



DEMOKRATSKI STANDARDI U POLITIČKIM STRANKAMA U BOSNI I HERCEGOVINI

Policy Brief
04
II - 2018.

1. UVOD

Ova studija ima za svrhu da analizira, intenzivira i obogati javnu debatu o unutarstranačkoj demokratiji u Bosni i Hercegovini (BiH), baveći se sadržajem i kvalitetom internih stranačkih politika, demokratske kulture i svakodnevne političke prakse, temeljnog zakonodavnog okvira za rad političkih stranaka u BiH, te preporukama međunarodnih referentnih adresa. Ključno pitanje je da li vodeće stranke imaju interes i kapacitet da na nivou političkog sistema demonstriraju, zastupaju i promoviraju postulate participativne, predstavničke i liberalne demokratije, te meritornog odlučivanja? Ukoliko je odgovor pozitivan, proces se istovremeno treba dešavati "odozdo", tj. od strane stranačkih organa, članstva i glasača, ali i "odozgo" unaprjeđenjem zakonskog okvira, javnim pritiskom, stručnom podrškom i absorbiranjem dobrih praksi iz zemalja regiona, članica Vijeća Evrope i Evropske unije.

Više od dvije decenije nakon završetka rata, Bosna i Hercegovina (BiH) je idalje predmet etničkih i teritorijalnih podjela koje komplikiraju razvoj i održivost demokratskog političkog sistema. Sadašnja struktura upravljanja definirana Dejtonskim sporazumom iz 1995. godine i pratećim Ustavom, rezultira time da su politički konkurenti uglavnom orientirani na suprotstavljene interese tri etničke grupe (Bošnjaci, Hrvati i Srbi), često na uštrb rješavanja egzistencijalnih pitanja od značaja za sve građane. Nepovjerenje između političkih aktera okupira politički prostor u BiH i do sada je spriječilo razvoj političke kulture koja je zasnovana na potrebama građana i odgovornosti njihovih predstavnika. U demokratskim sistemima, političke stranke igraju ključnu ulogu u zastupanju kolektivnih interesa i nuđenju političkih rješenja za društvene probleme. U Bosni i Hercegovini, etnički diskurs i dalje preovladava među političkim strankama i javnim politikama, a stranačke platforme često ne odražavaju prioritete i potrebe građana za ekonomskim i drugim egzistencijalnim reformama. Ideološka opredjeljenja su i dalje fleksibilna, a analiza izbornih programa svih stranaka otkriva značajne razlike između proklamiranja i političke prakse. Pored toga, stranke najčešće ne teže ostvarivanju svojih predizbornih platformi jednom kada dođu na vlast, što pokreće pitanje legitimnosti i reprezentativnosti vodećih stranaka. Uprkos ovim izazovima, izgledi za članstvo u Evropskoj uniji (EU) i dalje služe kao uporište za demokratske reforme.

2. DJELOVANJE POLITIČKIH STRANAKA U BIH – KONTEKSTUALNA ANALIZA

Analizom relevantnog pravnog okvira u BiH, može se ustvrditi da ne postoje velike prepreke za slobodno organiziranje građana u političke organizacije, osim u opravdanim slučajevima kada su politički ciljevi izraženi u statutu, programu ili nekom drugom aktu, usmjereni na ugrožavanje općeprihvaćenih principa demokratske vladavine i samog Ustava. Ne postoji zakonom propisana obaveza prema potencijalnim političkim organizacijama o načinu njihovog organiziranja, strukturi upravljanja, kadiranja i odlučivanja. Političke organizacije to određuju svojim internim aktima. Zakonski okvir u Bosni i Hercegovini, načelno je koncipiran tako da potstiče pluralizam, demokratiju i slobodu udruživanja kao osnovno ljudsko i političko pravo. Stvar je političkih programa, političkih platformi ili ciljeva pojedinačnih političkih organizacija da li će taj koncept iskoristiti u punom kapacitetu, u ispravnu i društveno korisnu svrhu.

2.1. Ustavni okvir

Aneksom 3. (Sporazum o izborima) Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Dejtonski sporazum), "strane garantiraju provođenje fer i demokratskih izbora koji imaju za cilj postaviti temelj za predstavničku vlast i osiguranje progresivnog postizanja demokratskih ciljeva i standarda u Bosni i Hercegovini". Ovim dokumentom određuje se da je jedan od uslova za demokratske izbore dopuštanje i podsticanje slobode udruživanja (uključujući i političke stranke). Takođe, strane se obavezuju potpuno pridržavati paragrafa 7 i 8 OSCE Kopenhagenskog dokumenta, koji posebno garantiraju pluralizam i slobode pri organiziranju i članstvu u političkim strankama.

