

Mr.sc. Arnela Bratovčić, dipl. pravnik

Ministarstvo za rad, socijalnu politiku i povratak Tuzlanskog kantona
abratovcic@yahoo.com

„Loši zakoni najgora su vrsta tiranije“

Edmond Burke

IZBORNO ZAKONODAVSTVO BOSNE I HERCEGOVINE: MOGUĆE I NUŽNE PROMJENE

Sažetak

Izorno zakonodavstvo Bosne i Hercegovine značajan je katalizator neuspješne i spore demokratizacije u Bosni i Hercegovini. U svojim glavnim odrednicama uređeno je Ustavom Bosne i Hercegovine i ustavnim rješenjima, te je za njegovu reformu prethodno potrebna izmjena Ustava, odnosno usklađivanje Ustava sa međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima koji su sastavni dio pravnog sistema naše zemlje, a nakon toga i usklađivanje izbornog zakonodavstva sa Ustavom.

Budući da su izbori u svakom političkom sistemu sa predstavničkom demokratijom odraz dostignutog nivoa demokratičnosti, što je posebno značajno za Bosnu i Hercegovinu, u radu će biti ukazano na neka od značajnih pitanja izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine, nedostatke u zakonskoj regulativi, neophodnost strožijih sankcija za nepoštivanje izbornih propisa i veću odgovornost svih sudionika u izbornom procesu.

Ključne riječi: Ustav Bosne i Hercegovine, Izborni zakon Bosne i Hercegovine, izborni sistem, političke stranke

ELECTORAL LEGISLATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA: POSSIBLE AND NECESSARY CHANGES

Abstract

Electoral legislation of Bosnia and Herzegovina is a significant catalyst of unsuccessful and slow democratization in Bosnia and Herzegovina. In its main determinants it is governed by the Constitution of Bosnia and Herzegovina and by constitutional arrangements, but for its reform the previously amendments to the Constitution are required, and the adjustment of Constitution with international standards of human rights as an integral part of the legal system of our country, and then the adjustment of electoral legislation with the Constitution. Since the elections in any political system with representative democracy reflects the achieved level of democracy, which is particularly important for Bosnia and Herzegovina, in this work some of the important issues of the election law of Bosnia and Herzegovina will be pointed out, the shortcomings in the legislation, the need for stricter sanctions for non-compliance with electoral laws and greater accountability of all participants in the electoral process.

Key words: The Constitution of Bosnia and Herzegovina, The Election Law of Bosnia and Herzegovina, the electoral system, political parties.

UVOD

Izorno zakonodavstvo Bosne i Hercegovine značajan je katalizator neuspješne i spore demokratizacije u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: BiH). U svojim glavnim odrednicama uređeno je Ustavom Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustav BiH) i ustavnim rješenjima, te je za njegovu reformu prethodno potrebna izmjena Ustava, odnosno usklađivanje Ustava sa međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima koji su sastavni dio pravnog sistema naše zemlje, a nakon toga i usklađivanje izbornog zakonodavstva sa Ustavom.

Reforma Ustava jedna je od najčešće zastupljenih tema, kako u političkim, tako i u krugovima nevladinog društva u BiH u posljednjih nekoliko godina. Ustav, kao najviši pravni akt jedne zemlje, predstavlja pravni osnov njenog postojanja i funkcionisanja. Moderna ustavna demokratska struktura neophodan je uvjet, ne samo pravilnog funkcionisanja države, nego i političkih institucija, a značaj modernog ustava je da stvori ambijent u kojem će se naglasiti prava i slobode za djelovanje institucija političke vlasti, obezbijediti ustavnost, političku stabilnost i garantovati jednako uživanje ljudskih prava i sloboda.

Zbog postojećeg ustavnog rješenja u BiH koje omogućava sistemsku diskriminaciju, reforma Ustava je neophodno, ali i veoma složeno pitanje, koje zahtjeva detaljne analize gotovo svih odredaba Ustava ali i odredaba izbornog zakonodavstva, jer su izbori i izborni sistem ključni faktor demokratskog poretka modernih država.

1. Međunarodni demokratski standardi

Odredbama Aneksa 3. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: Dejtonski sporazum) – Sporazum o izborima, propisani su međunarodni demokratski standardi koji će se primjenjivati u izbornom sistemu BiH, a članom I.3. Sporazuma je određeno da su strane potpisnice dužne u cijelosti pridržavati se stava 7. i 8. Kopenhaškog dokumenta OSCE, kao prilog Aneksu 3. Naime, stav 7. Dokumenta druge sjednice Konferencije o ljudskoj dimenziji Konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi određuje međunarodne demokratske standarde o izborima: održavanje slobodnih izbora u razumnim intervalima u skladu sa zakonom, neposredan izbor zastupnika barem u jednom domu državnog zakonodavnog

organa, opće i jednako pravo glasa za sve punoljetne građane, tajno glasanje i pošteno prebrojavanje, izvještavanje i objavljivanje rezultata, pasivno biračko pravo bez diskriminacije, pravo na slobodno osnivanje političkih stranaka ili drugih političkih organizacija i njihovo djelovanje, provođenje političke kampanje u poštenoj i slobodnoj atmosferi, nesmetan pristup medijima bez diskriminacije za sve političke grupe i pojedince koji žele učestvovati u izbornom postupku, omogućavanje obavljanja funkcije izabranim kandidatima do isteka mandata odnosno prestanka obavljanja službe na drugi način u skladu sa ustavom i zakonom. Stav 8. istog Dokumenta, izražava stav država učesnica o potrebi prisustva stranih i domaćih posmatrača u unapređenju izbornog postupka, sa obavezom nemiješanja u izborni postupak.

