje jasno definisanih zakonskih odredbi u interesu jednog kandidata ili jedne političke opcije; različiti vidovi pritisaka na glasače kao što su: zastrašivanje, finansijsko ucjenjivanje, kupovina i plaćanje glasova, izborna krađa i tome slično; kontrola javnih i privatnih medija; kontrola i zloupotreba administrativnih resursa, privrede, i sudstva su aktivnosti koje negativno utiču na sam izborni proces, odnosno aktivnosti kroz koje se građanima uskraćuju neka od osnovnih ljudskih prava. A da bi se spriječili navedeni negativni trendovi, koji su česta pojava u državama u tranziciji u kojima demokratija još uvijek nije dovoljno razvijena, postoje međunarodni standardi sprovođenja izbora, a veliki broj standarda vezuje

⁸ Finalni izvještaj OSCE/ODIHR posmatračke misije za Opšte izbore 2014, str 1, <http://www.osce.org/bs/odihr/elections/bih/136461?download=true>

se za procese koji se dešavaju značajno prije izbornog dana, i nalaze se u domenu dugoročnog posmatranja izbora. Na ovaj način organizacije i institucije, domaće i međunarodne, mogu procijeniti legalnost i legitimnost izbornog procesa, prihvatiti ili odbiti izborne rezultate, definisati nedostatke i propuste u izbornom procesu, te uputiti prijedloge i sugestije za unaprjeđenje izbornog procesa i izbornog zakonodavstva u državi.

Svi navedeni segmenti direktno utiču na kreiranje javnog mnijenja u državi, odnosno na izbor koji će učiniti glasači, i samim tim na konačne izborne rezultate. Sve ovo jasno ukazuje na značaj dugoročnog posmatranja izbornog procesa, i monitoring svih aspekata tog procesa. Sa druge strane, kratkoročno posmatranje izbornog procesa, odnosno fokus na posmatranje samo izbornog dana, je izuzetno bitan segment dugoročnog posmatranja. Negativni trendovi kao što su izborna krađa, fizički napadi, ometanje glasanja i pritisak na glasače se najjače manifestuju tokom izbornog dana, te je važnost registrovanja takvih aktivnosti u ukupnom nadgledanju izuzetno bitna.

BIBLIOGRAFIJA

1. Tostensen, A., Faber, D., de Jong, Karijn (1997): *„Towards an Integrated Approach to Election Observation? Professionalising European Long-Term Election Observation Missions“*, ECDPM, Maastricht.
2. Tostensen, A. (2004): *„Election observation as an informal means of enforcing political rights“*, Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter, Stockholm.
3. Tuccinardi, D., Balme, F., McCormack, Gillian (2012): *„The Evolution of Election Observation in the European Union: From Fraud Prevention to Democracy Support“* u *„The Integrity of Elections: The Role of Regional Organizations“*, IDEA, Stockholm.
4. Bosnia and Herzegovina General Elections 2014, Final Report of Election Observing Mission OSCE/ODIHR, 2014.

5. Declaration of Global Principles for Nonpartisan Election Observation and Monitoring by Citizen Organizations, GNDEM, 2012.
6. Domestic election observation: Key concepts and international standards, DRI, briefing paper 52, 2015.
7. Handbook for European Union Election Observation, European Commission, 2008.
8. Handbook for Long-Term Election Observers, OSCE/ODIHR, 2007.
9. Opšti izbori 2014, Konačni izvještaj, Koalicija za slobodne i poštene izbore Pod lupom.
10. Priručnik za dugoročne posmatrače, Koalicija za slobodne i poštene izbore Pod lupom.

Marko Vidaković¹

(Polu)otvorene liste – *pro et contra* iz ugla izabranog predstavnika

Apstrakt:

Ovaj rad objašnjava različite kandidatske liste kod direktnih izbora predstavničkih organa vlasti, navodeći neke od osnovnih prednosti i mana dva najčešća formata kandidatskih listi u regionu Zapadnog Balkana: zatvorene blokirane, i zatvorene neblokirane liste. Naglašava se bosanskohercegovački politički ambijent, i posljedice koje vrsta kandidatskih listi ostavlja na izborni rezultat, unutar- i međustranačke odnose, gledano iz ugla kandidata koji je svoj mandat i na lokalnim i na opštim izborama osvojio na temelju primjene zatvorenih neblokiranih listi (kolokvijalno poluotvorenih listi). Porede se teorijska tumačenja sa praktičnim aktivnostima i dešavanjima na terenu, te izvode zaključci koji čitaocu mogu da pomognu kod opredjeljivanja za optimalnu vrstu kandidatskih listi unutar nekog izbornog sistema.

Ključne riječi: Izborni sistem, izborni proces, izborne liste, otvorene liste, poluotvorene liste, zatvorene liste, blokirane liste, neblokirane liste

UVOD

U savremenoj nauci koja proučava političke sisteme sigurno se može naći veliki broj definicija izbornih sistema. Ono što je zajedničko za većinu definicija jeste da izborni sistem predstavlja "*institucionalni modus unutar kojeg birači izražavaju svoje političke preferencije u obliku glasova i unutar kojeg se glasovi birača pretvaraju u mandate*".²

¹ Autor je novoizabrani poslanik u Narodnoj skupštini Republike Srpske; marko.vidakovic@gmail.com

² Mirjana Kasapović, *Izborni sustav*, Izborni leksikon, Politička kultura, Zagreb, 2003, str. 160

Glasanje predstavlja oblik ispoljavanja volje birača prema pojedinim političkim partijama i kandidatima a obavlja se putem izbornih listi. Izborna lista je oblik kandidature i takmičenja političkih stranaka, koalicija i ostalih aktera u izborima koji su ispunili zakonske uslove za to, tj. ako su prikupili dovoljan broj potpisa građana koji podržavaju kandidaturu.

Zakonima se uređuju izbori i rad političkih partija, uređuju se procesi predlaganja i izbora koji se koriste za izabrane funkcije na nivou države, entiteta, te na nižim nivoima vlasti. Najznačajnija karakteristika je tip izbornog sistema koji se koristi u bilo kom kontekstu, bilo da je riječ o proporcionalnoj zastupljenosti, mješovitom ili većinskom modelu, jer svaki pruža različite mogućnosti da se izborna tijela neke partije uključi u odabir kandidata. Druge bitne karakteristike izbornih sistema su korišćenje zagarantovanih mandata, otvorene ili zatvorene partijske liste, prosječna veličina izborne jedinice, obezbjeđivanje i raspodjela sredstava za finansiranje partija i kampanja, korišćenje ograničenja mandata postojećih nosilaca funkcije, pravila za odabir kandidata za izbore, i uslovi za prelazak izbornog praga koji utiču na formiranje mogućnosti za manje partije i nezavisne kandidate.

Pitanje formiranja izbornih listi je pitanje koje je uvijek aktuelno i u izbornom procesu, ali i izvan njega, i pitanje na koje se mogu dati odgovori potkrijepljeni različitim argumentima. Međutim, nesporna je činjenica da su i otvorene i zatvorene liste u skladu sa međunarodnim standardima³ te da i jedne i druge imaju svoje prednosti i mane. Prilikom rasprave o mogućim prednostima i nedostacima oba sistema, treba uzeti u obzir i utvrđivanje činjenica o tome koji sistem bolje odgovara interesima građana i interesima budućeg političkog razvoja zemlje.

OTVORENE, POLUOTVORENE, ZATVORENE, BLOKIRANE I NEBLOKIRANE LISTE

3

B.M.Rozumilowicz,

ODIHR,

<http://www.oscebih.org/Video.aspx?videoid=491&lang=BS>

U anglosaksonskim izbornim propisima obično se razlikuju otvorene i zatvorene liste, pri čemu zatvorena lista može biti blokirana i neblokirana. Neki autori u svojim studijama razlikuju zatvorenu, otvorenu i slobodnu listu, pri čemu otvorena lista odgovara zatvorenoj neblokiranoj listi, a slobodna lista otvorenoj listi iz prethodne klasifikacije. U njemačkoj tradiciji razlikuju se zatvorene, slabo vezane i otvorene liste, s tim da zatvorena lista odgovara zatvorenoj blokiranoj, a slabo vezana zatvorenoj neblokiranoj listi.

Otvorene (slobodne) liste

Otvorene (slobodne) liste omogućavaju biračima da u postupku glasanja izražavaju različite kandidatske i stranačke preferencije tako što mogu glasati za kandidate sa različitih stranačkih listi. Ove liste otvaraju najširi institucionalni prostor slobodi izražavanja kandidatskih preferencija birača i potiču nadstranačko glasanje. Ipak, zbog složenog načina glasanja, otvorene liste su vrlo rijetke.

Da bi lista bila otvorena mora postojati zakonska mogućnost da birači prilikom glasanja mogu birati kandidate sa svih predloženih listi, bez obzira jesu li one stranačke, koalicione ili nezavisne. Dakle, na taj način birači praktično prave svoju listu, na osnovu njihovih preferencija zavisi hoće li ta lista biti jednostranačka ili će se na njoj naći kandidati različitih političkih partija.

Poluotvorene (zatvorene neblokirane) liste

Poluotvorene (zatvorene neblokirane) liste nude mogućnost biračima da izaberu željene kandidate, ali unutar jedne stranačke liste. Birači mogu uticati na raspored kandidata dajući prednost određenim kandidatima liste za koju glasaju i na taj način odlučiti ko će biti izabran na određenu poziciju.

Zatvorena neblokirana lista dopušta biračima da unutar ponuđene liste glasaju za pojedine kandidate, te da na taj način utiču na raspored mandata pojedine političke partije ili koalicije. U okviru ovakvih listi stranke utvrđuju samo spisak kandidata, dok o krajnjem rasporedu po kom će se dijeliti mandati odlučuju građani na izborima. Ove liste ostavljaju mogućnost biračima da u postupku glasanja izražavaju

određene preferencije, i to tako što mogu glasati za više kandidata unutar stranačke liste.

Ove poluotvorene (zatvorene neblokirane) liste su ustvari liste koje se u našoj praksi nazivaju "otvorenim" listama tako da ćemo radi jednostavnosti i lakšeg razumijevanja predmetne materije u nastavku teksta govoriti samo o **otvorenim i zatvorenim listama**.

Zatvorene (blokirane) liste

Zatvorene (blokirane) liste podrazumijevaju da svaki glasač može da se opredijeli isključivo za jednu listu, koja je prethodno utvrđena od strane političke partije ili koalicije. Birači mogu glasati samo za željenu stranku/koaliciju prihvatajući cijelu listu stranačkih kandidata i njihov unaprijed određen redoslijed na listi koji se ne može promijeniti i na osnovu tog rasporeda se kasnije vrši dodjela mandata.