U preambuli Aneksa 4., odnosno u Ustavu Bosne i Hercegovine, demokratija se postavlja kao garant mira u pluralističkom društvu, te se kaže da je Ustav Bosne i Hercegovine inspiriran, između ostalog, i Univerzalnom konvencijom o ljudskim pravima gdje je pravo na okupljanje i udruživanje (uključujući i političke stranke) jedno od temeljnih ljudskih prava. Ustav garantira funkcioniranje Bosne i Hercegovine u skladu sa demokratskim principima, te sva prava i slobode određene u Evropskoj konvenciji za

zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda postavlja kao prioritet iznad svakog zakona, što uključuje i slobodu mirnog okupljanja i udruživanja s drugima.

Takođe, u Aneksu 6. (Sporazum o ljudskim pravima) strane potpisnice se obavezuju da će osigurati svim građanima, između ostalog, i pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima. Za implementaciju svih gore navedenih odredbi, Aneksom 10. Dejtonskog sporazuma određuje se Visoki predstavnik.

2.2. Zakonska regulativa

U BiH danas nema jedinstvenog zakona o političkim organizacijama na nivou države koji bi regulirao postupak registracije i djelovanja političkih subjekata. U Federaciji BiH je na snazi Zakon o političkim organizacijama iz 1991. godine ("Službeni list SR BiH", broj 27/91), u Republici Srpskoj na snazi je Zakon o političkim organizacijama iz 1996. godine ("Službeni glasnik RS", broj 15/96), a u Brčko Distriktu BiH je na snazi Zakon o političkim organizacijama iz 2002. godine. Sam proces osnivanja političkih subjekata, prema ovim zakonima, provode nadležni sudovi prema sjedištu političkog subjekta, pa se politički subjekti mogu registrirati na 16 različitih lokacija, odnosno 16 osnovnih/općinskih sudova u BiH.

Svaki od navedenih zakona propisuje posebne uslove prilikom organizacije političkog subjekta, bilo da se radi o određenim rokovima, minimalnom broju potrebnih potpisa ili drugim posebnim uslovima. Prema važećem Zakonu u Republici Srpskoj političku organizaciju može osnovati 500 punoljetnih osoba koje potpišu izjavu o osnivanju političke stranke, u Brčko Distriktu BiH 300 punoljetnih osoba, dok u Federaciji BiH političku stranku može osnovati 50 punoljetnih građana, pa je iz ovog nesrazmjera već vidljivo različito tretiranje ovisno od administrativne pripadnosti. Da bi se osnovao politički subjekt u RS, pored potrebnih 500 potpisa, neophodan je i statut, program, odluka o osnivanju i održana osnivačka skupština. U navedenim zakonima, obaveza grupe građana koja želi napraviti političku organizaciju, čiji su politički ciljevi izraženi u statutu, programu ili nekom drugom aktu, jeste prihvatanje principa demokratske vladavine i Ustavom Bosne i Hercegovine zajamčenih prava i sloboda.

Izbornim zakonodavstvom u BiH, preciznije Zakonom o finansiranju političkih stranaka, predviđen je finansijski nadzor nad radom političkih subjekata. Centralna izborna komisija BiH (CIK) je uspostavila Servis za reviziju i

finansiranje političkih stranaka u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih stranaka, dok se zakonitost rada političkih subjekata nadzire od strane upravnih organa u okviru zakonom predviđenih nadležnosti, jer političke organizacije imaju status pravnog lica. Izborni zakon BiH određuje detalje izbornog procesa, od raspisivanja izbora do implementacije izbornih rezultata, te se suštinski ne bavi unutrašnjim karakteristikama ili internim pravilima po kojima političke stranke funkcioniraju.

2.3. Uloga Visokog predstavnika

Visoki predstavnik je, u skladu sa Aneksom 10 (Sporazum o civilnom provođenju mirovnog rešenja), u proteklih dvadeset godina donio desetine odluka o zabrani obnašanja funkcija, izbornih ili imenovanih, za pojedince, zbog aktivnosti koje su od strane Visokog predstavnika prepoznate kao prijetnja sigurnosti i poziv na nasilje ili kao podrijevanje Dejtonskog mirovnog sporazuma. Velika većina donesenih odluka je ukinuta, ali su, kao vanjska intervencija, svakako ostavile traga na unutarstranačku dinamiku i ukupni proces demokratizacije i konsolidacije parlamentarne demokratije.