Opće i jednako pravo glasa u svijetu je neophodan demokratski standard, što je potvrđeno i međunarodnim konvencijama kao što su Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda¹, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima² i Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije³ koji su pravni dio sistema naše zemlje. Međutim, po tom pitanju u Aneksu 4. Dejtonskog sporazuma - Ustav BiH, kojim je uspostavljeno ustavno i političko ustrojstvo naše zemlje, postoji nekonzistentnost između njegovih principa i međunarodnih standarda, što najbolje pokazuje način na koji je Ustavom BiH uređeno pitanje uživanja biračkog prava, imajući u vidu da je odredbama člana II.2. Ustava BiH propisano da će se „u BiH direktno primjenjivati prava i slobode izložene u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kao i njezinim Protokolima“, te da će „ovi akti imati prioritet nad svim drugim zakonima“.

¹ Članom 14. propisano je uživanje prava i sloboda predviđenih Konvencijom bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi. Članom 3. Protokola broj 1. konvencije garantuje se biračko pravo građana, a članom 1. Protokola broj 12. Konvencije garantuje se uživanje svih prava predviđenih zakonom bez diskriminacije.

² Članom 25. propisano je pravo i mogućnost svakom građaninu da, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, bira i bude biran na pravedno provedenim povremenim izborima sa općim i jednakim pravom glasa i tajnim glasanjem, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača.

³ Članom 5. propisana je obaveza država članica da zabrane i ukinu rasnu diskriminaciju u svim njenim oblicima i da jamče pravo svakome na jednakost pred zakonom bez rlike na rasu, boju, nacionalno ili etničko porijeklo, između ostalih, i u pogledu političkih prava, naročito prava učešća u izborima, prava glasa i kandidature-prema sistemu općeg i jednakog prava glasa, prava učestvovanja u vladi kao i u upravljanju javnim poslovima, na svim nivoima, i prava pristupa, pod jednakim uvjetima, javnim funkcijama.

2. Značaj izbornog sistema

Izborni sistem je jedan od vrlo važnih segmenata političkog života savremenog društva, koji predstavlja skup načela, propisa i pravila na osnovu kojih se utvrđuje i ostvaruje participacija građana u izboru predstavničkih tijela vlasti, a izbori su sredstvo na osnovu kojih građani izražavaju svoje opredjeljenje za političku stranku i/ili kandidata, dok su izborna pravila način na koji se formiraju organi vlasti.⁴ Opredjeljenje izbornog sistema spada među najvažnije odluke svake zemlje, jer utiče na politički život, imajući u vidu da jednom uspostavljeni traju prilično dugo.⁵

Izbori su osnovni način neposrednog učešća građana u oblikovanju i ostvarivanju političke vlasti prema ličnoj volji, te time predstavljaju najvažnije političko dešavanje u funkcionisanju predstavničke demokratije. Njihova osnovna funkcije “nije da demokratiju učini više demokratskijom već da je učini mogućom”.⁶ „Sa pravnog aspekta, izborni sistem daje legitimitet i legalitet predstavnicima da ostvaruju državnu vlast nad državljanima”.⁷

U cjelokupnom izbornom procesu, karakter izbornog sistema ima veoma važan značaj, jer način utvrđivanja izbornih rezultata i podjele mandata u velikoj mjeri utiču na raspored i odnose političkih snaga u zemlji. Prema G. Sartoriju, izborni sistemi „nisu samo najmanipulativniji politički instrument; oni oblikuju i stranački sistem i utiču na spektar predstavništva. Izborni sistemi su posebno prikladni instrumenti političkog inženjeringa, koji polučuje značajne političke učinke”.⁸ Maurice Duvreger smatra „da izborni sistem utiče na politički život neke zemlje posredstvom političkih stranaka, odnosno da izborni sistem odlučno oblikuje stranački sistem, a on politički sistem. U tom tročlanom nizu (izborni sistem - stranački sistem - politički

⁴ „Izborna pravila su ključna u određivanju izbornog pobjednika i gubitnika, jer s istim brojem glasova politička stranka može pobijediti na temelju jednog tipa izbornog sistema, a izgubiti na temelju drugog, što ukazuje da izborni rezultat ne zavisi samo o glasovima birača nego i o izbornim pravilima“ Š. Deren Antoljak, „Izbori i izborni sustavi“, Društvena istraživanja, Vol.1.No 2. (2) novembar, 1992, 221.

⁵ Izborni sistemi u praksi rijeđe nastaju pod uticajem historijskih, kulturoloških i drugih činilaca, dok su češći slučajevi odabira izbornih sistema preuzimanjem već postojećih.

⁶ Navedeno prema: S. Arnautović, Izbori u BiH 90', Sarajevo 1996, 15.

⁷ K. Trnka, Ustavno pravo, Univerzitetska knjiga, Sarajevo, 2000, 226.

⁸ Navedeno prema: D. Nohlen, Izborni sustavi u Istočnoj Evropi, Zaklada Friedrich Ebert, ured u Zagrebu, studeni, 1996, 8.

sistem) središnji se član pojavljuje kao posljedica prvog i uzrok posljednjeg člana. Riječ je o svojevrsnom klauzalnom determinizmu“.⁹ Legitimnost izbornog sistema i izbora zasniva se na decidnom pravnom regulisanju i garanciji nepristrasnosti izbornih institucija i pravila. „Ukoliko nisu zajamčeni poštenu izbori i ako se mogu krivotvoriti izborni rezultati, onda je uloga izbornog sistema beznačajna, njegova je važnost mala pogotovo onda kada moćne društvene skupine određuju tko dobiva izbore, kada političko ponašanje narodnih zastupnika određuje kapital i mito.“¹⁰

Kako bi izborni sistem, a time i proces provođenja izbora imao atribut demokratskog, neophodno je da biračko pravo bude zasnovano na međunarodnim demokratskim načelima – načelo općeg biračkog prava, jednakosti, neposrednosti i tajnosti. Ova načela¹¹ danas imaju ustavni karakter u svim savremenim demokratskim državama, i njihova praktična primjena je uvjet za ostvarivanje osnovnih političkih sloboda i prava građana.