SISTEMI IZBORNIH LISTI KOD NAS I U REGIONU

Ako pretpostavimo da podrška birača određenoj partiji/koaliciji ostaje nepromijenjena, upotreba otvorenih ili zatvorenih listi ne utiče direktno na raspodjelu glasova i mandata između manjih i većih političkih stranaka nego utiče na raspored kandidata unutar jedne liste odnosno koji će kandidat biti izabran.

U mnogim zemljama Evropske unije i šire postoje različite prakse. U Hrvatskoj, koja je najmlađi član Evropske unije, na izborima za Evropski parlament 2013. godine po prvi put se koristio proporcionalni izborni sistem sa otvorenim listama (odnosno zatvorenim neblokiranim listama). Tako su se birači, po prvi put mogli izjasniti za pojedinačnog kandidata na izbornoj listi koji će, ako bude osvojio minimalno 10% glasova, biti izabran bez ozbira koji je broj na listi.

Na našoj političkoj sceni mnoge političke partije su zagovarale izmjene izbornog zakona, uvođenje zatvorenih listi i povećanje cenzusa i svoje inicijative su potkrijepile određenim argumentima. Tako su se npr. iz Stranke demokratske akcije (SDA) prvo zalagali za uvođenje

zatvorenih listi⁴, da bi kasnije postali najveći kritičari istih i zagovornici otvorenih listi. „Poštovanje demokratije i evropskih tekovina“ pomenuto je kao razlog i za otvorene i za zatvorene izborne liste⁵.

Kao razloge za uvođenje zatvorenih listi navodili su još i:⁶

- zastupljenost svih konstitutivnih naroda kao i ostalih u svim parlamentima u BiH;
- zastupljenost žena i mladih, koji su po aktuelnim odredbama Izbornog zakona rijetko imali mogućnost biti izabrani u zastupničke klupe;
- ravnomjernu teritorijalnu zastupljenost u višečlanim izbornim jedinicama, kantonalnim, gradskim i opštinskim skupštinama;
- zadovoljavajuće kvalifikacione strukture poslanika;
- spriječavanje izbornih prevara dopisivanjem preferencija od strane biračkih odbora.

SNSD i SDP su svojevremeno potpisale i sporazum u kome je predviđeno da se kroz izmjene Izbornog zakona osigura demokratičniji izborni proces u dijelu utvrđivanja izbornih rezultata eliminisanjem izbornog inženjeringa kroz sistem zatvorenih listi i veću zastupljenost manjinskog pola u zakonodavnim tijelima.⁷

U jednom periodu se činilo da će se ostvariti namjere pojedinih stranaka u BiH da se uvede sistem zatvorenih listi jer su skoro sve vodeće partije zagovarale tu ideju.⁸

Neke od nevladinih organizacija su "izražavale svoju zabrinutost i neslaganje" sa stranačkim pokušajima vraćanja zatvorenih izbornih listi i stranačkog "vlasništva" nad poslaničkim mandatima. Smatrale su to "atakom na dostignuti nivo prava građana i demokratizacije bh društva".

⁴ <http://www.klix.ba/vijesthttp://www.klix.ba/vijesti/bih/sda-za-zatvorene-liste-i-protiv-povecanja-izbornog-praga/100131061>

⁵ <http://www.federalna.ba/bhs/vijest/48335/sporazum-spd-snsd-i-dalje-u-sredistu-politickih-zbivanja>

⁶ <http://sda.ba/arhiva/arhiva.php?id=680>

⁷ <http://istinomjer.ba/im3/wp-content/uploads/2013/11/SPORAZUM-SDP-SNSD.pdf>

⁸ <http://www.blic.rs/Vesti/Republika-Srpska/173282/Uvodi-se-sistem-zatvorenih-lista>

Po njima, takva mjera samo je korak dalje ka partiokratiji i odlučivanju u uskim centrima moći, odnosno stranačkim vrhovima. Vodi daljnjem smanjenju uticaja građana na političke prilike. I sigurno će destimulativno djelovati na građane, dodatno povećati jaz između njih i političara i izrazito negativno uticati na izlaznost na izbore.⁹

Sa druge strane, u Srbiji dio stručne javnosti je ocijenio da bi uvođenje otvorenih listi na izborima dovelo do još većeg "protjerivanja žena iz politike" te da sa otvorenim listama "nećemo imati žene u parlamentu ili ćemo ih imati u minimalnom procentu"¹⁰.

U Hrvatskoj su svojevremeno imali sljedeću dilemu: "Da li bi uvođenjem otvorenih listi na izborima dobili kvalitetniju političku elitu?"¹¹ Neki od prezentovanih stavova su bili da uvođenje otvorenih listi i nije preveliki korak ka demokratičnosti, zbog toga što su "i otvorene liste manipulativne jer sve stranke pri vrhu ionako stavljaju najprepoznatljivije kandidate, a birači uglavnom i glasaju za one koji su pri vrhu liste". Takođe, neki stručnjaci su smatrali da Hrvatska treba hitno uvesti otvorene liste jer je "nedopustivo da glasači nemaju načina da u Sabor biraju svog zastupnika" i kako se "ni u jednoj suverenoj demokraciji ne bira samo stranka. Svugdje birači imaju pravo utjecati i na izbor kandidata koji će ga predstavljati."

Dosta je argumenata i za i protiv i otvorenih i zatvorenih listi. Ne postoji međunarodni standard koji daje prednost jednom ili drugom sistemu. Albanija, Crna Gora i Srbija imaju proporcionalni sistem i koriste zatvorene liste dok npr. Norveška, Švedska i Poljska kroz proporcionalni sistem koriste otvorene liste.

⁹ <http://www.24sata.info/vijesti/saopstenja/25390-cci-bih-hocemo-otvorene-a-ne-zatvorene-izborne-liste.html>

¹⁰

http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=01&dd=25&nav_category=12&nav_id=488276

¹¹

<http://barometar.vecernji.hr/topics/slug/bi-li-uvoenjem-otvorenih-lista-na-parlamentarnim-i/>

KAKO TO IZGLEDA "NA TERENU"

Otvorene liste u praksi su našle različit stepen aktuelne primjene od strane birača. Kao ipak složen sistem, veću primjenu imaju u onim zemljama gdje je biračko tijelo dobro informisano i politički edukovano. U nekim državama gdje se primjenjuju otvorene liste, nerijetko se dešava da se one od strane birača ne koriste u velikom procentu, odnosno birači označavaju glasačke listiće samo za političke stranke, ali ne i za kandidate. Drugim riječima, otvorena lista daje mogućnost izbora, ali birači taj izbor prepuštaju političkim partijama.

U sistemu otvorenih listi birači imaju više mogućnosti izbora. Kandidati bivaju birani na osnovu vlastitog kredibiliteta i kvalifikacija, čime imaju veću odgovornost prema biračima i osjetljiviji su prema javnom mnijenju. Zbog toga ovakav sistem odražava bolju reprezentativnost volje birača, a zakonodavna tijela u svoj sastav uključuju tako upravo one ljude za koje su se birači opredijelili. Otvorene liste možda su jedina prilika koju birači imaju da zaista daju svoj glas određenom kandidatu. Neki birači će glasati samo za kandidata na listi, zato što iz nekih svojih ličnih razloga smatraju da baš taj kandidat zaslužuje njihov glas i na taj način politička partija na čijoj se listi nalazi dobija taj glas iako se možda birač ne slaže sa politikom te partije.

U sistemu otvorenih listi svi kandidati na listi imaju jednake šanse, ako izuzmemo eventualno implementirani prag koji se mora preći, i psihološku prednost kandidata na vrhu liste koji se zbog toga neosnovano smatraju favoritima. Za kandidata na otvorenoj listi ne treba da bude važno koji je redni broj već koliko ličnih glasova možeš osvojiti. Efekat ove prednosti sistema otvorene liste autor ovog teksta može pokazati na sopstvenom iskustvu. Na lokalnim izborima 2008. stranka čiji sam bio kandidat osvojila je deset mandata za lokalni parlament. Međutim, zbog otvorene liste i osvojenih ličnih glasova, sa rednog broja 11 dospio sam do trećeg mjesta i osvojio odbornički mandat. Slično se dogodilo i na parlamentarnim izborima 2014. godine, gdje sam se sa rednog broja 3. na

kandidatskoj listi popeo na prvo mjesto, a sama stranka je osvojila dva mandata . Da su liste bile zatvorene, oba puta bih bio "prvi ispod crte" i ne bih osvojio direktan mandat.

Sistem otvorenih listi povećava stepen direktne predstavničke demokratiju, ali sa druge strane on može umanjiti mogućnosti izbora za predstavnike manjina, budući da je manja vjerovatnoća da će birači glasati za njihove predstavnike na otvorenim listama. Smatra se da je na isti način ovaj sistem nepovoljan za žene budući da su birači u određenim državama koje su na manjem stepenu demokratskog razvoja, uključujući i birače žene, manje skloni da svoj glas daju ženama nego muškarcima.

U određenim krugovima stručne javnosti, među politolozima i u drugim akademskim krugovima smatra se da je uz sistem otvorene liste manja vjerovatnoća da će birači glasati za ekstremiste, da će klima biti manje polarizirana u zakonodavnim tijelima primjenom takvog sistema. Međutim, npr. u Kosovu prema određenim analizama došlo je do prelaska sa zatvorenog na otvorene liste što je dovelo do većeg broja ekstremista koji su izabrani.

Zatvorene liste povećavaju moć i kontrolu koju uživaju vođe stranaka, dovodi do centralizacije moći unutar stranaka, smanjuje se uticaj pojedinačnih članova stranaka, slabi se interna demokratija unutar političkih stranaka, slabi se utjecaj nižih organizacija unutar političke stranke, a guši se i debata unutar stranaka.

Kod zatvorenih listi sistem glasanja je brži i efikasniji. Sistem zatvorenih listi je mnogo lakše razumjeti, organizovati i njime upravljati. Uz zatvorene liste moguće je skratiti redove pred biračkim mjestima, rezultati su spremni ranije ako se koristi sistem zatvorenih listi i ako rezultati političkim strankama istom brzinom mogu biti dostupni i sa sistemom otvorenih listi, dok se kasnije objavljuju rezultati o tome koji kandidat je osvojio koliko glasova unutar jedne stranke. Još jedna prednost zatvorenih listi jeste da je taj sistem u načelu jeftiniji, upravljanje njime je jeftinije, ali ne uvijek, a neke studije ukazuju da i jedan i drugi sistem mogu koštati isto zavisnosti od lokalnih okolnosti. Takođe je, primjenom sistema zatvorenih listi, lakše provoditi aktivnosti obuke birača. Zatvorene liste nekada su inkluzivnije od otvorenih listi, jer

kandidati manjina ili žene koje ne bi bile uključene u liste nekada imaju veću vjerovatnoću da će biti izabrane nego primjenom sistema otvorenih listi. U BiH uz uvažavanje kvota za polne zastupljenosti ovaj aspekt je možda nešto manje važan nego što je to slučaj u drugim zemljama.