3. DEMOKRATSKI STANDARDI U POLITIČKIM STRANKAMA – PREPORUKE MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA

Venecijanska komisija, kao tijelo Vijeća Evrope zaduženo za ustavna pitanja, izborna pitanja i općenito djelovanje demokratskih ustanova, razmatra različite aspekte zakona o političkim partijama i izborne zakone u brojnim smjernicama, izvještajima, stavovima i komentarima. Cilj smjernica koje Venecijanska komisija usvaja je uspostavljanje zajedničkih principa za sve države članice Vijeća Evrope i druge zemlje koje dijele zajedničke vrijednosti uspostavljene i reflektirane u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP).

Ovi dokumenti su istakli suštinsku ulogu političkih partija u izbornom procesu i naglasili postojanje nekih pitanja od velikog značaja u praktičnoj primjeni prava na slobodne i poštene izbore. Izborne zakonodavstvo i zakoni o političkim strankama razlikuju se od zemlje do zemlje. Obično se prihvata da izborni i partijski sistemi u velikoj meri zavise od specifičnih - istorijskih, kulturnih, političkih, socijalnih i drugih faktora.

Venecijanska komisija je u više navrata istakla značaj principa reprezentativnosti i prihvatljivosti, odgovornosti, kao i načela transparentnosti u pogledu unutrašnje organizacije političkih partija. Ovi principi prirodno imaju neke posljedice na dizajniranje pravila kojima se regulira članstvo u političkim strankama, a posebno učešće i zastupljenost žena i manjina u političkim strankama, kao i pravila koja nameću ograničenja za članstvo stranih državljan ili lica bez državljanstva.

Generalni principi za političke stranke:

- **Princip nediskriminacije.** Političke partije ne bi trebalo da postupaju protiv vrijednosti EKLJP i načela jednakosti. Stranke ne smiju diskriminirati pojedince na osnovu bilo kakvog osnova zabranjenog od strane EKLJP. Venecijanska komisija smatra da pored nacionalnog zakonodavstva i statuti stranaka trebaju izričito zabraniti bilo kakva ograničenja članstva na osnovu rase, kože, boje, jezika, pola, vjeroispovijesti, nacionalnog, etničkog ili socijalnog porijekla, imovine ili mesta prebivališta, uvodeći otvorene uslove za članstvo.
- **Princip vladavine prava.** Političke stranke moraju se pridržavati vrijednosti koje su izražene međunarodnim pravilima o ostvarivanju građanskih i političkih prava (UN povelja i EKLJP).
- **Princip demokratije.** Partije su sastavni dio demokratije, a njihove aktivnosti treba da osiguraju neno dobro funkcioniranje. Stoga, posvećenost unutrašnjem demokratskom funkcioniranju stranke podupire ovu opštu funkciju.
- **Princip transparentnosti i otvorenosti.** Stranke bi trebalo da pruže pristup svojim programskim i ideološkim dokumentima i diskusijama, procedurama odlučivanja i stranačkim računima kako bi povećale transparentnost i bile su u skladu sa zdravim principima dobre uprave.
- **Princip političkog pluralizma.** Zakonodavstvo u vezi sa političkim strankama treba da ima za cilj da olakša pluralističko političko okruženje.

Smjernice Venecijanske komisije o regulativi političkih stranaka posmatraju političke stranke kao privatna udruženja koja igraju ključnu ulogu političkih aktera u javnoj sferi. Neka regulativa unutrašnjih partijskih aktivnosti je neophodna, ali takvo zakonodavstvo mora biti oprezno skrojeno kako ne bi ometalo slobodu udruživanja.

Smjernice jasno navode da političke stranke doprinose izražavanju političkog mišljenja i instrumenti su prezentacije kandidata za izbore, ali unutrašnja regulativa stranačkih aktivnosti se smatra nužnom kako bi se omogućilo pravilno funkcioniranje demokratskog društva. Opšti principi koji se tiču organizacije političke partije su:

- **Reprezentativnost i prihvatljivost.** Primjenjeni unutar stranke, ovi principi znače da struktura partije i njene procedure treba da predstavljaju mišljenje članova i da budu predmet njihove saglasnosti.
- **Odgovornost.** Organi (i kolektivni i pojedinačni) bi trebalo da budu odgovorni članovima stranke. Procedure treba da osiguraju unutrašnju (i vanjsku) odgovornost.
- **Transparentnost.** Stranke bi trebalo da objavljaju svoje statute i programe. Objavljivanje finansijskih izvještaja poboljšava transparentnost i povjerenje javnosti u političke partije.