3. Izborni sistem i izorno zakonodavstvo u BiH

Osnovi izbornog sistema postavljeni su u ustav svake zemlje, a dalje se razrađuju u izbornom zakonodavstvu, čime odražavaju karakter ustavnog i političkog sistema jedne zemlje, ali i razvijenost demokratskih odnosa u društvu.

Izborni sistem u BiH proizvod je Dejtonskog sporazuma, podjeljen u dvije faze: privremeni izborni sistem koji se održavao prema pravilima Privremene izborne komisije (PIK) i izborni sistem po Izbornom zakonu BiH¹² kao stalni izborni sistem. Izbornim zakonom BiH detaljno je propisan

⁹ Navedeno prema: N. Duraković, *Uporedni politički sistemi*, Sarajevo, 2007, 34.

¹⁰ D. Nohlen, 9.

¹¹ „Demokratska načela izbornog prava izgrađivana su duži vremenski period tokom borbe za ostvarenje i

proširenje biračkog prava, a posebno su u primjeni od proklamiranja načela narodne suverenosti i jednakosti

građana. Sva ona sadržana su u deklaracijama, konvencijama i paktovima, i danas predstavljaju standard za

definisanje demokratskog sistema“. S. Arnautović, „Međunarodni standardi o ljudskim pravima i

izbori“, *Ljudska prava-časopis za sve pravno-političke probleme*, 3-4, godina 6, Sarajevo, 2005, 20.

¹² 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,

izborni proces za sve nivoe vlasti, organi za provođenje izbora, birački spisak, biračko pravo, registracija birača, ovjera političkih stranaka i nezavisnih kandidata, kandidovanje za izbore, provođenje izbora, zaštita izbornog prava, pravila ponašanja u izbornoj kampanji, izbor organa vlasti, provođenje izbora, finansiranje kampanje, mediji u izbornoj kampanji, izborni posmatrači.

Iako je Izborni zakon BiH regulisao mnoga pitanja izbora, i entiteti imaju svoje izborne propise, što je ne samo ustavna obaveza nego i potreba kako bi se istima detaljnije regulisalo pitanje izbornog postupka, pravno uredila specifična pitanja kao i precizirala pitanja koja su u Izbornom zakonu BiH regulisana okvirno ili je ostavljena mogućnost njihove razrade entitetskim zakonima. Tako je u Federaciji BiH donesen Zakon o osnivanju organa za provođenje izbora u Federaciji BiH¹³ i Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji BiH¹⁴, u Republici Srpskoj je donesen Izborni zakon Republike Srpske¹⁵, a u Brčko Distriktu Izborni zakon Brčko Distrikta BiH¹⁶

Kao i u većini savremenih demokratija, i u BiH je prisutan mješoviti izborni sistem kao kombinacija poznatih rješenja: većinski sistem i uninominalne (jednočlane) izborne jedinice za Predsjedništvo, proporcionalni sistem i plurinominalne (višečlane) izborne jedinice za parlamente (Saint-Lagueova metoda), izborni prag od 3%, preferencijalno glasanje, kompenzacioni mandati, te je s toga izuzetno složen što ne znači da je sistem dobar.

Prema Izbornom zakonu BiH, izbor članova svih organa vlasti vrši se na osnovu općeg i jednakog biračkog prava neposrednim i tajnim glasanjem, osim ako tim zakonom nije drugačije određeno. Biračko pravo ima svaki državljanin BiH sa navršениh osamnaest (18) godina života. Sa druge strane,

65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10 i 18/13. Neslužbeni prečišćeni tekst objavljen na

www.izbori.ba, 20.11.2013. godine

¹³ Zakon o osnivanju organa za provođenje izbora u FBiH, Službene novine Federacije BiH broj: 26/02.

¹⁴ Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u FBiH, Službene novine Federacije

BiH, broj: 19/08.

¹⁵ Izborni zakon Republike Srpske, Službeni glasnik RS, broj: 34/02, 35/03, 24/04, 19/05, 24/12 i 109/12.

¹⁶ Izborni zakon Brčko Distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, broj: 17/08 i 43/08.

odredbama Izbornog zakona BiH, jednako kao i odredbama Ustava BiH, propisano je da se Predsjedništvo BiH sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, svaki izabran direktno sa teritorija Federacije BiH, i jednog Srbina direktno izabranog sa teritorija Republike Srpske. Shodno tome, Izbornim zakonom BiH je propisano da se za izbor članova Predsjedništva BiH primjenjuje većinski sistem utvrđivanja važećih glasova, odnosno izabran je onaj kandidat koji je dobio najveći broj glasova, na način da birač upisan u Centralni birački spisak da glasa u Federaciji BiH može glasati za Bošnjaka ili Hrvata, a birač registrovan da glasa u Republici Srpskoj može glasati za Srbina. U tom smislu Bošnjaci i Hrvati sa teritorije Republike Srpske lišeni su prava da biraju predstavnike naroda kome pripadaju u pomenute institucije kao i prava da budu birani u iste, kao što su i Srbi sa teritorije Federacije BiH lišeni prava da biraju predstavnike naroda kome pripadaju u pomenute institucije, kao i da budu birani u iste. Takođe je odredbama Izbornog zakona kao i Ustava BiH, propisano je da će se Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH sastojati od 15 delegata, odnosno dvije trećine iz Federacije BiH (pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba), iz čega jasno proizilazi nemogućnost da Bošnjak ili Hrvat iz Republike Srpske ili Srbin iz Federacije BiH budu član Doma.