Praksa pokazuje da kod zatvorenih listi uže rukovodstvo partije kreira redosljed kandidata na listama. Sve zavisi od njihove volje, interesa i ciljeva. Kandidati koji nisu pri vrhu znaju da nemaju ni teoretske šanse za prolaz pa samim tim nemaju ni lične interese da intenzivno rade na terenu. Odnosno rade tek toliko da im neko sutra ne može prigovoriti da ih „nije bilo u kampanji“. Moć je koncentrisana na "male" brojeve. Sa druge strane, kandidati koji su na vrhu liste znaju da im je mandat siguran (naravno ukoliko stranka pređe cenzus), te ni oni nemaju većeg motiva da „ginu“ na terenu. Tu su u neizvjesnoj situaciji jedino oni koji se nalaze oko i ispod rednih brojeva koji se uzimaju kao procjena koliko će ta stranka osvojiti mandata, i na kraju, oni su ti koji imaju najviše motivacije da rade jer, ako stranka osvoji više glasova, broj osvojenih mandata se povećava i oni imaju šanse da uđu u predstavničko tijelo. Naravno, rukovodstvo može napraviti dobar izbor prilikom kandidovanja liste i na prva mjesta staviti najkvalitetnije i najbolje kadrove, te mlade ljude i pripadnike/ce manje zastupljenog pola koji inače na otvorenim listama možda imaju manje šanse za prolaz.

I kada su liste "otvorene" opet je rukovodstvo političke partije to koje kandiduje i koje pravi raspored na listama. Otvorene liste stvaraju nepovjerenje između kandidata na listi, omogućavaju udruživanje, pravljenje „ekipa u ekipi“, uspostavljanje sistema razmjene glasova među kandidatima po sistemu „ja tebi, ti meni“, a kandidati tokom kampanje mogu postati potencijalni protivnici jer vremenom shvataju da ugrožavaju jedan drugog, čime se ugrožavaju opšti interesi same stranke.

Takođe, praksa je potvrdila da otvorene liste predstavljaju i predispoziciju za izborni inženjering u korist kandidata koji imaju određeni uticaj na biračke odbore. Članovi biračkih odbora ima tajni dogovor da prilikom upis preferencijala, kada se razdvoje i prebroje listići i glasovi za stranke, uzimaju listiće svoje stranke i upisuju iksiće „svojim“ kandidatima. To ne predstavlja krađu glasova između stranaka već krađu

glasova kandidatima unutar stranke. Da li je realno da kandidat osvoji onoliko glasova koliko je osvojila i partija na jednom biračkom mjestu, tj. da svaki glas za partiju bude ustvari glas za jednog, istog kandidata? Ako pogledamo rezultate nekih biračkih mjesta na posljednjim parlamentarnim izborima vidjećemo da je određeni kandidat na tom biračkom mjestu osvojio tačno onoliko glasova koliko je osvojila i stranka (100,00% osvojenih stranačkih glasova). U nekim opštinama pojedini kandidati dobiju nekoliko hiljada ličnih glasova sa skoro 100,00%, npr. stranka osvoji 6.700 glasova a kandidat 6.600 ličnih glasova (98,5%)¹². Praksa je potvrdila da otvorene liste itekako ostavljaju prostor za manipulaciju.

Prosječan birač ne razumije u potpunosti izborni sistem u BiH. Ne shvata suštinu i osnovnu razliku između "otvorenih" i "zatvorenih" listi. Zna za koju partiju će glasati, ali unutar liste koju je predložila ta partija ne zna i/ili nije siguran da može glasati za jednog, dva ili više kandidata. Sa druge strane postoje i birači koji nisu stranački opredijeljeni, ne slažu se sa politikom stranke ali imaju određene simpatije prema pojedincu i oni glasaju "za kandidata" a stranka koja ga je kandidovala indirektno dobija glas na osnovu njegovog imena. Uostalom, biračima se mogu sviđati određeni političari, ali ne i njihove stranke i rukovodstva.

Dakle, kao i sistem zatvorenih listi, sistem otvorenih listi ima brojne prednosti. Međutim, ako sagledamo relativne prednosti zatvorenih listi i otvorenih listi mogli bi smo reći da većina prednosti zatvorenih listi su organizacijske i administrativne prirode, dakle brže je, jednostavnije, jeftinije, efikasnije. Sa druge strane većina prednosti koje imaju otvorene liste više se odnose na produbljanje demokratije, jer se time biračima daje više mogućnosti izbora što za rezultat ima bolju zastupljenost onih kandidata za koje su se birači zaista izjasnili.

U praksi situacija nije uvijek tako jednostavna i izbor se ne mora svoditi samo između otvorenih i zatvorenih listi. Postoje brojni aspekti koje treba razmotriti kako bi na neki način obuhvatili sve prednosti oba sistema a izostavili manjkavosti. Jedan od načina je izmjena izbornog praga koji bi mogao izmjeniti čitav efekat sistema otvorene liste. Mandati koje lista dobije raspodjeljuju se najprije među kandidatima sa liste, od

¹² Rezultati po biračkim mjestima dostupni su na www.izbori.ba

kojih je svaki dobio najmanje pet procenata (5% izborni prag) od ukupnog broja važećih glasova koje je dobila ta lista i to dodjelom mandata redoslijedom od najvećeg do najmanjeg broja glasova. Ako ima još mandata koje treba dodijeliti listi, a preostali kandidati su dobili manje od pet procenata od ukupnog broja važećih glasova koje je ta lista dobila, raspodjela mandata među preostalim kandidatima te liste vrši se prema njihovom redoslijedu na listi. Dakle, u našem izbornom zakonodavstvu radi se o pragu od 5% osvojenih glasova unutar svoje liste koji je neophodno preći da bi se ušlo u raspodjelu mandata na osnovu broja osvojenih glasova. Taj prag od 5% može biti podložan izmjenama kako bi on odgovarao i jednima i drugima, i političkim strankama i biračima.

U Finskoj npr. nema praga uopšte, birač glasa za pojedinačnog kandidata na listi i kandidat koji dobije najviše glasova osvaja mjesto u parlamentu. Takav isti sistem koristi se u Brazilu i još nekim državama. U Slovačkoj ovaj prag je nešto manji i iznosi 3%, u Češkoj je kao i kod nas 5%, a u Švedskoj je 8%. U Norveškoj prag iznosi čak 50% i kad je prag utvrđen tako visoko nijedan kandidat nije izabran u parlament kroz sistem otvorene liste. U Slovačkoj kao birač možete zaokružiti do četiri kandidata na listi. U Danskoj političke stranke same odlučuju da li će biračima ponuditi otvorenu ili zatvorenu listu, ali na ponuđenoj listi možete zaokružiti samo jednog kandidata. Sličano je i u Finskoj. Dakle, sve su ovo sistemi koji koriste otvorene liste, ali ujedno koriste i različite mehanizme kako bi proširili ili suzili mogućnosti koje birači odnosno stranke imaju na raspolaganju.

ZAKLJUČAK

Da li su bolje zatvorene ili otvorene liste? Pitanje na koje se ne može dati ni tačan a ni pogrešan odgovor. Rasprave i šire diskusije su se vodile oko ovog pitanja godinama, vode se i sada i vodiće se sigurno i narednih godina. Možda suština leži u tome da odgovor na to pitanje zavisi od stepena razvijenosti zemlje, od stanja u kome se društvo nalazi, i u konačnici političkih i drugih legitimnih ciljeva koji se žele postići. Ono što nam je odgovaralo kao društvu prije pet godina, danas nas sputava a sutra će nas možda voditi unazad. Ono što je sigurno jeste da se mora

obezbjediti i zagovarati što veća politička podrška za jednu odnosno za drugu opciju. I u jednom i u drugom sistemu odgovornost je neizbježna. Odgovornost prema društvu, odgovornost prema biračima, odgovornost prema stranci i stranačkim kolegama, odgovornost prema samom sebi.

U svim razvijenim demokratskim društvima, izmjene izbornog zakonodavstva podrazumijevaju izradu prijedloga zakonskih rješenja, široku raspravu o njima i analizu njihovog sadržaja, sveobuhvatni proces konsultacija uz učešće svih zainteresovanih aktera. Potencijalni proces donošenja izmjena i dopuna izbornog zakonodavstva mora obuhvati raspravu na otvorenom forumu, uz učešće relevantnih aktera i razmatranje različitih gledišta.

Ali, najprihvatljiviji odgovor na pitanje koji je sistem bolji u kontekstu budućeg političkog razvoja zemlje može dati samo rasprava o mogućim prednostima, nedostacima i posljedicama oba pristupa, koja bi trebalo pažljivo sagledati uz konsultovanje šire javnosti. Ključnu ulogu ipak imaju parlamentarci, kao direktni donosioci odluka u pogledu izmjene zakonodavstva, ali i konzumenti tih odluka u slučaju da ponovo budu kandidati na izborima.

BIBLIOGRAFIJA

1. Dokumenti:

Izborni zakon BiH; Izorno zakonodavstvo Srbije, Hrvatske i Crne Gore
Status izbornog zakonodavstva u BiH: Izborna administracija, kandidatske liste i mandati, Parlamentarna skupština BiH, 2013.

2. Internet izvori:

www.aceproject.org

www.osce.org/odihr/elections

www.gndem.org

www.podlupom.org

www.idea.int

www.izbori.ba

Prominentni informativni web portali u BiH i regionu.

Branko Petrić¹

Izborni prag - iskustva Bosne i Hercegovine

Apstrakt

Ovim člankom se pokušava na argumentovan način demistifikovati pitanje izbornog praga u izbornom sistemu Bosne i Hercegovine. Poslije više ciklusa opštih i lokalnih izbora sa postojećim pragom od 3%, vrijeme je da se analizira njegov učinak na ukupnu političku scenu u BiH, i u skladu s tim, a koristeći standarde evropske demokratije, predložiti možda bolja rješenja, u sklopu predstojeće ukupne revizije izbornog zakonodavstva. Sve je to potrebno, između ostalog da bi se izbjegle i improvizacije, dosta prisutne prilikom brojnih izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH u protekloj gotovo deceniji i pol. Aktuelna, a i prethodna dešavanja u prilikom uspostava većina u predstavničkim tijelima na svim nivoima vlasti u BiH to sigurno iziskuju.