U nastavku je dat pregled dijela indikatora putem kojih se može napraviti elementarna procjena nivoa dostignutih demokratskih standarda u političkim strankama. Za ovu analizu tretirano je 12 vodećih parlamentarnih stranaka u BiH, po šest iz oba entiteta. Ova svojevrsna matrica indikatora za procjenu internih politika u vezi s demokratskim standardima, omogućava nam međusobno poređenje pojedinačnih političkih stranaka, ali i izvođenje zaključaka o dominantnim ili najčešće korištenim internim politikama.

4. MATRICA INDIKATORA ZA PROCJENU INTERNIH POLITIKA

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
	Ko bira Predsjednika, Predsjedništvo i Glavni odbor	Ko smjenjuje Predsjednika, Predsjedništvo i Glavni odbor	Broj i sastav glavnih organa	Ko donosi ili mijenja Statut	Broj pot- predsjednika i kriteriji za izbor	Kako se formiraju izborne liste	Ko bira kandidate za izvršnu vlast?	Odluka o ulasku u izvršnu vlast	Regionalna ili ekspertska zastupljenost u organima	Kreiranje i javnost kompenzacionih listi	Kvote u sastavu organa stranaka	Kooptiranje u organe stranke	Interni interesni oblici organiziranja	Frakcije i izdvojeno mišljenje	Opoziv odлуka po vertikali	Referendumi u članstvu o bitnim pitanjima	Ankete u članstvu o bitnim pitanjima
SDA	Kongres	Kongres	Predsjedniš. (30) Glavni odbor (114) Kongres (fluktuir.)	Kongres	(8), regionalno, drugi kriteriji nisu precizirani	Glavni odbor, Predsjedniš. i Predsjedn.	Nije propisano	Nije propisano	Regionalna	n/a	Do 5% sastava kongresa odlukom Predsjednika	n/a	žene, mlađi, humanitarni rad	NE	Nije precizirano	NE	NE
HDZ	Sabor bira Predsjednika, većinu Predsjedništva i Središnjeg odbora, ostalo kooptiranjem	Sabor	Predsjedniš. (24) Središnji odbor (fluktuir.) Sabor (fluktuir.)	Sabor	Regionalno, (5)	Predsjedniš. za nivo BiH/FBiH, saglasnost za kantonal.	Predsjedniš.	Neformalno, Predsjedniš.	Neformalno, oba kriterija	Predsjedništvo – nije javno	Mladi 15% Regionalno Žene	Do 20% – Središnji odbor	žene, mlađi, osnivači	NE	Nije precizirano	NE	NE
SBB	Kongres bira Predsjednika, većinu u Predsjedništvu i Glavnom odboru	Kongres opoziva Glavni odbor, a G. odbor Predsjedništvo, nije precizirana smjena Predsjednika	Predsjedniš. (23) Glavni odbor (142) Kongres (fluktuir.)	Kongres	Stručni, (5)	Glavni odbor, kandidate za liste potvrđuje Predsjednik	Predsjednik, Predsjedniš.	Nije propisano	Neformalno, oba kriterija	Predsjedništvo – nije javno	Do ¼ organa odlukom Predsjednika	Predsjednik	žene, mlađi	NE	Predsjednik	NE	NE
SDP	Predsjednike svih organa bira članstvo na neposrednim izborima	Kongres	Predsjedniš. (28) Glavni odbor (151) Kongres (fluktuir.)	Kongres	Spolni, entitetski, (5)	Glavni odbor, Predsjedniš. i Predsjedn.	Predsjedniš.	Nije propisano	Regionalna, nacionalna, dobna i stručna	Predsjedništvo – nije javno	Min. po 20% konst. narodi, min 40% žene, 30% mlađi, 10% seniori	Glavni odbor i Predsjedništvo	žene, mlađi, sindikalisti, seniori	NE	Nije precizirano	DA	DA
HDZ'90	Sabor bira Predsjednika, većinu Predsjedništva i Središnjeg odbora, ostalo kooptiranjem	Sabor	Predsjedniš. (22) Središnji odbor (42) Sabor (fluktuir.)	Sabor	Regionalni, (3)	Predsjedniš. za nivo BiH/FBiH, saglasnost za kantonal.	Predsjedniš.	Neformalno, Predsjedniš.	Neformalno, oba kriterija	Predsjedništvo – nije javno	15% mlađi 30% žene	Do 20% – Središnji odbor	žene, mlađi, zastupnici/ vijećnici	NE	Nije precizirano	NE	NE
DF	Kongres	Kongres	Predsjedniš. (35) Glavni odbor (79) Kongres (fluktuir.)	Kongres	Programski, (7)	Glavni odbor i Predsjedništvo	Glavni odbor i Predsjedniš.	Glavni odbor	Regionalna, nacionalna, dobna i stručna	Predsjedništvo – nije javno	Min po 30% žene, 30% mlađi, 10% seniori	Do 25% – Predsjednik	žene, mlađi	NE	Nije precizirano	NE	NE
SNSD	Sabor	Vanredni Sabor	Predsjedniš. (43), Glavni odbor (288), Sabor (fluktuir.)	Sabor	Nije precizirano	Predsjednik	Izvršni odb. i Predsjedn.	Nije propisano	Kombinirana	n/a	n/a	n/a	žene, mlađi	NE	Nije precizirano	NE	NE
SDS	Skupština	Vanredna Skupština	Predsjedniš. (?) Glavni odbor (72), Skupština (fluktuir.)	Skupština	Nije precizirano	Nije precizirano – Glavni odbor	Nije propisano	Glavni odbor	Regionalni	n/a	20% mlađi	n/a	žene, mlađi	NE	Nije precizirano	NE	NE
PDP	Sabor	Sabor	Predsjedniš. (21) Glavni odbor (80), Skupština (fluktuir.)	Sabor	(3)	Predsjedništvo i Glavni odbor	Predsjedniš. – bez kvota	Glavni odbor	Kombinirani	Glavni odbor	n/a	Glavni odbor	žene, mlađi	NE	Nije precizirano	NE	NE
NDP	Skupština	Skupština	Predsjedniš. (16) Glavni odbor (99), Skupština	Skupština	Regionalni, (3)	Predsjednik, Predsjedništvo i Glavni odbor	Nije propisano	Predsjednik	Regionalni	Predsjedništvo – nije javno	20% mlađi 20% žene	Glavni odbor	žene, mlađi	NE	Nije precizirano	NE	NE
DNS	Skupština	Skupština	n/a	Skupština	(4)	Glavni odbor	Nije propisano	Nije propisano	Kombinirani	n/a	n/a	Predsjedništvo	žene, mlađi	NE	Nije precizirano	NE	NE
SP	Kongres	Kongres	Izvršni odbor. (13) Glavni odbor (73), Kongres (fluktuir.)	Kongres	(3)	Glavni odbor	Nije propisano	Nije propisano	Kombinirani	n/a	15% mlađi 15% žene	n/a	žene, mlađi	NE	Nije precizirano	NE	NE