Kada je upitanju način odabira delegata u Dom naroda, u Ustavu BiH takođe postoje diskriminirajuće odredbe, jer je propisano da će hrvatske i bošnjačke delagete iz Federacije BiH izabrati hrvatski odnosno bošnjački delegati iz Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, čime je jasno da takvu nadležnost nemaju delegati iz reda srpskog naroda niti ostali delegati, dok će delegate iz Republike Srpske izabrati Narodna skupština Republike Srpske, što znači da delegati iz reda bošnjačkog i hrvatskog naroda ali i iz reda ostalih u Narodnoj skupštini Republike Srpske učestvuju u postupku izbora delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH iz Republike Srpske, a što je jasno i precizno utvrđeno i Izbornim zakonom BiH. Dakle, jasno je da su Ustavom BiH kada je u pitanju izbor hrvatskih i bošnjačkih delegata iz Federacije BiH za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, Srbi iz Federacije BiH i ostali građani lišeni mogućnosti da biraju i budu birani, dok Bošnjaci, Hrvati i ostali narodi iz Republike Srpske mogu da biraju, ali samo delegate iz reda srpskog naroda, dok su lišeni mogućnosti da budu birani.

Imajući u vidu i Odluku Ustavnog suda BiH¹⁷ kojom je proglašena konstitutivnost naroda na svakom dijelu teritorije BiH, odnosno da su Bošnjaci, Srbi i Hrvati konstitutivni i u Republici Srpskoj i u Federaciji BiH, čime pravno ni jedan od tih naroda nisu u manjini u entitetima, postavlja se pitanje da li su takvim ustavnim rješenjem narodi stvarno prestali u „suprotnim“ entitetima biti manjine? “Sve do implementacije odluke Ustavnog suda BiH, to jest sve dok ideja o ravnopravnosti u pravom smislu ne zaživi, Srbi u Federaciji BiH, i Bošnjaci i Hrvati u Republici Srpskoj, biće građani drugog reda.”¹⁸

Takođe je i građanima BiH koji se ne izjašnjavaju kao Srbi, Hrvati i Bošnjaci (u Ustavu BiH podvedeni pod „ostali“) onemogućeno uživanje pasivnog biračkog prava na cijeloj teritoriji BiH, jer prema Ustavu BiH za mjesto u Predsjedništvu, kao i u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, ne postoji pozicija za te građane. Navedeno predstavlja diskriminaciju prisutnu na svim poslijeratnim izborima prethodnih godina, o čemu govori i presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić i Finci protiv BiH“.¹⁹ Sud je u navedenoj presudi aplikacije apelanata koji su se žalili da im je onemogućeno da se kandiduju na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo BiH zbog njihove pripadnosti manjinama (romsko i jevrejsko porijeklo), proglasio dopuštenim u pogledu njihove nemogućnosti da se kandiduju na izborima za Predsjedništvo BiH, te je istaknuto da je neizjašnjavanje aplikanata o svojoj pripadnosti jednom od konstitutivnih naroda onemogućilo istim da se kandiduju za Predsjedništvo BiH, čime se ustavne odredbe smatraju diskriminirajućim i predstavljaju povredu člana 1. Protokola br. 12 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Odredbama člana IV.1. i člana V. Ustava BiH u potpunosti se zanemaruje pojedinac – građanin BiH, kršeći pritom odredbe Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja garantuje aktivno i pasivno biračko pravo građanima jedne države na cijelom njenom prostoru. Glavnu prepreku za funkcionisanje države u skladu sa demokratskim principima i standardima u oblasti ljudskih prava predstavlja činjenica da Ustav BiH favorizuje predstavljanje i zaštitu kolektivnih interesa na uštrb građanskog predstavljanja, dok Evropska konvencija o ljudskim pravima, kao

¹⁷ Odluka Ustavnog suda BiH broj: U 5/95-III, Službeni glasnik BiH, broj: 23/00.

¹⁸ N. Miličević, „Raskorak između pravnog i stvarnog“ Servis za kulturu manjinskih prava i međuetničku toleranciju, broj 1/2000, Sarajevo/Split, 14.

¹⁹ Službeni glasnik BiH broj:17/10

sastavni dio pravnog sistema naše zemlje, insistira na jednakosti građana i zabrani svih oblika diskriminacije. S toga se Ustav BiH i zbog prirode svog nastanka ali i rješenja u njemu, pokazao kao neodgovarajuće ustavno rješenje u osiguranju kontinuiteta i potrebnog nivoa konzistentnosti u procesu izgradnje funkcionalne, demokratske i pravne države.²⁰ Zbog brojnih nedostataka ovog Ustava koji je u mnogo čemu nedorečen i limitirajući, početkom 2000-ih godina počela se javljati potreba za izmjenom i dopunom pojedinih njegovih dijelova. Prvi ozbiljan pokušaj reforme Ustava BiH počeo je 2006. godine, da bi se prijedlozi o ustavnoj reformi nastavili i intenzivirali proteklih godina, posebno sa presudom Evropskog suda za ljudska prava iz Strazbura, u slučaju „Sejdić i Finci protiv BiH“, kojom je potvrđena sistemska ustavna diskriminacija svih osoba koje se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda i kojom je BiH obavezana da u Ustav unese odredbe koje bi omogućile političku participaciju predstavnika nekonstitutivnih naroda, odnosno „ostalih“ i omogućiti im da se kandiduju za Predsjedništvo BiH i zastupnike u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH.