Ključne riječi: cenzus, izborni prag, izborne jedinice, izborni zakon, mandat, predstavničko tijelo

IZBORNİ PRAG TEORIJSKI I PRAVNI OKVIR

Izborni prag (cenzus, prohibitivna klauzula, klauzula reprezentativnosti i sl.) je prepreka koju izborni akteri moraju preći da bi učestvovali u raspodjeli mandata. Karakterističan je za proporcionalni izborni sistem i može biti zakonski i prirodni.² Međutim, cenzus, odnosno izborni cenzus je širi pojam, i mogao bi da označava skup svih preduslova, uslova i kriterijuma, koji politički subjekt (politička stranka, koalicija političkih stranaka, kandidat ili nezavisni kandidat, kao i lista nezavisnih kandidata), mora ispuniti da bi bio registrovan, tj. kao takav prihvaćen u izborima, bio biran, eventualno izabran, i uveden u izabranu funkciju. U prošlosti su se pojavljivali rodni (žene bez prava glasa!) i

¹ Autor je član Centralne izborne komisije BiH; branko.petric@izbori.ba

² Milan Jovanović, FPN, Beograd, Srpska politička misao broj 1-2/2006 god.13.vol.16 str.41-60

rasni uslovi, a za pasivno pravo i ekonomski kriterij, kao što je visina plaćenog poreza, posjedovanje nepokretnosti, novca i sl.

Danas se pod cenzusom uglavnom podrazumijeva izborni prag, koji u proporcionalnom izbornom sistemu označava najmanji broj glasova, uglavnom izražen u procentu od broja ukupno važećih glasova u nekoj višečlanoj (višemandatnoj) izornoj jedinici ili na nivou cijele izborne jedinice (države), koji politički subjekt mora osvojiti da bi uopšte mogao učestvovati u raspodjeli mandata za predstavničko tijelo. Pošto je uvijek propisan zakonom, tako se i zove. Međutim, i sam prelazak ovog zakonskog izbornog praga ne garantuje osvajanje mandata, pošto je za to potrebno dosegnuti i prirodni prag, što ponekad može biti teško ostvarljivo. Zakonski izborni prag je ustvari vještačka prepreka, sa tačno planiranim političkim (demokratskim?) ciljem, kojim se odstupa od principa čiste proporcionalnosti. Pored toga što se primjenjuje u nekoj ili svim izbornim jedinicama ili na nivou cijele države, može važiti za raspodjelu svih mandata ili samo onog dijela koji preostane nakon raspodjele po nekom od standardnih metoda za transfer glasova u mandate. Zakonski izborni prag može biti jedinstven za sve nivoe vlasti i sve političke subjekte-učesnike u izborima (primjer BiH -3%)³ i diferenciran po raznim kriterijima (primjer veći broj istočnoevropskih novih demokratija). U suštini, diferencirani izborni prag je veći procenat glasova za predizborne koalicije koje učestvuju na izborima nego za pojedinačne stranke, odnosno kandidate, i može biti stepenovan, zavisno od broja članova koalicije. Tako npr. u Grčkoj je do 1985. izborni prag za koaliciju od 2 stranke bio 25%, a od 3 stranke čak 30%. Pošto se izborni prag po prirodi stvari može primijeniti samo u proporcionalnom izbornom sistemu, neki zagovornici tog sistema žestoko kritikuju prag kao element suprotan karakteru samog sistema. Što je prag viši, to je disproporcionalnost veća i vodi sve većem odstupanju od od razmjernog i pravičnog predstavljanja stranaka, ali i njihovih birača, u predstavničkom tijelu. U zapadnoevropskim demokratijama, izborni prag, najčešće 5%, je uveden da bi se ostvarila prvenstveno dva cilja: 1) da se spriječi ulazak malih, često ekstremističkih stranaka sa periferije političke scene u

³ Izborni zakon Bosne i Hercegovine sl. glasnik BiH 23/01...18/13

parlament, i 2) da se ukupni stranačka politička scena u parlamentu, što posledično ima rezultat stvaranje stabilnije većine i stabilnije vlade. Vodeće zapadne demokratije su taj cilj i cenzus uspjele da instališu i u akte koji regulišu izbore za Evropski parlament. Pored zajedničkih pravila, izborni aranžmani su uređeni i nacionalnim zakonodavstvom. Odlukom Evropskog vijeća iz 2002. godine propisano da sve države-članice, izbore za Evropski parlament moraju provoditi po principu proporcionalnog predstavljanja, ali da mogu odrediti prag za raspodjelu mandata koji ne može biti veći od 5%. Tako se izborni prag od 5% se primjenjuje u Francuskoj, Litvaniji, Poljskoj, Češkoj, Slovačkoj, Rumuniji, Hrvatskoj, i Mađarskoj, 4% u Austriji, Italiji, Sloveniji i Švedskoj, 3% u Grčkoj, 1,8% na Kipru, u Bugarskoj je varijabilan, dok ostale države nisu propisale zakonski prag, odnosno važi prirodni prag. Ekstremno visok prag je propisan u Rusiji 7% i Turskoj -10%. Opravdanost kritike visokog praga se ogleda u činjenici da veliki broj glasova - visok procenat, propada pošto je dat strankama ispod cenzusa. Ako bi država bila jedna izborna jedinica, onda bi prirodni prag bio čist transfer strukture biračkog na strukturu predstavničkog tijela.

U prilog kritičarima zakonskog praga idu i nedavne odluke Njemačkog saveznog ustavnog suda u pogledu cenzusa za izbor poslanika u Evropski parlament. Odlučujući o ustavnosti izbornog praga u izborima za Evropski parlament 1979. god, Sud je odlučio da je izborni prag u skladu sa Ustavom, obrazlažući to potrebom da se izbjegne stranačko usitnjavanje koje bi otežalo rad Parlamenta. Ali, odlučujući ponovo o istoj stvari 2011. godine, isti sud zaključuje da je prag od 5% prevelik i protivustavan i da ozbiljno ugrožava načela izborne jednakosti i jednakih šansi političkih stranaka. Zakon potom uvodi prag od 3%, koji je isti sud početkom 2014. takođe proglasio neustavnim, obrazlažući to da izborni prag uopšte, stavlja male stranke u neravnopravan položaj. Sud je neustavnim proglasio i izborni prag u lokalnim izborima.

Tabela 1. Visina zakonskog izbornog praga u pojedinim evropskim zemljama

Bosna i Hercegovina, Španija i Grčka	3%
--------------------------------------	----

Bugarska, Slovenija, Austrija, Švedska, Norveška, Moldavija	4%
Slovačka, Estonija, Letonija, Hrvatska, Njemačka	5%
Rusija	7%
Rumunija	5%-samostalne liste; 8-10%-koalicija
Poljska	5%-samostalne liste; 8%-koalicije
Mađarska	5%-samostalne liste; 8%-koalicije
Turska	10%

ISKUSTVA BOSNE I HERCEGOVINE

U pogledu primjene izbornog praga, kao uostalom i drugih instituta demokratskih izbora u BiH, mogu se uočiti tri perioda: I- prvi demokratski izbori 1990. g, II- postdejtonski period 1996-2001, kada izbore provodi OSCE odnosno Privremena izborna komisija, i III- 2001. pa do danas, tj. vrijeme važenja Izbornog zakona i i nadležnosti Centralne izborne komisije za provođenje izbora (Stalna izborna komisija iz Aneksa III Dejtonskog mirovnog sporazuma).

Zakon o izborima odbornika i poslanika u skupštine društveno-političkih zajednica, (Sl . list SR BiH 21/90) po kojem su provedeni izbori 18. novembra 1990. godine nije poznavao institut zakonskog izbornog praga, a raspodjela mandata se vršila po kvotama za jedan mandat, odnosno primjenjivan je prirodni prag. Međutim , neka vrsta cenzusa je postojala, odnosno kandidatske liste su morale biti podržane od najmanje 1.000 glasača za poslanike i 300 glasača za odbornike.

Postdejtonske izbore, zaključno sa 2000. god. je provodila Privremena izborna komisija (PIK), sa dominantnim stranim faktorom (OEBS i OHR) u odlučivanju, a na osnovu Pravila i propisa koje je sama donosila, mijenjajući ih u hodu prema sopstvenom nahodjenju, a pokušavajući da riješi pitanja koja su se otvarala. Nije zabilježeno da je primjenjivan izborni prag pri raspodjeli mandata među političkim subjektima, ali je postojao cenzus za ovjeru i to: potpisi podrške od 250 - 3.000 glasača, kao i depozit za ovjeru u iznosu od 1.000 - 10.000 KM, zavisno od nivoa kandidature. Neka vrsta, uslovno rečeno cenzusa, je postojala samo za raspodjelu mandata po kandidatima u okviru iste kandidatske liste, i to za raspored po broju glasova na otvorenoj listi, stiču samo oni koji su osvojili više od 3% stranačkih glasova.

Izborni zakon BiH je zadržao sve napred navedene uslove za ovjeru, istina modifikovane, a i kasnijim izmjenama zakona prilagođavane situaciji, dok je postotak stranačkih glasova u okviru liste za poredak po osvojenim glasovima povećan na 5%. Istovremeno se uvodi cenzus od 3% za učestvovanje u raspodjeli mandata za predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH, odnosno propisuje se da „politički subjekt ne može učestvovati u raspodjeli mandata ako ne osvoji više od 3% od ukupnog broja važećih glasačkih listića u izbornoj jedinici“! (član 9.5 stav 3. Zakona). Prilikom regulisanja izbora za druge nivoje vlasti, zakonodavac se referiše na ovaj član i prilikom raspodjele mandata za PS FBiH, Narodnu skupštinu RS i skupštine/vijeća opština i gradova. U odjeljcima zakona br. 18 i 19 gdje su utvrđeni principi za izbore u Brčko Distriktu BiH i Gradu Mostaru, izostalo je pozivanje na ovu odredbu Zakona. Nije poznato da li je to propuštanje namjerno ili previd, ali se cenzus po inerciji primjenjivao i na ove nivoje u svim dosadašnjim lokalnim izborima, mada bi se moglo postaviti i pitanje zakonitosti takvog postupka.

