

IZAZOVI UNAPRIJEĐENJA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Ova studija nastala je na temelju diskusija i zaključaka konferencije „Reforma izbornog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini“ održane u decembru 2019. godine u Sarajevu, u organizaciji Alumni mreže Škole za političke studije Vijeća Evrope u Bosni i Hercegovini, uz podršku Vijeća Evrope i Norveške ambasade u BiH.

1. OSNOVE IZBORNOG SISTEMA BIH

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

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

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

1. Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH;
2. Zakon o finansiranju političkih stranaka u BiH;
3. Zakon o popunjavanju upražnjenog mjeseta člana Predsjedništva BiH u toku trajanja mandata;
4. Izborni zakon Republike Srpske;
5. Izborni zakon Brčko distrikta;
6. Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji BiH.
7. Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u Federaciji BiH;
8. Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti u Republici Srpskoj;

9. Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta;
10. Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta;
11. Zakon o političkim organizacijama SR Bosne i Hercegovine;
12. Zakon o političkim organizacijama Republike Srpske;
13. Zakon o političkim organizacijama Brčko distrikta

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

Ovako heterogeni i nedovršen izborni sistem nerjetko omogućava kršenje ustavnih principa i međunarodnih konvencija o ljudskim pravima, te u kombinaciji sa nepotpunim provođenjem zakona, omogućenim izbornim zloupotrebama, neadekvatnom reakcijom tužilaštava i sudova, često generira političke krize i nestabilne parlamentarne većine, jer su malverzacije i zloupotrebe u izbornom procesu postale pravilo, a ne izuzetak.

Usaporena ili blokirana implementacija izbornih rezultata nakon Općih izbora 2018. produbila je ukupnu političku krizu, pa ni 15 mjeseci nakon izbora nisu u potpunosti provedeni izborni rezultati. Izborni sistem BiH tako postaje katalizator političkih blokada, te kao takav usporava ili blokira proces konsolidacije parlamentarne demokratije. Posljednja tri izborna ciklusa nedvojbeno su potvrdila paradoks izbornog sistema pa i izbornog zakona BiH. Naime, svi relevantni



IZAZOVI UNAPRIJEĐENJA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA U BOSNI I HERCEGOVINI

akteri, od Centralne izborne komisije (CIK), preko domaćih i međunarodnih nezavisnih izbornih posmatrača, do samih političkih subjekata, iako s nizom utemljenih primjedbi i dokumentiranih anomalija u izbornom procesu, ipak u principu priznaju izborne rezultate i istovremeno jednoglasno zagovaraju unaprijeđenje izbornog sistema.

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

2. IZBORNI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE KAO AGENS DISKRIMINACIJE

Izborni sistem može se definirati na dva načina, tj. u užem i širem smislu. „U širem smislu, pod ovim pojmom podrazumijeva se skup svih mjera i radnji koje su regulirane pravnim propisima jedne zemlje, a odnose se na izbore i izborno pravo. U užem smislu, pod pojmom izbornog sistema, podrazumijeva se jedan njegov element, a to je izborna formula, odnosno način raspodjele mandata“¹. Temeljna uloga izbornog sistema u demokratski organiziranoj državi je kreiranje institucionalnog okvira unutar kojeg će se poboljšati i osnažiti demokratski poredak, transparentnost izbornog procesa i održavanje slobodnih i poštenih izbora, gdje građani imaju povjerenje u sistem transpozicije njihove političke volje činom glasanja za svoje predstavnike u vlasti. Neki od vodećih autoriteta savremene politologije poput Arend Lijpharta i Giovanni Sartoria ističu da je izborni sistem veoma bitan segment političkog sistema od čijeg oblikovanja suštinski zavisi i njegovo funkcioniranje. Lijphart

izborni sistem opisuje kao najvažniji element predstavničke demokratije, dok Sartori smatra da je izborni sistem najbitniji dio djelovanja političkog sistema. Izborni sistem nije tek puki okvir i ne treba zanemariti njegov značaj za same rezultate izbora, što je na primjeru Bosne i Hercegovine posebno indikativno. Zbog toga je bitno podsjetiti da, kada se jednom utvrdi, izborni sistem počinje generirati veoma značajne i dugotrajne posljedice. Izborni sistem je izuzetno bitan za stabilnost društva, ili drugačije rečeno, nedovršen ili anomalija izborni sistem može biti agens društvene nestabilnosti.