Ovako uređenim načinom izbora u ustavnom i izbornom sistemu prekršen je međunarodni standard uživanja općeg i jednakog biračkog prava i onemogućena politička participacija u vlasti za sve građane BiH. Nepostojanje jednakog uživanja ljudskih prava priznatih međunarodnim dokumentima koji su sastavni dio pravnog sistema naše zemlje, za sve njezine građane na cijeloj teritoriji, predstavlja očitu diskriminaciju, a što je u direktnoj suprotnosti sa odredbama članom II.4. Ustava BiH, kojim je propisano da će se “uživanje prava i sloboda predviđenih ovim članom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava osigurati za sve osobe u BiH, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi...”.

Očito je da je i Izborni zakon BiH, shodno odredbama Ustava BiH, zadržao nejednako biračko pravo budući da se etničko predstavljanje veže za entitesku pripadnost, jer su odredbama Ustava BiH zadržani entiteti kao izborne jedinice za izbor članova Predsjedništva BiH i članova Parlamentarne skupštine BiH. „Podjelom BiH na dvije izborne jedinice građani BiH se

²⁰O karakteru Ustava BiH dovoljno govore činjenice da je Ustav BiH izrađen i usvojen bez redovnih procedura koje bi mu dale demokratski legitimitet, kao i da sam tekst Ustava nikada nije zvanično objavljen na jezicima naše zemlje.

lišavaju one uloge koju danas ima građanin u bilo kojoj demokratskoj državi svijeta tj. da je on jednako građanin na cjeloj teritoriji svoje države. Entiteti i posebne izborne jedinice tako služe samo kao maska, simulacija za osnovni cilj koji se želi postići tj. da država gubi politički oslonac u državljaninu kao građaninu na cjeloj teritoriji“.²¹ Kako bi pravo izbora za institucije BiH imali svi građani, a ne samo stanovnici entiteta idealno rješenje bi bilo da BiH predstavlja jednu izbornu jedinicu, u smislu da svi građani BiH mogu birati i biti birani na cijeloj teritoriji BiH.

Shodno odredbama Izbornog zakona BiH, entiteti kao izborne jedinice dalje se dijele na višečlane izborne jedinice prema veličini teritorija, broju stanovnika, broju poslanika koji se bira u toj izornoj jedinici i sl.

Zakonodavni organi na nivou BiH i entiteta bi shodno odredbama Izbornog zakona BiH trebali svake 4 godine da preispituju izborne jedinice i broj mandata dodjeljenih u istima, kako bi se osiguralo da su utvrđene, uzimajući u obzir geografska ograničenja, u skladu sa demokratskim principima, a posebno sa proporcionalnom zastupljenošću između broja mandata i broja upisanih u Centralni birački spisak. Izostanak preispitivanja izbornih jedinica i neophodnih reformi u kojima je došlo do demografskih i drugih promjena koje utiču na oblikovanje izborne jedinice, rezultira nejednakošću izbornog prava. Situacija sa Gradom Mostarom je ozbiljno upozorenje za preispitivanje vrijednosti glasa i broja mandata po izbornim jedinicama. Tako je Ustavni sud BiH, rješavajući po zahtjevu kluba poslanika Hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH za ocjenu ustavnosti odredbi člana 19.4. Izbornog zakona BiH koje se odnose na Grad Mostar, zaključio je da odredba člana 19.4. stav 2. Izbornog zakona BiH, zbog koje različit broj birača u izbornim jedinicama koji se zasniva na bivšim gradskim područjima u Gradu Mostaru, nije u skladu sa članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji je sastavni dio Ustava BiH, kao i da odredbe člana 19.2. stav 1. i 3. te člana 19.4. stav 2. do 8. Izbornog zakona BiH, koje onemogućavaju biračima iz centralne zone Grada Mostara da biraju vijećnike koji bi ih zastupali uz vijećnike koji zastupaju gradsko izorno područje za cijeli Grad Mostar, nisu u skladu sa članom II.4. Ustava BiH u vezi sa članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Istom je Odlukom²² naloženo

²¹ I. Festić, Rat, mir i pravo u BiH, Sarajevo, 2004, 83-84.

²² Ustavni sud BiH, Odluka broj: U 9/09, Službeni glasnik BiH broj. 48/11.

Parlamentarnoj skupštini BiH, da izmjeni i dopuni neustavne odredbe Izbornog zakona BiH u skladu sa donesenom odlukom, u za to predviđenim rokovima. Navedene Odluka nije ispoštovana u propisanom roku, zbog čega je Ustavni sud donio Rješenje²³ o neizvršavanju Odluke Ustavnog suda u ostavljenom roku od strane Parlamentarne skupštine BiH, i kojom je utvrđeno da član 19.2. st. 1. i 3, te člana 19.4. stav 2. do 8. Izbornog zakona prestaju da važe, te isto dostavio Tužilaštvu BiH na dalje postupanje.