5. REZIME I PREPORUKE

Različita empirijska istraživanja provedena u BiH u posljednjih 10 godina, dokazuju da su nefunkcionalnost političkog sistema, spora i neefikasna konsolidacija parlamentarne demokratije u BiH, izostanak stvarnog političkog pluralizma i adekvatne zastupljenosti i prava manjinskih grupa (žena, mlađih, etničkih i drugih manjina, itd.) ustvari uslovljeni izostankom adekvatne unutarstranačke demokratizacije, stvarnog pluralizma, slobode govora, te ultimativnog promoviranja vladavine zakona umjesto vladavine stranaka, grupa ili pojedinaca. U javnosti dominira hipoteza da većina parlamentarnih stranaka u BiH još uvijek gaji strogi hijerarhijski i liderokratski stil ustrojstva i vladavine, s prenaglašenom ulogom lidera stranke ili uskog, nerjetko neformalnog, kruga funkcionera, pri čemu formalne i moderne unutarstranačke politike i nadležnosti organa, nisu u skladu sa autoritarnom ili nedemokratskom političkom praksom unutar političkih stranaka, ali i u političkom životu. Takva praksa kontaminira javni prostor, usložnjava odlučivanje na nivou zakonodavne i izvršne vlasti jer se gubi politička odgovornost prema građanima, generiraju političke krize zbog narušenog povjerenja među liderima, te u konačnici politizira cijelokupni javni prostor. Nizak nivo unutarstranačke demokratije podstiče lojalnost užem liderstvu, a kao rezultat pojavljuje se odsustvo relevantnih kriterija i meritornog vrednovanja prilikom političkih nominacija, formiranja vlada, imenovanja izvršne vlasti i rukovodećih struktura u javnom sektoru. Konačni ishod je derogiranje vladavine prava, nepotizam, klijentelizam, malverzacije pri zapošljavanju u javnoj upravi, javnim nabavkama, dodjeli koncesija, dozvola za pokretanje biznisa, itd.