U stručnoj i političkoj javnosti u BiH se vodi polemika oko ovog pitanja. Preovlađuju mišljenja da je prag (pre)nizak, i to pitanje se naročito otvara poslije svakih lokalnih izbora prilikom formiranja skupštinskih većina. U lokalnim zajednicama mandate osvaja mnoštvo stranaka, sa neizgrađenim ideološkim profilom (nema toliko ideologija koliko je stranaka!), sa minornim izbornim, ali velikim „trgovačko-

ucjenjivačkim“ kapacitetom. Pitanje se otvaralo i u svim interesornim radnim grupama za izmjene izbornog zakona, ali nije bilo potrebne saglasnosti, pa je sve ostalo po starom. Kako su izmjene izbornog zakonodavstva aktuelne, a sve glasnije se čuju zahtjevi da se ide u donošenje sasvim novog zakona, interesantna je analiza simuliranih rezultata izbora za pojedine nivoe vlasti, sa povećanim, smanjenim ili ukinutim pragom, odnosno, samo sa prirodnim pragom.

Tabela 2. Simulacija rezultata izbora 2014. sa različitim izbornim pragom

R/b	Zastupnički/Predstavnički dom parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine - Federacija Bosne i Hercegovine Stranka	Izborni prag				
		3%	4%	5%	2%	0%
1	SDA - STRANKA DEMOKRATSKE AKCIJE	9	9	10	8	8
2	DEMOKRATSKA FRONTA-ŽELJKO KOMŠIĆ	5	5	5	5	5
3	SBB - FAHRUDIN RADONČIĆ	4	5	5	4	4
4	HDZ BIH, HSS, HKDU BIH, HSP DR.ANTE STARČEVIĆ, HSP HERCEG-BOSNE	4	4	4	4	4
5	SDP-SOCIJALDEMOKRATSKA PARTIJA BIH	3	3	3	3	3
6	HDZ 1990 HRVATSKA DEMOKRATSKA ZAJEDNICA	1	1	-	1	1
7	BPS-SEFER HALILOVIĆ	1	-	-	1	1
8	STRANKA ZA BOSNU I HERCEGOVINU	-	-	-	1	1
9	A-SDA STRANKA DEMOKRATSKE AKTIVNOSTI	1	1	1	1	1

Tabela 3. Simulacija rezultata izbora 2014 sa različitim izbornim pragom

R/b	Zastupnički/Predstavnički dom parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine - Republika Srpska	Izborni prag				
		3%	4%	5%	2%	0%

	Stranka					
1	SNSD - MILORAD DODIK	6	6	6	6	6
2	SDS-SRPSKA DEMOKRATSKA STRANKA	5	5	6	5	5
3	PDP-NDP	1	1	1	1	1
4	DNS-DEMOKRATSKI NARODNI SAVEZ - NS - SRS	1	1	1	1	1
5	SDA - STRANKA DEMOKRATSKE AKCIJE	1	1	-	1	1

Tabela 4. Simulacija rezultata izbora 2014 sa različitim izbornim pragom

R/b	Zastupnički/predstavnički dom parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine Stranka	Izborni prag				
		3%	4%	5%	2%	0%
1	SDA - STRANKA DEMOKRATSKE AKCIJE	29	32	32	29	28
2	SBB - FAHRUDIN RADONČIĆ	16	17	17	16	15
3	DEMOKRATSKA FRONTA-ŽELJKO KOMŠIĆ	14	15	15	14	12
4	HDZ BIH, HSS, HKDU BIH, HSP DR. ANTE STARČEVIĆ, HSP HERCEG-BOSNE	12	14	14	13	11
5	SDP-SOCIJALDEMOKRATSKA PARTIJA BIH	12	11	12	11	10
6	HDZ 1990 HRVATSKA DEMOKRATSKA ZAJEDNICA	4	5	4	4	4
7	BPS-SEFER HALILOVIĆ	4	-	-	4	4
8	STRANKA ZA BOSNU I HERCEGOVINU	3	-	-	3	3
9	A-SDA STRANKA DEMOKRATSKE AKTIVNOSTI	-	2	2	2	2
10	NAŠA STRANKA	-	1	1	1	2
11	NARODNA STRANKA RADOM ZA BOLJITAK	-	-	-	-	2
12	ZAJEDNO ZA PROMJENE (SPP-SP/U-SDU-DNZ-LDS)	-	-	-	-	1
13	SNAGA BIH - HSP BIH-DSI	-	-	-	-	1

14	SNSD - MILORAD DODIK	-	-	-	-	1
15	BOSS - BOSANSKA STRANKA-MIRNES AJANOVIĆ	-	-	-	-	1

Tabela 5. Simulacija rezultata izbora 2014 sa različitim izbornim pragom

R/b	Narodna skupština Republike Srpske Stranka	Izborni prag				
		3%	4%	5%	2%	0%
1	SNSD - MILORAD DODIK	29	29	29	29	28
2	SRPSKA DEMOKRATSKA STRANKA-SDS/PENZIONERI-PUP/RADIKALI-SRS RS	24	24	24	23	23
3	DNS-DEMOKRATSKI NARODNI SAVEZ - NS - SRS	8	8	8	8	8
4	PDP- PARTIJA DEMOKRATSKOG PROGRESA	7	7	7	7	6
5	DOMOVINA	5	5	5	5	4
6	NARODNI DEMOKRATSKI POKRET	5	5	5	5	4
7	SOCIJALISTIČKA PARTIJA	5	5	5	4	4
8	SRPSKA NAPREDNA STRANKA - SNS	-	-	-	2	2
9	SDP-SOCIJALDEMOKRATSKA PARTIJA BIH	-	-	-	-	2
10	ZA PRAVDU I RED-LISTA NEBOJŠE VUKANOVIĆA	-	-	-	-	1
11	STRANKA PRAVEDNE POLITIKE	-	-	-	-	1

Tabela 6. Simulacija rezultata izbora 2014 sa različitim izbornim pragom-Kanton Sarajevo

R/b	Stranka	Izborni prag				
		3%	4%	5%	2%	0%
1	SDA - STRANKA DEMOKRATSKE AKCIJE	10	11	11	10	9
2	DEMOKRATSKA FRONTA-ŽELJKO KOMŠIĆ	7	8	8	7	6
3	SBB - FAHRUDIN RADONČIĆ	7	7	8	6	6

4	SDP-SOCIJALDEMOKRATSKA PARTIJA BIH	4	4	4	4	4
5	NAŠA STRANKA	3	3	4	3	3
6	BPS-SEFER HALILOVIĆ	2	2	-	2	2
7	BOSS - BOSANSKA STRANKA-MIRNES AJANOVIĆ	2	-	-	1	1
8	STRANKA ZA BOSNU I HERCEGOVINU	-	-	-	1	1
9	UNIJA SOCIJALDEMOKRATA-UNIJA ZA SVE NAS	-	-	-	1	1
10	ZAJEDNO ZA PROMJENE (SPP-SP/U-SDU-DNZ-LDS)	-	-	-	-	1
11	STRANKA ZA EVROPSKO SARAJEVO-SES	-	-	-	-	1

Tabela 7. Simulacija rezultata izbora 2014 sa različitim izbornim pragom- Livanjski kanton

R/b	Stranka	Izborni prag				
		3%	4%	5%	2%	0%
1	HDZ BIH, HSS, HKDU BIH, HSP HERCEG BOSNE	9	9	9	8	8
2	HDZ 1990 HRVATSKA DEMOKRATSKA ZAJEDNICA	4	4	4	4	4
3	SNSD - MILORAD DODIK	3	3	4	3	3
4	HRVATSKA NEZAVISNA LISTA - HNL	2	2	2	2	2
5	SDA - STRANKA DEMOKRATSKE AKCIJE	2	2	2	2	2
6	NARODNA STRANKA RADOM ZA BOLJITAK	2	2	2	2	2
7	PRAVAŠKO SELJAČKI SAVEZ (HSP BIH-HSS STJEPANA RADIĆA)	2	2	2	2	1
8	SDP-SOCIJALDEMOKRATSKA PARTIJA BIH	1	1	-	1	1
9	DNS-DEMOKRATSKI NARODNI SAVEZ	-	-	-	1	1
10	HSP DR. ANTE STARČEVIĆ BIH	-	-	-	-	1

Tabela 8. Simulacija rezultata izbora 2012 sa različitim izbornim pragom SG BANJA LUKA

R/b	Stranka	Izborni prag				
		3%	4%	5%	2%	0%
1	SNSD - MILORAD DODIK	11	11	11	10	9
2	DNS-DEMOKRATSKI NARODNI SAVEZ	4	4	4	4	3
3	SDS-SRPSKA DEMOKRATSKA STRANKA	4	4	4	3	3
4	SOCIJALISTIČKA PARTIJA	3	3	3	3	3
5	PDP- PARTIJA DEMOKRATSKOG PROGRESA	3	3	3	3	3
6	DEMOKRATSKA PARTIJA - DRAGAN ČAVIĆ	3	3	3	3	3
7	NARODNA DEMOKRATSKA STRANKA	2	2	2	2	2
8	SRPSKA NAPREDNA STRANKA	-	-	-	1	1
9	PARTIJA UJEDINJENIH PENZIONERA	-	-	-	1	1
10	NEZAVISNA LISTA SVI ZA BANJALUKU	-	-	-	-	1
11	KOALICIJA ZA BANJA LUKU SDA - SBIH - HSS-NHI	-	-	-	-	1

Tabela 9. Simulacija rezultata izbora 2012 sa različitim izbornim pragom OV TUZLA

R/b	Stranka	Izborni prag				
		3%	4%	5%	2%	0%
1	SDP-SOCIJALDEMOKRATSKA PARTIJA BIH	10	11	11	10	10
2	SDA-STRANKA DEMOKRATSKE AKCIJE	6	6	6	5	5
3	SAVEZ ZA BOLJU BUDUĆNOST BOSNE I HERCEGOVINE - SBB BIH	4	4	4	4	4
4	NARODNA STRANKA RADOM ZA BOLJITAK	3	3	3	3	3
5	BOSS - BOSANSKA STRANKA-MIRNES AJANOVIĆ	2	2	2	2	2
6	HDZ BIH - HRVATSKA DEMOKRATSKA	2	2	2	2	2

	ZAJEDNICA					
7	TUZLANSKA ALTERNATIVA	2	2	2	2	2
8	STRANKA ZA BOSNU I HERCEGOVINU	1	-	-	1	1
9	NAŠA STRANKA	-	-	-	1	1

Tabela 10. Simulacija rezultata izbora 2012 sa različitim izbornim pragom- SO BROD

R/b	Stranka	Izborni prag				
		3%	4%	5%	2%	0%
1	SNSD - MILORAD DODIK	5	6	6	4	4
2	SOCIJALISTIČKA PARTIJA	4	5	5	4	4
3	SDS-SRPSKA DEMOKRATSKA STRANKA	3	4	4	3	3
4	DEMOKRATSKA PARTIJA - DRAGAN ČAVIĆ	3	3	3	3	3
5	PDP- PARTIJA DEMOKRATSKOG PROGRESA	2	3	3	2	2
6	HDZ BIH - HRVATSKA DEMOKRATSKA ZAJEDNICA	2	2	2	2	2
7	HSS-NHI	2	2	2	2	2
8	NARODNA STRANKA (POKRET ZA BROD)	1	-	-	1	1
9	NARODNA STRANKA RADOM ZA BOLJITAK	1	-	-	1	1
10	SDP-SOCIJALDEMOKRATSKA PARTIJA BIH	1	-	-	1	1
11	DNS-DEMOKRATSKI NARODNI SAVEZ	1	-	-	1	1
12	SRPSKA RADIKALNA STRANKA RS	-	-	-	1	1

Analizirajući ove tabele, svakako kao reprezentativne uzorke, mogu se izvući određeni zaključci i to :

1. Prvi bi bio da bi podizanjem praga na 4 ili 5% bio manji broj stranaka u predstavničkim tijelima, ali neznatno, jedna ili dvije manje na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou, dok bi taj broj na opštinskom nivou varirao u zavisnosti od veličine opštine.