Takođe je Ustavni sud BiH, rješavajući po zahtjevu zastupnika Narodne skupštine Republike Srpske za ocjenu ustavnosti člana 9.3. i 20.13.(3) Izbornog zakona BiH, zaključio je da navedene odredbe Izbornog zakona BiH nisu u skladu sa članom I/2. Ustava BiH zbog toga što sadrže nazive općina u Republici Srpskoj koji nisu u skladu sa njihovim nazivima utvrđenim entiteskim Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske²⁴, koji je donesen u okviru ustavne nadležnosti entiteta. Istom je Odlukom²⁵ naloženo Parlamentarnoj skupštini BiH da, u roku od šest mjeseci, uskladi sporne odredbe Izbornog zakona BiH sa Ustavom BiH. U ostavljenom roku navedena Odluka Ustavnog suda BiH nije ispoštovana, zbog čega je Ustavni sud BiH donio Rješenje²⁶ o neizvršavanju Odluke Ustavnog suda BiH u ostavljenom roku od strane Parlamentarne skupštine BiH, i kojom je utvrđeno da član 9.3. i 20.13 (3) Izbornog zakona BiH prestaju da važe, te isto dostavio Tužilaštvu BiH na dalje postupanje.

Budući da su navedenim odlukama predmetne odredbe Izbornog zakona BiH prestale da važe, upitno je održavanje predstojećih općih izbora 2014. godine, zbog čega je neophodno hitno postupanje po navedenim odlukama, imajući u vidu da se shodno odredbama Izbornog zakona BiH Odluka o raspisivanju izbora mora donijeti najkasnije 150 dana prije održavanja istih²⁷.

Prema članu VI.4. Ustava BiH odluke Ustavnog suda BiH su konačne i obavezujuće. No međutim, nepoštivanje navedenih odluka Ustavnog suda

²³ Ustavni sud BiH, Rješenje broj: U-9/09-RNI, Službeni glasnik BiH broj: 15/12

²⁴ Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske, Službeni glasnik RS broj: 69/09.

²⁵ Ustavni sud BiH, Odluka broj: U-4/11, Službeni glasnik BiH broj: 63/11.

²⁶ Ustavni sud BiH, Rješenje broj:U-4/11-RNI, Službeni glasnik BiH broj: 11/13

²⁷ Shodno Odredbama Izbornog zakona BiH, izbori se održavaju prve nedjelje u oktobru, te je krajnji rok za

donošenje odluke za raspisivanje izbora 2014. godine, početak maja 2014. godine.

BiH od strane zastupnika Parlamentarne skupštine BiH, samo su jedan od primjera kojima se ukazuje na pasivnost, neozbiljnost i neodgovornost političkih subjekata u provođenju istih. Nepoštivanje ne samo presuda i odluka Ustavnog suda BiH, nego i krajnje ozbiljno urušavanje zakonskih propisa postaje svakodnevnicom, a da pri tome još niko nije odgovarao. Navedeno jasno ukazuje da je u BiH stvorena pravna nesigurnost građana, odnosno da je u BiH na djelu klasična pravna anarhija koja vlada u najvećem zakonodavnom tijelu BiH koje bi trebalo da štiti Ustav, zakone i pravne propise. Umjesto toga Parlament BiH je pokretač njihovog sve učestalijeg kršenja.

Eliminaciona klauzula (izborni prag) smatra se najdjelotvornijim sredstvom za sprečavanje visoke fragmentacije vlasti, što ujedno predstavlja i njenu nestabilnost. Mnoštvo političkih stranaka ne znači pluralizam ideja i bogatstvo političke scene. Svrha utvrđivanja izbornog praga je smanjenje broja stranaka i na taj način brže konstituisanje vlasti i povećanje stabilnosti parlamenta. Time je činjenica da povećanje izbornog praga vodi ka redukciji političkih stranaka, odnosno onih koje biračko tijelo nije prepoznalo kao stranke kojima bi ukazale povjerenje. Izborni prag u BiH, shodno odredbama Izbornog zakona BiH, je 3% od ukupnog broja važećih glasačkih listića u izbornoj jedinici. Međutim, imajući u vidu da BiH ima karakterističnu ustavnu strukturu, odnosno da je podjeljena na dva entiteta, dvije izborne jedinice, činjenica je da bi povećanje izbornog praga u nekim djelovima BiH proizvelo loše posljedice po multietničku strukturu Parlamenta. Stoga pitanje izbornog praga trenutno ne bi trebalo mijenjati, barem ne dok postoji ustavna struktura kakvu ima BiH.

Ujedno je opravdano mišljenje prof. Ibrahimagića da bi povećanje izbornog praga “u konačnici imalo stvaranje koalicija multietničkog karaktera, jer bi takve koalicije izlazile na izbore sa multietničkim listama. Ako bi jedna od tih koalicija dobila izbore, imali bismo onda na listama predstavnike svih naroda i nacionalnih manjina. Time bismo se vratili na ono što BiH zapravo jeste i samo u tom slučaju Bošnjak ne bi isključivo glasao za Bošnjaka, Srbin za Srbina i Hrvat za Hrvata, nego će glasati za multietničku listu koja mora osigurati politički program”²⁸ Kako smatra prof. Ibrahimagić, prednosti su višestruke kao što je brzo formiranje vlasti, multietničkim

²⁸ O.Ibrahimagić, Povećanjem izbornog cenzusa do multietničke Bosne i Hercegovine, <http://haler.blogger.ba/arhiva/2013/08/11/3574298> 20.11.2013. godine

koalicijama bi se preslikalo multietničko društvo koje ima BiH i sl, s tim da bi se za realizaciju navedenog, u Izborni zakon BiH ugradila odredba kojom bi bila propisana obaveza političkih subjekata da na izbore izlaze sa multietničkom listom proporcionalno sastavu stanovništva. Ovakvu ideju prof. Ibrahimagić naglašava sa aspekta “Bosanskog modela” demokratije, kao građanske i konsocijativne demokratije koja se, između ostalog, ogleda u zamjeni dosadašnjih partnerskih udruživanja političkih subjekata nakon izbora, sa koalicionim oblikom subjekata prije izbora utvrđivanjem zajedničkog političkog programa.²⁹