U Bosni i Hercegovini uspostavljen je proporcionalni izborni sistem sa većim brojem višemandatnih jedinica, što je ponajviše uslovljeno složenim političkim sistemom tj. ustavnom arhitekturom Bosne i Hercegovine. Naime, „najviše zbog dvoentitetskog modela, kojeg prate višečlane izborne jedinice, bilo je neophodno utvrđivanje istovremenog postojanja proporcionalnog i kompenzacionog izbornog sistema². „Zahvaljujući kompenzacionom izbornom sistemu došlo je praktički do, što nije uobičajena izborna praksa, miješanja dva nivoa izbornih cenzusa (od 3-5%), (...)“³

Vidljivo je da je u sistemu raspodjele nekih mandata, naglašena namjera zaštite teritorijalnih i/ili etničkih kolektivnih interesa, nasuprot građanskom suverenitetu i zaštiti individualnih prava i interesa, uključujući jednako aktivno i pasivno biračko pravo. Na primjer, način izbora članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, izbor Predsjednika/potpredsjednikâ Republike Srpske kao i izbor delegata u Dom naroda Bosne i Hercegovine onemogućuje pripadnicima „nekonstitutivnih“ naroda, nacionalnih manjina i neopredijeljenih isticanje kandidature ili izbor u ove organe, što je presudom ECHR u predmetu „Sejdic & Finci“ označeno suprotnim Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda, te kao takvo mora biti promijenjeno i uskladeno sa ovom Konvencijom, odnosno onemogućiti daljnje postojanje ove vrste diskriminacije.

Iako je funkcija izbora da, između ostalog, „obezbjede predstavljanje i uspostave legitimitet“, kako bi se „vladi proslijedili zahtjevi naroda“, jer, čak i „autoritarni

²Mirjana Kasapović, Izborni leksikon (Zagreb, 2003), 198.

³ 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.

IZAZOVI UNAPRIJEĐENJA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA U BOSNI I HERCEGOVINI

režimi održavaju izbore i onda kada oni nisu takmičarski⁴, izborni sistem Bosne i Hercegovine, osim što nominalno sadrži neke elemente liberalno-demokratske tradicije pluralizma, jednako sadrži i određene recidive totalitarizma, političke, etničke, teritorijalne i rodne diskriminacije.

Posljednji opći, predsjednički i parlamentarni, izbori u Bosni Hercegovini održani u oktobru 2018. godine, prema stajalištima međunarodnih institucija, održani su u vrlo komplikiranom izbornom sistemu. Prema izvještaju OSCE-ove posmatračke misije, „pravni okvir je detaljan i uglavnom pogodan za demokratske izbore. Međutim, i dalje ostaju značajni dugotrajni nedostaci kao što su ograničenja na pravo kandidiranja što osporava principe univerzalnog i jednakog prava glasa i zabrane diskriminacije koji su predviđeni obavezama i opredjeljenjima OSCE-a, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (ECHR) i drugim međunarodnim standardima. Jednako pravo glasa je dodatno osporeno neredovnim revidiranjem granica izbornih jedinica što je u suprotnosti od onoga kako zakon nalaže. Većina prethodnih ODIHR-ovih preporuka nisu uzete u obzir što uključuje i uvođenje djelotvornih odredbi o sprječavanju zloupotrebe državnih sredstava, finansiranju kampanja i nadziranju finansiranja kampanja i rješavanju izbornih sporova. Izražena je ozbiljna zabrinutost zbog manjka političke volje da se pristupi ustavnim i izbornim reformama. (...) Nakon dana izbora, brojni kandidati su opisali izborni proces kao pun prevara i javno su doveli u pitanje validnost rezultata. Politički subjekti su govorili o navodnim izbornim malverzacijama na dan izbora, uključujući „krađu“ glasova tokom brojanja, kupovinu glasova, namjerno poništavanje važećih glasačkih listića i pristrasno učešće OIK u procesu.“⁵

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

3. REFORMA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA - MINIMUM KONSENZUSA ZA POLITIČKU STABILIZACIJU

„Rijetki su primjeri konstituiranja izbornih sistema za koje se može tvrditi da su rezultat pažljivog uređivanja na osnovu historijskih, etničkih, političkih, kulturno-istorijskih, tehničkih i drugih kriterija⁶. Češći su primjeri da se izborni sistem kreira iz dva osnovna razloga: „zato što politički akteri nemaju dovoljno informacija i znanja o konsekvcijama 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 izbornoj utakmici“⁷.

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

Naravno, izborni sistem je determiniran odredbama i principima na kojima počiva ustavno uređenje Bosne i Hercegovine, pa svaka kritika izbornog sistema, u stvari počinje kritikom hibridnog ustavnog poretku. 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

⁴ Andrew Heywood, Politics (New York, 2002), 435-436.

⁵ Bosnia and Herzegovina General Election 2018, Final Report of Election Observing Mission OSCE/ODIHR, 2018, 1-2.