Gotovo uvijek bi otpadale stranke sa po jednim izabranim predstavnikom, ali bi veće stranke samo neznatno profitirale.

2. Spuštanjem praga na 2% ili čak njegovim ukidanjem došlo bi do inflacije stranaka izabranih u predstavnička tijela sa po jednim kandidatom, pored već postojeće stranačke iscjepkanosti u manjim i srednjim opštinama. Primjer Opština Bratunac: sa pragom od 3%, u skupštini je zastupljeno 13 stranaka od ukupno 17 koliko ih je učestvovalo na izborima 2012. godine, od kojih 7 sa po jednim odbornikom, kako je naprijed navedeno, sa malim izbornim, ali značajnim „trgovačko - ucjenjivačkim“ kapacitetom. Zanimljivo je da nije bilo koalicija.

Iz naprijed navedenog bi se dalo zaključiti, da visina izbornog praga ne bi trebala biti tabu tema, da bi se moglo razmišljati o njegovom povećanju, možda čak i diferencirano, tako da bi na višim nivoima ostao isti (3%) ili neznatno veći (4%), dok bi za stranke na lokalnom nivou i za koalicije na svim nivoima, mogao biti veći ili znatno veći. Prilikom davanja konačnog mišljenja o visini praga, potrebno je analizirati koliko glasova, odnosno koji procenat, sa postojećim, a koliko sa smanjenjem ili povećanim pragom ostaje izvan raspodjele mandata. Ako se pogledaju rezultati lokalnih izbora 2012. i opštih 2014, vidljivo je da je uz prag od 3%, u mandate pretvoreno najčešće oko 90% glasova, često i do 95%, ponekad i više. Smanjenjem praga na 2% ili njegovim ukidanjem, kao i povećanjem na 4 ili 5%, aberacija od postojećeg stanja bi se kretala između 3 i 5%. Iz toga slijedi da je svako rješenje ovog pitanja legitimno i u okviru standarda, a da li će do toga doći, odlučiće politika.

dr Vlade Simović¹

Izborni zakon BiH – najmanji zajednički sadržilac budućeg rješenja

Apstrakt

Rad istražuje mogućnosti promjene Izbornog sistema Bosne i Hercegovine u cilju njegovog poboljšanja. Poboljšanje podrazumjeva promjenu onih normativnih aspekata koji eliminišu diskriminatorske odredbe sa stanovišta nacionalne ili bilo koje druge vrste diskriminacije, zatim izbornu modelovanje koje ostavlja maksimalnu moguću predstavljenost koja ne ugrožava minimum (u uslovima zadatih konsocijacijskih političko-sistemskih uslovnosti) formiranja stabilnih i funkcionalnih skupštinskih većina. Sve to u kontekstu realno prihvatljivih izmjena sa stanovišta dosadašnje prakse uspostavljenog partijskog kartela

Ključne riječi: Ustav, biračko pravo, izbori, izborni sistem, partije, Bosna i Hercegovina

UVOD

U eri kada je demokratija *in* a ostali oblici vladavine *out*, kada i totalitarni režimi, često, pokušavaju da sebi priskrbe epitet demokratskih, onda su njen značaj i njena vrijedonosna ispravnost jasni i neupitni. Ostvarivanje demokratije kao, ne tako savršenog, ali do sada, sa stanovišta osnovnih ljudskih prava, najboljeg i najfunkcionalnijeg oprobano oblika političke vladavine postalo je normativni izazov svih savremenih predstavničkih demokratija. Stoga nije čudo što je još Jozef Šumpeter na izbore ukazivao kao na suštinu demokratije (Šumpeter, 1960). Time su izbori izrasli u neophodnu institucionalnu činjenicu u ostvarivanju političkog predstavljanja kao ontološkog zadatka predstavničke demokratije. Političko predstavljanje, koje se legitimiše preko izbora, mehanizam je ostvarivanja narodnog suvereniteta (Vidjeti:

¹ Autor je politički analitičar i predavač na Fakultetu političkih nauka u Banjoj Luci; vladesimovic@yahoo.com

M. Pajvačić, E. Hejvud i M.N. Jovanović). Takva političko-teorijska uslovnost iznjedrila je izbornu pravu, koje se realizuje kroz izborne zakone, kao ključ i pokretačku osovinu demokratskog političkog predstavljanja i predstavničke vlade. Izbornu zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini nije samo tehničko pitanje. Nije samo model preko kojeg se ostvaruju demokratski principi i načela legitimisanja predstavničkih tijela. Izborna problematika u Bosni i Hercegovini je suština na kojoj se potvrđuje demokracija ove zemlje, ali i jedan od institucionalnih faktora kroz koji se ostvaruje proporcionalnost i legitimnost kao neophodni instituti u očuvanju mira u ovom postkonfliktnom i radikalno nacionalno podijeljenom društvu.

Zadatak ovog istraživanja je da pronađe minimum budućeg zajedničkog rješenja, u kontekstu izmjena Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, koje bi dali suštinsko poboljšanje u sferi izbornu-političkog spektra ove države. Takav zadatak, u epistemološkom smislu, otvara prostor za izgradnju normativnog iluzionizma što je startno obeshrabrujuće. I to je umnogome istina. U zemlji u kojoj političke elite tri nacionalno-partijska bloka godinama grade partitokratski kartel kroz koji ostvaruju svoje partikularne interese i koje nisu sposobne (ili ne žele) da postignu konsenzus oko poboljšanja izbornog zakonodavstva teško je pronaći normativnu formulu koja će ih objedini ili navede na određene izmjene u Izbornom zakonu. Stoga je ovo istraživanje pokušaj da se identifikuje nekoliko najznačajnijih problema u izbornom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine i da se ponude rješenja za njih koja bi mogla da dobiju konsenzus kvalifikovane većine tri nacionalno-partijska bloka u bosanskohercegovačkom partijskom kartelu.

Među najveće probleme koji obrađuju izbornu problematiku u Bosni i Hercegovini svrstavamo:

1. Problem pasivnog biračkog prava
2. Problem izbora delegata u Domu naroda Federacije BiH
3. Problem izbora predsjednika i potpredsjednika RS jednodružnim sistemom relativne većine i problem izbora predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH
4. Problem ujednačavanja vrijednosti glasova po regijama

5. Problem direktnog izbora gradonačelnika i načelnika
6. Problemi u vezi zatvorenih neblokiranih listi

PROBLEM PASIVNOG BIRAČKOG PRAVA

Pasivno biračko pravo koje podrazumjeva pravo građanina da bude biran u neko od predstavničkih tijela uskraćeno je manjinskim, nekonstitutivnim narodima u Bosni i Hercegovini. Iako Ustav Bosne i Hercegovine ne precizira pitanje aktivnog i pasivnog biračkog prava ta je problematika upisana u Izborni zakon Bosne i Hercegovine u čijem članu 8.1. postoji diskriminacija u procesu izbora članova Predsjedništva gdje ekskluzivitet imaju predstavnici bošnjačkog, srpskog i hrvatskog naroda (Izborni zakon BiH, Član 8.1.). Ovom je odredbom uskraćeno pasivno biračko pravo, to jeste mogućnost da budu izabrani na mjesto člana Predsjedništva, građanima Bosne i Hercegovine koji se ne izjašnjavaju kao Bošnjak, Srbin ili Hrvat. Ovakva zakonska odredba proizvod je rješenja u Ustavu Bosne i Hercegovine koji isključuje mogućnost izbora građana ove države na mjesto člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine ukoliko nemaju nacionalnu pripadnost Bošnjak, Srbin ili Hrvat (Ustav BiH, Član 5.). Ograničenja za kandidovanje na visoke funkcije nisu rijetkost u svijetu. Uzmimo primjer Ustava Sjedinjenih Američkih Država gdje se za funkciju predsjednika mogu da kandiduju samo državljani rođeni na teritoriji te države. Međutim među većinom razvijenih demokratija Zapada ne postoje ograničenja za kandidovanje na visoke funkcije po osnovu nacionalne, polne ili vjerske pripadnosti. To nije slučaj u Bosni i Hercegovini. U Ustavu Bosne i Hercegovine predviđeno je da Dom naroda u okviru Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine čine tri kluba – bošnjački, srpski i hrvatski. Prvi i treće nabrojani klub biraju bošnjački, odnosno hrvatski klub delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine dok drugi klub biraju poslanici Narodne skupštine Republike Srpske (Ustav BiH, Član 4.1. i 4.2.). Time se takođe onemogućava pasivno biračko pravo za sve one koji se ne izjašnjavaju kao Bošnjak, Srbin ili Hrvat. Ovakav politički sistem umnogome podsjeća na systemska rješenja u Libanu. Tamo je precizirano da predsjednik mora da bude iz reda meronita, premijer iz reda muslimana

– sunita, predsjednik skupštine iz reda muslimana – šita. Takav sistem produbljuje podjele i diskriminiše ostale narode. Slično kao i sistem u Bosni i Hercegovini.

Kako je riječ o diskriminacijskim odredbama kojima su oštećeni manjinski narodi u Bosni i Hercegovini predstavnici dva manjinska naroda Roma i Jevreja, Dervo Sejdić i Jakob Finci tužili su Bosnu i Hercegovinu Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu i dobili taj sudski spor (Presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučaju “Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine”, 2009: 37). Prema ovoj presudi Bosna i Hercegovina je obavezna da izmjeni gore navedene diskriminacijske odredbe i da omogući pasivno biračko pravo manjinama.