Izbornim zakonom BiH utvrđen je i sistem otvorenih listi kojim se omogućava biračima da glasaju za pojedine kandidate na listi političke stranke, koalicije ili liste nezavisnih kandidata, a ne samo za političku stranku, koaliciju ili listu nezavisnih kandidata, što biračima daje veću moć odlučivanja, ali i povećava odgovornost izabranih predstavnika. Sistem otvorenih listi ima prednost, jer biraču daju mogućnost da u okviru jedne kandidatske liste političke stranke, koalicije ili liste nezavisnih kandidata može glasati za jednog ili više kandidata na toj listi, te na taj način uticati na redoslijed kandidata na listi, koji će biti izabrani zavisno od broja glasova koje dobiju kandidati i broja mandata koje dobija ta lista. Time je omogućena pojačana otvorenost i transparentnost izbora. Ono što je zabrinjavajuće je podrška većine vladajuće strukture vlasti za uvođenje zatvorenih listi, čime bi se izmjenila praksa uspostavljenih neposrednih izbora i narušila prava građana na slobodan izbor pri glasanju, što je protivno demokratskim standardima. Takav negativan zaokret u procesu demokratizacije značio bi jačanje već prisutne moći stranačkih lidera, koji bi imali punu slobodu da odlučuju kome će pripasti osvojeni mandati na izborima.

Poseban problem u političkoj praksi BiH predstavlja moguća zloupotreba ili trgovina mandatom. Izbornim zakonom BiH propisano je, da dobiveni mandat pripada izabranom nosiocu mandata a ne političkoj stranci, koaliciji ili listi nezavisnih kandidata koja ga je predložila, što je potpuno

²⁹ „Koalicije bi bile multietničkog sastava, građanske provenijencije, uz istovremeno garancije paritetne zastupljenosti sva tri konstitutivna naroda u vlasti na srednjem i državnom nivou, kao i nacionalne manjine, neovisno koja bi koalicija pobijedila u tom slučaju, izborna bitka među koalicijama bila bi politička, a ne međunacionalna, jer bi birači glasali za koalicione liste na kojima bi paritetno bila predstavljena sva tri naroda“. O.Ibrahimagić, „Pledoaje za ustavne promjene u Bosni i Hercegovini“ (Uvodno izlaganje na raspravi o ustavnim promjenama u BiH, održanoj u Vijeću kongresa bošnjačkih intelektualaca, 08.01.2008. godine u Sarajevu) , www.graçaničkiglasnik.ba, 20.11.2013. godine.

ispravno i demokratsko rješenje kojim se daje potpuna sloboda djelovanja zastupnicima i onemogućavanje strankama da vrše kontrolu nad radom zastupnika koji su na njihovim listama i izabrani u parlament. “Prestanak mandata u jednoj demokratskoj uređenoj državi ne može biti stvar partijske samovolje, jer je poslanički mandat pre svega stvar onih koji su dali mandate, a to su sami građani, i onih koji su taj mandat prihvatili, a to su poslanici, bez obzira što u tom odnosu posreduje politička stranka”.³⁰

No međutim, ovakva odredba, pored svoje pozitivne strane, ima i negativnu, jer je stvorena mogućnost zloupotrebe mandata među izabranim poslanicima, zbog čega je poslanički mandate postao “predmet koji se može legalno unovčiti, i kapital koji se može časno oploditi”.³¹ Stoga bi u rješavanju istaknutog problema trebalo pronaći adekvatan način kojim izabrani nosioc mandata ne bi mogao zloupotrebljavati isti, istovremeno vodeći računa o zaštiti slobode izabranog nosioca da raspoláže svojim mandatom. Čini se da bi upravo povećanje izbornog praga, na način kako to ističe prof. Ibrahimagić, moglo dovesti do smanjenja političke trgovine mandatima u obliku koji sada imamo.

Oblast finansiranja političkih stranaka pokazala se u praksi kao jedan od većih problema u političkom životu u BiH, a posebno pitanje finansiranja političkih stranaka za vrijeme izborne kampanje. Novac je neophodan uslov za rad političkih stranaka, ali ukoliko izmakne društvenoj kontroli, i moguća opasnost za stanje demokratskih odnosa i ostvarivanjem ljudskih prava i sloboda. Iz objavljenih revizijskih izvještaja³² o pregledu finansijskih izvještaja političkih stranaka, evidentno je konstantno kršenje odredaba Zakona o finansiranju političkih partija i Izbornog zakona BiH, što je moguća posljedica kako neadekvatnih zakonskih rješenja, tako i relativno blago izrečenih sankcija. Ukoliko prekršaji i budu sankcionisani, to se dešava kada primljena sredstva već posluže namjeni, čime sankcije postaju zanemarljive u poređenju sa iznosima prikupljenim kroz kršenje odredaba koje regulišu političko finansiranje. Kako bi se spriječio i eliminisao svaki oblik korupcije, potrebno je uvesti strožija pravila finansiranja političkih stranaka kao i strožije sankcije za nepoštivanje istih, na svim nivoima vlasti. Novi Zakon o finansiranju političkih stranaka³³ ocijenjen je kao onaj koji će povećati stepen

³⁰ Z. Tomić, Ustavno i srodno, Beograd, 2006, 41.