⁶ Vladimir Goati, et.al., Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, (Beograd, 2008), 44;

⁷ Ibid.



IZAZOVI UNAPRIJEĐENJA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA U BOSNI I HERCEGOVINI

oslanja na etničku i teritorijalnu pripadnost, što je suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine, gdje se insistira na promociji individualnih ljudskih i političkih prava. Ipak, kao krajnji rezultat, politička prava u BiH ne predstavljaju individualna prava svakog građanina ili pojedinca nego su više prava kolektiviteta, dok su dodatno u slučaju BiH, kolektivna prava zagarantirana 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).

Dokazujemo time, između ostalog, da su ljudska i politička prava reducirana na etničku pripadnost i kolektivna 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 koncepcijска matrica, konzervira stanje etničke podijeljenosti, konstituira geografsko-etničke paradigmе, 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“⁸.

Sumarno posmatrano, osamnaest godina od donošenja izbornog zakona, te preko dvadeset izmjena i dopuna koje su uslijedile između 2002. i 2019. godine, s velikom sigurnošću možemo ustvrditi da ovakav izborni

sistem, nužno treba reformirati, uskladiti s presudama međunarodnih i domaćih sudova, te na najmanju moguću mjeru svesti brojne anomalije, koje mogu značiti korekcije onih dijelova izbornog zakona koje se tiču metodologije i tehnologije provedbe izbora, a manje ustavnih i političkih odredbi koje traže široki politički konsenzus.

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

4. KRITIČNE TAČKE REFORME IZBORNOG ZAKONA

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

4.1. Ukladenost ustavnih odredbi izbornog sistema sa sudskim odlukama i izbori u Mostaru – jednakopravo glasa

Jedno od tumačenja čestih političkih kriza, te blokade formiranja vlasti nakon izbora 2010., pa i 2018. godine, jeste da je na sceni dugogodišnji sukob između dva politička koncepta, koji je omogućen nedorečenošću izbornog zakonodavstva. Naime, bosansko-hercegovački politički prostor, između ostalih sukoba, poprište je ideološkog konflikta dva koncepta oko načina formiranja vlasti i funkcioniranja države općenito. Sukob ova dva koncepta je sukob primata kolektivnog etno-nacionalnog suvereniteta, nasuprot individualističkom građanskom suverenitetu. Kao što etno-nacionalni politički krugovi osporavaju politički

⁸ Mirko Pejanović, Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdjeljonskom periodu, (TKD Šahinpašić, 2005), 54.

IZAZOVI UNAPRIJEĐENJA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA U BOSNI I HERCEGOVINI

legitimitet multietničkim strankama, tako i tzv. građanske ili ne-etničke stranke zaobilaze 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, efikansost zakonodavne i izvršne vlasti, te brzinu i sadržaj procesa demokratizacije. Dobar primjer za prethodnu elaboraciju jeste neprovođenje presude Ustavnog suda 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. Pronalaženje kompromisa, izmjene Statuta grada Mostara, te održavanje lokalnih izbora tokom 2020. kako izborni kalendar i predviđa, imperativ je koji može otkočiti i ostale nužne reforme Izbornog zakona. To se odnosi kako na presude ECHR, tako i na presude domaćih ustavnih sudova, primarno u predmetu „Ljubić“.

Nekoliko puta se u javnim raspravama pojavila ideja izbornih elektora kao jedna od mogućnosti mirenja imperativa zaštite individualnih, naspram kolektivnih interes, bez kršenja izbornih principa jednakosti glasa i jednakog biračkog prava, pa i ovu mogućnost treba razmotriti.

4.2. Legitimitet predstavljanja kolektiviteta

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., a ponovio se 2018. godine, kada je izbor hrvatskog člana Predsjedništva, od strane vodećih stranaka s hrvatskim predznakom ili hrvatskih nacionalnih stranaka, proglašavan nelegitimnim uz primjedbu da je izabrani član Predsjedništva iz reda hrvatskog naroda izabran većinom ne-hrvatskih glasova. Slična anomalija dešava se i na parlamentarnim izborima već nekoliko ciklusa unazad, kada su pojedini kandidati, radi veće vjerovatnoće neposrednog ili posrednog izbora u jedan od parlamentarnih domova, mijenjali vlastitu etničku pripadnost. Pitanje izbora člana Predsjedništva bih iz reda hrvatskog naroda, peredstavlja bitnu prekretnicu u reformi izbornog sistema, te poligon za konsenzus

između individualističkog (građanskog) i kolektivističkog (etničkog) principa.