Proces rješavanja ovog problema u Bosni i Hercegovini traje već petu godinu i još uvijek nije riješen. Svaki od tri nacionalna bloka partija se trudi da maksimalizuje svoje nacionalno-partijske ciljeve. Bošnjački blok partija (SDA, SBiH, SBB...) pokušava da uspostavi rješenje koje će umnogome da uruši postojeći etnofederalni princip i centralizuje državne nadležnosti. Srpski partijski blok (SNSD, SDS, PDP...) insistiraju na onim rješenjima koja suštinski ne mjenjaju poziciju Republike Srpske zagarantovanu u Dejtonu. I na kraju hrvatski blok partija (HDZ, HDZ 1990...) preko ovih reformi pokušava da ostvari veću samostalnost za hrvatsku nacionalnu komponentu u vidu dodatne etnoteritorijalizacije i etnodemokratizacije. Iako Ustav ne precizira da li je riječ o predstavniku ili pripadniku hrvatskog naroda HDZ BiH se ponaša kao da je riječ o predstavniku hrvatskog naroda u ovoj instituciji. To bi značilo da svi oni koji su Hrvati nisu pravi Hrvati ako ih ne izabe hrvatska većina. To je i ključni razlog zbog čega HDZ BiH nije priznavao Željka Komšića kao hrvatskog člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Suština HDZ-ovog djelovanja i njihovih rješenja je da ova partija sistemski legitimizuje izbor člana Predsjedništva kojeg može da izabere HDZ-ova većina. Iz ovoga vidimo da se pitanje rješavanja izbora članova Predsjedništva i delegata u Dom naroda pretvorilo u pokušaj šireg ustavnog prekomponovanja Bosne i Hercegovine oko čega najvažniji nacionalno-partijski blokovi nemaju dogovor i međusobni konsenzus. Bez njih je opet ne moguće izvršiti ovu vrstu ustavnih promjena, a onda i promjena u izbornom zakonodavstvu jer to nalažu kako pravila predstavničke demokratije tako i logika

uspostavljenog institucionalnog konsocijalizma (pitanje formiranja i funkcionisanja Velike koalicije kao osnove za postizanje unutardržavnog i međunacionalnog konsenzusa). Prijedlozi sa sve tri strane, kao i prijedlozi rijetkih i slabih građanskih partija bili su do te mjere suprotstavljeni da im je bilo teško pronaći zajedničku tačku. Najaveći problem je u sukobu oko principa građanskog i nacionalnog. Posebno je ovo problem u Federaciji Bosne i Hercegovine. Pitanje izbora je zastalo na tome što hrvatske partije traže izborni model koji bi obezbjedio da se jedan od trojice članova Predsjedništva bira sa prostora koji podrazumjeva hrvatsku glasačku većinu. Time se suprotstavlja najveći dio partija sa bošnjačkom glasačkom većinom. Oni se kao predstavnici najbrojnije nacije uglavnom opredjeljuju za modalitete većinske demokratije koja isključuje mnoge od konsocijalnih mehanizama. Sa druge strane stranke iz Republike Srpske stoje iza prijedloga da se umjesto srpskog člana bira član Predsjedništva iz Republike Srpske. Time je ovom entitetu i njegovoj političkoj eliti rješavanje ovog problema mnogo lakše, nego što to dozvoljava institucionalno-politički dizajn u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Ovo istraživanje predlaže privremeno rješenje, u cilju ispunjavanja presude iz Strazbura, koje će da bude uvertira u budući set ustavnih promjena neophodan za dalji institucionalni razvoj Bosne i Hercegovine. Ono podrazumjeva sljedeće:

- uz širenje broja članova Predsjedništva na sedam – po dva bošnjačka člana (jedan iz FBiH, a drugi iz RS), Ostanak etnofederalne strukture među članovima Predsjedništva po dva srpska člana (jedan iz FBiH, a drugi iz RS), po dva hrvatska (jedan iz FBiH, a drugi iz RS) i jedan iz reda ostalih
- Kandidacioni postupak bi vršili Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH za taj prostor a Narodna skupština RS za prostor tog entiteta. U tom procesu bi se u parlamentima primjenio model kvalifikovane većine gdje bi se poslanici u tim domovima nacionalno podjelili i grupisali u kvalifikovane većine – bošnjačke, srpske i hrvatske koje bi natpolovičnom većinom donijele odluku o minimalno dva kandidata za člana Predsjedništva koje bi delegirali svojim nacionalnim vijećima.

Druge kvalifikovane većine ne bi mogle da utiču na izbor svake od nacionalnih kvalifikovanih većina

- Odluke bi se donosile konsenzusom bez obzira na sadržaj predmeta. Iako ovo zvuči kao utopija ona je potreba jer je suština stabilnog konsocijalizma u konsenzusu elita segmenata podjeljenog društva
- Izbor članova Predsjedništva vršio bi se posrednim putem. Razlog je taj što se time uspostavlja simetrično rješenje. Iako partije iz Srpske insistiraju na neposrednom izboru one bi napravile taj ustupak jer bi i bošnjačka strana napravila ustupak sa time da prihvata i dalje etnodemokratski princip kod ove institucije što nije dio njihove politike. Ne postoji rješenje bez kompromisa, a kompromis ne postoji bez smanjivanja početnih maksimalističkih ciljeva.
- Bošnjački klub Vijeća naroda Narodne skupštine Republike Srpske birao bi bošnjačkog člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske
- Srpski klub Vijeća naroda Narodne skupštine Republike Srpske birao bi srpskog člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske
- Hrvatski klub Vijeća naroda Narodne skupštine Republike Srpske birao bi hrvatskog člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske
- Bošnjački klub Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine birao bi bošnjačkog člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz Federacije Bosne i Hercegovine
- Hrvatski klub Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine birao bi hrvatskog člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz Federacije Bosne i Hercegovine
- Srpski klub Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine birao bi srpskog člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz Federacije Bosne i Hercegovine
- Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine birao bi člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz reda Ostalih

Na ovaj način bilo bi riješeno pitanje pasivnog biračkog prava za manjine, zatim bi građani posredno preko doma/vijeća naroda u oba entiteta mogli da glasaju za svoje nacionalne članove Predsjedništva što do sada nije bilo moguće (Bošnjaci i Hrvati iz Republike Srpske nisu mogli da glasaju za bošnjačkog odnosno hrvatskog člana Predsjedništva, a Srbi iz Federacije BiH nisu mogli to isto pravo da ostvare kada je riječ o srpskom članu Predsjedništva), skupštinske većine bi odlučivale o izboru članova Predsjedništva što znači da bi oni imali veći legitimitet jer postojeći sistem direktnog izbora preko jednokružnog sistema relativne većine glasova u praksi to onemogućava. Time bi rjeđe dolazilo do kohabitacije u vlasti.

- Formiranje četvrtog kluba – Kluba Ostalih u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
- Izbor delegata Kluba Ostalih u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine vršio bi se posrednim putem
- Izbor bi vršili poslanici Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

U oba ova slučaja problematičnim se pretpostavlja posredni izbor. To znači da će o članu Predsjedništva iz reda Ostalih kao i Klubu iz reda Ostalih u Domu naroda državnog parlamenta da odlučuju parlamentarci koji su u devedeset i više posto slučajeva pripadnici jedne od tri dominantne nacije. Time je izbor Ostalih više formalan nego suštinski, ali to je trenutni maksimum u uslovima nedovoljno konsolidovane i konsocijacijski institucionalizovane demokratije u Bosni i Hercegovini. Iako je broj od sedam članova gomilanje “viška” predstavnika on pomiruje tri stvari I zato je dobar kao prelazno rješenje a to su:

1. Rješavanje pasivnog biračkog prava za manjinske narode
2. Ostanak etnodemokratskog principa koji je dio bh konsocijalne stvarnosti
3. Rješavanje problema izbora srpskog člana Predsjedništva od strane Srba iz Federacije BiH i rješavanje problema izbora bošnjačkog i hrvatskog člana Predsjedništva od strane Bošnjaka, odnosno Hrvata iz Republike Srpske. Ova problematika nije bila na dnevnom redu do sada, ali je ona takođe dio kršenja pasivnog

biračkog prava. Jer ako se Srbi iz Federacije BiH ne mogu da kandiduju za srpskog člana Predsjedništva i Bošnjaci i Hrvati iz Republike Srpske za bošnjačkog odnosno hrvatskog člana onda je u pitanju takođe jedan oblik diskriminacije. Ovaj put nacionalno-regionalnog karaktera.

Sedmočlanim Predsjedništvom Bosne i Hercegovine se ova tri problema rješavaju uz mala partijska i institucionalna pomjeranja.

Ovo istraživanje predlaže i drugo rješenje. Iako je ono kontinuirano odbacivano od strane bloka partija iz Republike Srpske ono je minimum konsenzusa koji podrazumjeva simetričnost a ne podrazumjeva velike systemske promjene. Riječ o posrednom izboru članova Predsjedništva kroz nacionalne klubove Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine:

- Prvo bi se konstituisao klub u okviru Doma naroda iz reda Ostalih. Ovaj bi klub kandidovali i delegirali poslanici Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. I to bi bila i promjena Ustava a ne samo Izbornog zakona BiH
- Potom bi se Ustav Bosne i Hercegovine izmjenio u odredbi po kojoj bi Predsjedništvo postalo četvoročlano. To bi podrazumjevalo uvođenje četvrtog člana Predsjedništva iz reda Ostalih
- Kandidacioni postupak za članove Predsjedništva vršio bi Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Skupštinska većina bi uputila nacionalnim klubovima po jednog kandidata iz reda tri konstitutivna naroda i reda Ostalih. Potom bi svaki od nacionalnih klubova birao člana Predsjedništva iz reda nacionalne grupacije koju predstavlja. Izbor ne bi bio kompletan i završen bez konačnog izbora u sva četiri kluba

Ovo rješenje bi najteže dobilo podršku među poslanicima iz reda partija sa sjedištem u Republici Srpskoj. Međutim kako konsocijacijska demokratija podrazumjeva kompromis onda je ovo rješenje jedno od mogućih kompromisa koje bi bilo prihvatljivo svima jer se suštinski kroz entitetski veto o izboru sva četiri člana Predsjedništva pitaju i poslanici iz

jednog i drugog entiteta. Time legitimitet članova Predsjedništva postaje snažniji sa stanovišta predstavljenosti a onemogućava se i kohabitacija na državnom nivou vlasti

PROBLEM IZBORA DELEGATA U DOM NARODA FEDERACIJE BIH

Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine broji pedeset i osam delegata. Od tog broja po sedamnaest ih je iz reda bošnjačkog, hrvatskog i srpskog naroda, dok ih je sedam iz reda ostalih. Zakonodavna tijela deset federalnih kantona biraju svih pedeset i osam delegata. Ovaj sistem godinama pokazuje svoje manjkavosti a pokazao je i u okviru izbornog ciklusa 2014. godine. U Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine navodi se da delegat u Domu naroda istovremeno treba da bude i poslanik u nekoj od kantonalnih skupština koje ga delegiraju (Ustav Federacije BiH). Međutim izbori iz oktobra 2014. godine se doveli do rezultata koji je u kantonalne skupštine širom Federacije Bosne i Hercegovine postavio svega šesnaest poslanika srpske nacionalnosti. Prema tome jednog koji nedostaje (srpski klub broji sedamnaest delegata) Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine će da delegira iz reda neizabranih kandidata sa liste političkog subjekta koji ima srpskog predstavnika a iz kantona kome prema količniku mandate pripada.