Svako demokratsko društvo utemeljeno na postulatima parlamentarne demokratije podrazumijeva stranački i politički pluralizam, te slobodu govora, mišljenja i udruživanja. Temeljne i načelne ustavne odredbe o ljudskim pravima i slobodama, demokratskim i slobodnim izborima, u pravilu će ostati samo načelne, ukoliko demokratski standardi u unutarstranačkom životu ostanu nedovoljno demokratični ili lošim statutarnim odredbama površno i paušalno riješeni, kako interni odnosi, tako i načini donošenja odluka, odnosi između stranačkih organa i sl.

Ukoliko pratimo društvene, socijalne i političke odnose u određenom društvu, prepostavka za razvoj demokratskog političkog sistema jeste razvijena i zdrava unutarstranačka demokratija. Zašto je to važno? Zato što slobodni izbori, ustavom i zakonom garantirani, jesu samo prepostavka za

razvoj demokratskog života i društva. Slobodni izbori su samo prva i osnovna prepostavka, a cijelokupan daljnji razvoj institucija demokratskog sistema ovisi isključivo od političkih subjekata na koje je volja naroda prenesena. Zbog toga je važno da i političke stranke i njihovi lideri imaju razvijenu svijest o važnosti unutarstranačke demokratije.

Ne treba zaboraviti činjenicu da su političke stranke organizacije koje i dalje okupljaju najveći broj ljudi u svakom demokratskom društvu. Ipak, kada se ima na umu da je preko dvije trećine građana i oko polovine birača u BiH nezainteresirano za demokratske procese, može se zaključiti da je najmanji interes za unutarstranački život. Iz tih razloga važno je osnažiti unutarstranačku dinamiku kako bi stranke postale dostupnije, otvorenije, te mjesta okupljanja, artikulacije, agregacije i reprezentacije interesa širokih društvenih slojeva, a ne samo interesnih grupa. Stanje u društvu generalno, obično je nesposredna slika stanja u stranačkom sistemu i obrnuto. Zbog toga je podizanje demokratskih standarda u političkim strankama krucijalni preduslov za dovršetak procesa demokratizacije društva.

Posebno je važno pitanje donošenja okvirnog zakona o političkim strankama u BiH, kako bi se na jedinstven način uredilo tržište političkih subjekata i uspostavila jedinstvena pravila igre. Osim generalnih odredbi o uslovima i kriterijima za formiranje i djelovanje političke stranke, ovaj zakon mogao bi propisati i statutarnu materiju, kako bi se i javnim politikama dodatno podstakla unutarstranačka demokratija na jedinstven način, posebno po pitanju demokratskih principa, adekvatne zastupljenosti populacija i grupa, itd.

U BiH velika većina stranaka na redovnim ili vanrednim zasjedanjima skupštine/kongresa/sabora, kao najvećeg i najvažnijeg "zakonodavnog" tijela svake stranke bira predsjednika stranke, a predsjedništvo kao najvažniji "izvršno-politički" organ, obično potvrđi skupština/kongres/sabor. Neke stranke svojim statutima propisale su i mogućnost neposrednog izbora predsjednika i predsjedništva na unutarstranačkim izborima po principu "jedan čovjek jedan glas". Ovo je svakako najdemokratskiji način izbora stranačkog rukovodstva, mada donosi rizik od "diktature većine" ili, s druge strane, "diktature segmenata", ukoliko bilo koji dio aktivnog članstva može donositi najvažnije odluke (npr. ukoliko 10% članova može izabrati predsjednika). S druge strane je delegatsko – konvencijski model, koji podrazmjeva organiziranje izbornih skupština uz osiguravanje regionalne reprezentativnosti članstva, što je najčešće korišteni model.

Formiranje glavnih odbora stranaka najčešće je takođe u nadležnosti Kongresa/Sabora/Skupštine, uz mogućnost da dio članstva glavnog odbora, kao i predsjedništva bude kooptiran odlukom predsjedništva ili predsjednika stranke vodeći računa o strukturi članstva (žene, mladi, struka, isl.).

Većina stranačkih statuta ne propisuje jasno ko smjenjuje stranačke dužnosnike, iako pojedini statuti sadrže i te odredbe, pa se može zaključiti kako je pitanje o smjeni predsjednika i drugih izvršnih stranačkih organa u nadležnosti redovne ili vanredne skupštine.