4.3. Provodivost cjelokupnog izbornog ciklusa i vanredni izbori

Uspostavljanje funkcionalnih mehanizama koji će osigurati provodivost izbornih rezultata bez mogućnosti da bilo koji subjekt ili razlog blokira konstituiranje parlamenta i izbor izvršne vlasti, makar posljednja opcija bila i prijevremeni, odnosno ponovljeni izbori za nivo vlasti gdje izborni ciklus nije doveden do kraja. Ovo podrazumijeva manje korekcije izbornog zakona u dijelovima koji opisuju konstituiranje parlamenta na svim nivoima, posredno konstituiranje domova naroda, te naravno izvršne vlasti, izborom predsjednika entiteta, te vlada na svim nivoima. Primjera radi, u ovom trenutku 15 mjeseci nakon Općih izbora 2018. Federacija BiH nema ni kandidata za Predsjednika i potpredsjednike FBiH, čime ni prvi preduslov za izbor i imenovanje nove Vlade nije ispunjen, a odgovornost se ne može jednostavno adresirati, niti ima načina da se proces okonča pravnim lijekovima.

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

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

4.4. Jednaka vrijednost glasa

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

IZAZOVI UNAPRIJEĐENJA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA U BOSNI I HERCEGOVINI

4.5. Integritet izbornog procesa

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

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

Glasanje putem pošte mora biti podložno višem nivou kontrole, pri čemu se slanje glasačkih listića poštom pokazalo kao jedan od uzroka i načina korumpiranja izbornog procesa.

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

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

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

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

4.6. Depolitizacija stalne izborne administracije

Brojni su argumenti, koje malo koja relevantna adresa osporava, da je od velike važnosti depolitizirati, odnosno na minimum svesti utjecaj političkih stranaka ili pojedinaca na rad stalne izborne administracije: Centralne izborne komisije (CIK) i općinskih izbornih komisija (OIK). S tim u vezi, od velike je važnosti tokom 2020. godine kada se sastav CIK-a treba obnoviti zbog isteka mandata većini članova, kao i brojnim sastavima OIK-a, minimizirati partijski pritisak, te preko temeljnih organa izbornog sistema osigurati zaštitu integriteta i povjerenja u izborni proces nepristrasnom, profesionalnom i efikasnom izbornom administracijom.

4.7. Usitnjjenost stranačke ponude i izborni pragovi

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

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

Broj političkih stranaka u BiH po glavi stanovnika trenutno je najviši u Evropi, a razloge za to ne treba tražiti u visokoj političkoj kulturi, već u divergiranom

IZAZOVI UNAPRIJEĐENJA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA U BOSNI I HERCEGOVINI

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

4.8. Unutarstranački izborni prag

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

4.9. Pitanje vlasništva nad mandatom i poluzatvorene liste

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

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

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

4.10. Zastupljenost žena i manjinskih grupa

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

IZAZOVI UNAPRIJEĐENJA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Takođe, zastupljenost drugih manjinskih ili marginaliziranih grupa poput nacionalnih manjina, osoba s invaliditetom, LGBT populacije, itd., mogla bi biti garantirana određenim minimalnim kvotama.

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

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

4.11. Pitanje stope izlaznosti – mјera obaveznog glasanja na izborima

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

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

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

a izbore u četiri izborna kruga on se suočava sa gubitnom prava glasa u trajanju od deset godina.

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

4.12. Elektronsko glasanje i/ili brojanje

Iako je duži niz godina ideja elektronskog glasanja i/ili brojanja u opticaju, iako su rađene određene simulacije i pokrenute zakonodavne inicijative za modernizaciju izbornog procesa, nikakvi krupni iskoraci u odnosu na prvočitni model glasanja nisu se desili. Dugi rokovi za objavu potvrđenih rezultata izbora, ostavljaju prostor za postizbrane malverzacije, pa bi tehnološka unaprijeđenja eliminirala ili značajno umanjila ovu anomaliju.

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

5. ZAKLJUČAK

Navedenih dvanaest tačaka, iako ne obuhvataju sve izazove, predstavljaju kritični okvir za reformu izbornog zakonodavstva oko kojeg je moguće, ali i nužno postići politički i stručni kompromis, s ciljem zaštite narušenog integriteta izbornog sistema, te osiguravanja fer i poštenih izbora, kroz zaštitu izbornih principa: općeg, jednakog i tajnog prava glasa, te slobodnim i neposrednim izborima za sve državljane BiH s biračkim pravom.

Ovaj dokument nastao je zalaganjem alumnista Škole za političke studije Vijeća Evrope u Bosni i Hercegovini. Stavovi izneseni u ovom dokumentu ne odražavaju nužno stavove Vijeća Evrope i ambasade Norveške u BiH.