U cilju umanjivanja ovakvih izbornih devijacija naše istraživanje predlaže:

- Smanjivanje broja delegata na deset sa sadašnjih sedamnaest za bošnjački, hrvatski i srpski klub delegata u Domu naroda, a povećanje broja ostalih na deset sa sadašnjih osam

Time bi svaki kanton delegirao po jednog delegata iz reda tri konstitutivna naroda i po jednog iz reda ostalih. Iako su pojedini kantoni manjeg broja stanovnika ovdje je neophodno primjeniti paritet regionalne zastupljenosti jer federacija je federalna zajednica deset ravnopravnih kantona. To bi pojednostavilo izbor delegata, pojačalo njihov značaj i njihovu funkcionalnost

PROBLEM IZBORA PREDsjedNIKA I POTPREDsjedNIKA RS JEDNOKRUŽNIM SISTEMOM RELATIVNE VEĆINE I PROBLEM IZBORA PREDsjedNIKA I POTPREDsjedNIKA FEDERACIJE BIH

Predsjednik i potpredsjednici Republike Srpske biraju se jednokružnim sistemom relativne većine glasova. Osnovna mana ovakvog izbora je u tome što ovaj sistem u praksi upropaštava veliku većinu glasova. Kandidati koji dobijaju sto posto vlasti često osvoje trideset i pet do četrdeset i pet posto glasova od izašlih birača. Ovdje se na neki način iskrivljuje izborna volja i favorizuje se najveća stranka.

U cilju unaprjeđenja izbornog procesa naše istraživanje predlaže sljedeće:

- Uvođenje dvokružnog većinskog izbornog sistema za izbor predsjednika
- Ostanak jednokružnog sistema relativne većine za izbor potpredsjednika. Oni bi bili izabrani tek po završetku drugog kruga za izbor predsjednika, ukoliko predsjednik ne bi bio izabran u prvom krugu, kada bi se znala nacionalna pripadnost predsjednika. Na bazi toga određivala bi se nacionalna pripadnost potpredsjednika koji ne bi mogli da budu iz reda istog naroda iz kojeg je predsjednik
- Uvođenje i trećeg potpredsjednika iz reda Ostalih koji bi bio biran po istom principu kao i ostala dva potpredsjednika navedena u prethodnoj rečenici

U ovom prijedlogu na prvi pogled postoji anomalija. Zbog čega bi predsjednik bio biran drugačije od potpredsjednika? Razlog je u dvije stvari. Jedna je složenost konsocijacijskog etnodemokratskog sistema, a drugi je u činjenici da predsjednik RS ima veće nadležnosti od potpredsjednika i da kao takav zahtjeva i veći izborni legitimitet posebno jer je teško isti model izvesti i za izbor potpredsjednika.

Kada je riječ o Federaciji BiH ovdje je izbor predsjednika i potpredsjednika posredan. Problem je što ne postoji potpredsjednik iz reda Ostalih. Prijedlog je sljedeći:

- Da se u Ustavu Federacije precizira mjesto podpredsjednika iz reda Ostalih
- Kandidate bi predlagao Predstavnički dom kao i u sadašnjem slučaju izbora predsjednika i potpredsjednika. S tim što bi delegati iz reda Ostalih birali svoga predsjednika/potpredsjednika
- Svake četiri godine bi bio biran predsjednik iz reda naroda koji nije obavljao tu izbornu funkciju u prethodna tri izborna ciklusa odnosno

Ovim se rješava problem ustavnosti za Ostale na teritoriji Federacije BiH.

PROBLEM UJEDNAČAVANJA VRIJEDNOSTI GLASOVA PO REGIJAMA

Izborne jedinice za oba entitetska parlamenta pokazale su jedan fenomen a to je da glas birača u pojedinim izbornim jedinicama vrijedi više nego glas birača u drugim. Za mjesto poslanika u Narodnoj skupštini Republike Srpske potrebno je dvostruko više glasova u izornoj jedinici koja pokriva prostor banjalučke, nego u izornoj jedinici koja pokriva prostor trebinjske izborne jedinice. U cilju ispravljanja te izborne anomalije za Narodnu skupštinu Republike Srpske i Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine moguća rješenja su:

- Ukрупnjavanje dvije ili više malih izbornih jedinica a raslojavanje velikih na dvije ili više manjih kako bi se postigao približno isti broj glasača po izornoj jedinici pri tome treba voditi računa da svaka izborna jedinica ima isti broj poslanika koje delegira u parlamente oba entiteta. Parametar za ovaj process bio bi popis stanovništva u BiH. Na bazi njega izborne jedinice bi bile formirane tako da svaka ima približno isti broj poslanika koje delegira i stanovnika koji je čine

Ovim se tehničkim transformacijama glas svakog birača u Bosni i Hercegovini dovodi u ravnopravan položaj.

PROBLEM DIREKTOG IZBORA GRADONAČELNIKA I NAČELNIKA

Načelnici i gradonačelnici, izuzev u slučaju Sarajeva, Istočnog Sarajeva, Mostara i Brčkog se biraju neposredno. Praksa je pokazala da mnogi gradonačelnici i načelnici koji dobiju vlast nemaju na svojoj strani skupštinsku većinu. To dovodi do kohabitacije i krize u velikom broju lokalnih zajednica. To parališe njihov rad. Posebno je problematično što je za izbor gradonačelnika i načelnika potrebna relativna većina glasova u jednokružnom sistemu pa mnoge od njih izabere manjina.

U cilju formiranja stabilnijih i funkcionalnijih lokalnih vlasti ovo istraživanje predlaže:

- Uvođenje posrednog izbora za funkcije gradonačelnika i načelnika u svim lokalnim zajednicama u Bosni i Hercegovini

Ovaj prijedlog je prihvatljiviji manjim nego većim političkim partijama. Ukoliko bi ostavili neposredni izbor onda bi načelnici i gradonačelnici imali veći legitimitet. Međutim kako je kod nas teško napraviti sistem kočnice i ravnoteže onda je lakše žrtvovati veći izborni legitimitet izvršnog tijela nego stabilnost i funkcionalnost lokalnih vlasti.

PROBLEMI U VEZI ZATVORENIH NEBLOKIRANIH LISTI

U javnosti je po završetku lokalnih izbora 2012. godine bila najavljena inicijativa oko koje su razgovarali u dijelu tada vladajućih partija a tiče se uvođenja zatvorenih blokiranih umjesto postojećih zatvorenih neblokiranih listi. Ovo istraživanje predlaže:

- Odbijanje inicijative za uvođenjem zatvorenih blokiranih listi umjesto postojećih zatvorenih neblokiranih listi
- Uvođenje sistema edukacije tokom izborne kampanje od strane CIK-a kako bi se glasačima objasnio značaj ovog načina izbora I kako bi im se pojasnilo šta znači glasati za stranku a šta za kandidata, te koliko je to demokratski institute i koliko oni preko njega ostvaruju svoje demokratske kapacitete

Postojeći sistem je demokratičniji jer omogućava glasačima da promjene redoslijed kandidata na listi glasanjem za nekog od njih. Time se snaži demokratski izbor a ruše se umnogome unutarstranačke preferencije koje su često proizvod unutarstranačke krutosti, oligarhičnosti, nedemokratičnosti i sl.. Zbog toga je posebno bitno sačuvati ovakav sistem jer omogućava veći demokratski potencijal nego sistem sa zatvorenim blokiranim listama.

ZAKLJUČAK

Problem ovog istraživanja bio je u pretpostavci koja u sebi nosi dozu normativnog iluzionizma o tome da je moguće izvršiti velike promjene u Bosni i Hercegovini kroz izmjene izbornog sistema. Ovo istraživanje je pokazalo da postoji mali broj institucionalnih remodulacija koje bi poboljšale postojeće stanje kada je riječ o izbornom sistemu i politici u Bosni i Hercegovini uopšte. Prijedlozi koje smo naveli imaju potencijal da budu prihvaćeni od strane bosanskohercegovačkog partitokratskog kartela koji u sebi ima snažnu distancu po osnovnu nacionalno-blokovskog grupisanja partija. Kao takav ovaj partijski kartel je dosta nestabilan i nefunkcionalan te su suštinske promjene teško provodive. Tromosti reformi pored partijske neefikasnosti pogoduje i složen federalni sistem uspostavljen u Bosni i Hercegovini. Logika konsocijalizma na bosanskohercegovački način zahtjeva značajnije društveno-političke promjene kroz političku edukaciju i socijalizaciju, razvoj demokratske participativne političke kulture i zajedničke javnosti. Bez tih promjena izborne remodulacije ovog tipa ostaju samo blagi pomaci i krupna iluzija o boljem njegovih predlagača.

BIBLIOGRAFIJA

1. Bieber, Florian (2008) *Bosna I Hercegovina poslije rata – Politički sistem u podjeljenom društvu*, Buybook, Sarajevo
2. Hejvud, Endrju (2004): *Politika*, Klio, Beograd
3. Jovanović, N. Milan (2004): *Izborni sistemi postkomunističkih država*, Službeni list SCG, Beograd

4. Pajvančić, Marijana (1997): *Izbori – pravila i proračuni*, Naša Borba, Novi Sad
5. Šumpeter, A. Jozef (1960): *Kapitalizam, socijalizam i demokratija*, Kultura, Beograd
6. Presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučaju “Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine”
7. Izborni zakon Bosne i Hercegovine
8. Ustav Bosne i Hercegovine
9. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine
10. Ustav Republike Srpske
11. Internet stranica Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine, www.izbori.ba
12. Internet stranice medija u Bosni i Hercegovini (Dnevni avaz, Nezavisne novine i Glas Srpske)
13. Internet stranice najvažnijih parlamentarnih partija u Bosni i Hercegovini (SDA, SDP, DF, SBB, SDS, SNSD, PDP, HDZ I HDZ 1990)