Broj i sastav predsjedništva, glavnog odbora i kongresa (tj. ekvivalentnih organa) stranaka je različit od stranke do stranke, te od statuta do statuta, pa je opseg i sastav ovih organa diskreciona sloboda svake stranke. Ingerencije za donošenje i promjenu stranačkog statuta je u isključivoj domeni skupštine kod svih stranaka u BiH.

Ovlaštenja predsjednika i izvršnih organa stranke u većem broju političkih stranaka taksativno su nabrojana u statutu stranke. Ako se uzme u obzir činjenica da je predsjednik stranke prvo lice stranke, sa nekoliko desetina hiljada članova, jasno je da mora posjedovati i izvršne ovlasti koje podrazumjevaju i odgovornost za vođenje stranke u smislu bezuslovne implementacije stranačkog i političkog programa na temelju kojeg su dobili povjerenje birača. Statuti stranaka najčešće daju mogućnost predsjedniku da bude lider, a rijđe prvi među jednakima unutar predsjedništva stranke kao najvažnijeg izvršno-političkog organa stranke.

Kriterij za izbor potpredsjednika i njihov broj je također različit od stranke do stranke i od statuta do statuta, vjerovatno jer su različiti uslovi stranačkog djelovanja determinirali te činjenice (od veličine stranke, broja članova, prostora na kojem djeluju i sl.).

Statutarne odredbe o načinu formiranja izbornih listi, te način donošenja konačne odluke u većini stranačkih statuta nisu detaljno ili nikako pojašnjene. Statuti kažu kako prijedlog odluke o izbornim listama te kompenzacijskim listama donose glavni odbor i predsjednik, u nekim strankama predsjedništvo, dok konačnu odluku donosi glavni odbor uz potvrdu i potpis predsjednika stranke.

Predlaganje kandidata za izvršnu vlast također je načelno ostavljeno u nadležnost glavnog odbora ili predsjedništva uz konačnu potvrdu predsjednika stranke, a kriteriji nisu posebno navedeni, kao ni kvote o zastupljenosti pojedinih

kategorija. Odluka o ulasku u izvršnu vlast također je ostavljena na razmatranje ovim trima najvažnijim izvršno-političkim tijelima stranke, na različit način je opisano u različitim stranačkim statutima.

U radu stranke i stranačkim tijelima u pravilu je zadržan teritorijalni princip i način organiziranja stranačkih organa i tijela, o kriterijima stručnosti i drugim kriterijima postoje vrlo površno ostavljene odredbe o mogućnosti naknadnog popunjavanja stranačkih organa kako bi se zadovoljila i pitanja stručnosti, dobi, spola itd. Kvote koje se tiču "spola, dobi, regije ili etničke grupe" u pojedinim strankama su vrlo jasno naglašene i postoje, a neke stranke nemaju istaknute posebne statutarne odredbe o ovim pitanjima, iako spominju mogućnost zastupljenosti mladih, žena, struke i dobi u stranačkim organima.

Kooptiranje u većem broju stranačkih statuta je ostavljeno predsjedništvu ili predsjedniku, te sporadično glavnom odboru na razmatranje, pri čemu se broj dužnosnika koji se kooptiraju u stranačka tijela ograničava postotcima.

U većini stranaka statuti spominju mogućnost internog interesnog oblika organiziranja, najčešće mladih i žena. Frakcije u terminološkom smislu u većini statuta nisu prepoznate, kao ni izdvojeno mišljenje, ali to ne znači da se unutar stranaka ne pojavljuju pojedinci i grupe s različitim stavovima u odnosu na stranačko rukovodstvo.

Pitanje opoziva odluka od osnovnih do vrhovnih organa stranke u statutima nije obrađeno, ali iz šireg tumačenja odredbi statuta, može se zaključiti da o ovom pitanju glavni odbor i predsjedništvo može donositi odluke. Unutrašnji referendumi i ankete u većem broju statuta stranaka nisu propisani, dok statut samo jedne političke stranke sadrži odredbe o ovim pitanjima.

Nakon ovog rezimea unutarstranačkih politika koje daju generalnu sliku o nivou demokratizacije, moguće je iznijeti i nekoliko prijedloga i sugestija:

1. Poboljšati zakonodavni okvir u svrhu harmonizacije regulative o formiranju i nadzoru nad radom političkih stranaka, ili kroz okvirni zakon na državnom nivou ili kroz harmonizaciju postojećih na nižim nivoima, uz jedinstvene kriterije za prijavu registracije, broj osnivača, prateće takse i kontinuirano djelovanje političke stranke.
2. Uspostaviti javni, jedinstveni i redovno ažurirani registar političkih stranaka s osnovnim informacijama o karakteristikama političkih stranaka.
3. Omogućiti neposredni izbor stranačkog predsjednika, predsjedništva i užeg rukovodstva partije, modelom široke legitimacije, npr. "jedan član – jedan glas" na stranačkom kongresu.
4. Statutarno i praktično osigurati viši nivo involviranosti članstva u donošenje odluka, putem anketa ili referendum, te angažmanom širih stranacačkih organa (glavni odbor) u donošenje najvažnijih odluka (izborne liste, koalicije, izvršna vlast, itd.).
5. Izbor predsjednika, glavnog odbora i predsjedništva stranke, kao i pitanje njihovog razrješenja, u svrhu višeg nivoa demokratije, statutarno se može obogatiti unutarstranačkim izborima po principu "jedan čovjek jedan glas", a njihovo razrješenje statutarno definirati mogućnošću pokretanja procedure opoziva s precizno navedenom osnovom i postupkom, ili, kao druga opcija, zadržati masovno prisutan delegatsko – konvencijski model izborne skupštine koja će odražavati reprezentativni karakter stranke, legitimnih delegata izbornih baza (članstva) uz odgovorajuću zastupljenost regija, dobnih skupina, spolova, etničkih grupa, itd.
6. Precizirati i umanjiti nadležnosti užih, izvršnih organa stranaka, posebno predsjednika i predsjedništva, barem u domenu odluka koje se tiču konačnog sastava izbornih listi, kandidata za izvršnu vlast, odluka o stupanju u koalicije, odluka o istupanju iz koalicija, itd, bez ekstenzivnih tumačenja ovlaštenja kao npr. "poslovi od stranačkog interesa".
7. Broj potpredsjednika stranke treba statutarno, brojčano ograničiti, a kriterije za njihov izbor jasno statutom propisati, vodeći računa o teritorijalnom, dobnom, stručnom i drugim kriterijima.
8. Izborne liste su najvažnije periodično stranačko pitanje, jer upravo liste definiraju temeljni smisao postojanja stranke, a to je učešće na izborima. Formiranje izbornih listi treba na poseban način urediti stranačkim statutom. U ovom procesu na odgovorajući način trebaju biti uključena sva organizacijska tijela stranke, od najnižeg do najvišeg, kao i posebni oblici organiziranja kao što su žene i mladi.
9. S ovim pitanjem usko je vezano i pitanje predlaganja kandidata za izvršnu vlast, gdje na jednak način treba napraviti statutarno rješenje o učešću svih organizacijskih oblika u ovom procesu. Naravno, ono ovisi i o izbornom rezultatu, pa je prirodno očekivati da bi ona teritorijalna organizacija s najboljim rezultatom, trebala imati stanovitu prednost. Izborne liste bi trebalo potvrđivati predsjedništvo stranke kao kolektivno tijelo, a kandidate za izvršnu vlast bi trebao predlagati predsjednik, a potvrđivati Glavni odbor. Na taj način bi bila uključena sva tri najvažnija izvršna tijela stranke i odluku o tome bi donio širi krug ljudi s većim izbornim legitimitetom.
10. Kompenzacijeske liste trebaju biti javno dostupne, a proces njihovog formiranja preciziran na jednak način kao i redovne liste.
11. Kvotama treba definirati učešće pojedinih kategorija u organima stranke kako bi odražavali karakter stranke.
12. Kooptiranje u stranačka tijela u pravilu vrši glavni odbor stranke, s tim da bi statuti trebali propisati na koji način, po kojim kriterijima i s kojim ciljevima se vrši kooptiranje u organe stranke.
13. Većina stranaka ima interne interesne oblike organiziranja, koji se na poseban način bave određenom stranačkom problematikom i posvećeni su određenim populacijama. Statutom na jasan način treba urediti status tih organizacija, pri čemu one trebaju sačuvati određeni nivo autonomije u svom radu, statutom utvrđiti model njihovog finansiranja, a koji bi odgovarao učešću te populacije u stranačkom članstvu.
14. Frakcijsko djelovanje ili postojanje instituta izdvojenog mišljenja treba statutom urediti kao legitimno pravo svih učesnika u procesu donošenja odluka.
15. Opoziv odluka od osnovnih do vrhovnih organa stranke u većini stranačkih statuta nije riješeno na jasan način, pa i ovo pitanje zасlužuje posebno tretiranje.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Ambasada Švicarske u Bosni i Hercegovini



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE



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, Vlade Švicarske, niti Vlade Kneževine Lihtenštajn.