³¹ Z. Tomić, 41.

³² www.izbori.ba , 20.11.2013. godine.

³³ Zakon o finansiranju političkih stranaka, Službeni glasnik BiH br.95/12.

korupcije, i kao takav je usvojen uprkos upozorenjima Venecijanske komisije, misije OSCE-a te Skupine država za borbu protiv korupcije (GRECO) Vijeća Evrope. Jedna od glavnih izmjena u Zakona o finansiranju političkih stranaka, u odnosu na ranije propise iz ove oblasti, jeste povećanje limita na godišnjem nivou za donacije pravnih osoba sa 15 prosječnih plaća (cca 12.000,00 KM) na 50.000,00 KM, a fizičkih sa osam prosječnih plaća (cca 6.500,00 KM) na 10.000,00 KM Uvedena je i nova kategorija, donacija članova, kojim je dozvoljeno da svojim strankama na godišnjem nivou daju priloge u iznosu do 15.000,00 KM, a da za to stranke ne snose sankcije. Izmjene Zakona oštro su kritikovane i od strane nevladinih organizacija u BiH koje su izrazile bojazan da će cjelokupna rješenja novog Zakona biti u funkciji povećanja stepena korupcije u političkim strankama. Logičan i jedino ispravan zaključak koji se sam nameće donošenjem navedenog Zakona je povećanje stepena korupcije i izigravanje svrhe finansiranja političkih stranaka i njegove transparentnosti.

Izbornim zakonom BiH uloga medija u izornoj kampanji je dosta kvalitetno regulisana, na način da se insistira na nepristrasnosti i ravnopravnosti u predstavljanju političkih subjekata i definišu principi medijskog predstavljanja izborne kampanje. Izborni zakon BiH, međutim, ne tretira pitanje printanih medija tokom izborne kampanje, zbog čega je primjetno da isti redovno krše izborna pravila, pa i na dan izborne šutnje, jer ne podliježu izričitim zakonskim sankcijama, što predstavlja moguću prepreku za napredak vođenja izborne kampanje u skladu sa najvišim demokratskim standardima. Članom 16.17. Izbornog zakona BiH, propisano je da politički subjekti svoje primjedbe na sadržaj u štampanim medijima u vezi sa praćenjem izborne kampanje upućuju Vijeću za štampu, kao nezavisnoj organizaciji koja djeluje na teritoriji cijele BiH i omogućava građanima da ulažu prigovore na neprofesionalno pisanje štampe. "Za razliku od Regulatorne agencije za komunikaciju koja redovno i često vrlo oštro kažnjava ispade televizijskih i radio stanica, jedino sredstvo na koje se Vijeće za štampu može osloniti je objavljivanje periodičnih izvještaja, u kojima se navode evidentirana kršenja novinarskog kodeksa, ali izvještaji ne utječu na smanjenje govora mržnje i ostalih prijestupa u koje se upuštaju printani mediji, odnosno njihovi kreatori".³⁴ Bosanskohercegovački medijski prostor

³⁴ O. Kebo, „Govor mržnje u medijima – političko-žurnalistički kič“, Zbornik „Medijska spoticanja u vremenu tranzicije“, Media plan institut, Sarajevo, 2005, 211.

karakteriše veoma snažna manipulacija medijima od strane političkih stranaka, jer su najuticajnije političke stranke našle prostor da prenošenjem sukoba na političkoj sceni ovladaju i medijskim prostorom, koji je kao i društvo u BiH, podijeljeno.

Ozbiljan nedostatak Izbornog zakona BiH su odredbe koje bi regulisale rokove za formiranje vlasti nakon održanih izbora i konačnih rezultata, ali i odgovarajuće sankcije za subjekte koje takve rokove ne poštuju. Iskustva iz prethodnih godina govore o tome koliko su politički subjekti potrošili vremena za implementaciju rezultata na izborima, odnosno za formiranje vlasti, a da za takvo ponašanje nisu predviđene sankcije i rokovi, zbog čega pasivno ponašanje političkih subjekata naprosto postaje praksa u ovoj državi.

ZAKLJUČAK

Bezbroj puta do sada je ukazano na potrebu izmjene postojećih ustavnih rješenja u BiH. Izorno zakonodavstvo BiH teško da može biti bolje i demokračićnije obzirom da se direktno oslanja na Ustav BiH. Međutim, svjesni činjenice da je pitanje reforme Ustava BiH a zatim i izbornog zakonodavstva isključivo političko pitanje, a s obzirom na dosadašnja i aktuelna politička dešavanja i političku klimu koja vlada u BiH, teško da je moguća neka dublja reforma, jer za takvo nešto ne postoji dovoljno političke volje.

Budući da BiH ima pravnu obavezu da uskladi svoj Ustav sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda i njenim pratećim Protokolima u smislu presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu “*Sejdić i Finci protiv BiH*”, morat će izvršiti barem minimalno neophodne intervencije za zadovoljavanje zahtjeva iz navedene presude. Međutim, time se ne bi riješilo globalno pitanje nejednakosti građana, odnosno pitanje generalne diskriminacije građana BiH, u svim oblastima društvenog života u BiH.

Izborni sistem u BiH mora biti uspostavljen kao demokračićki, koji se temelji na općem, jednakom i tajnom pravu glasa, te slobodnim i neposrednim izborima za sve državljane BiH sa biračkim pravom. BiH treba takav izborni sistem koji će podsticati političke stranke i njihove lidere da traže i dobiju podršku ne samo birača svoje etničke grupe nego i birača

drugih etničkih grupa kao i svih građana BiH, jer u suprotnom, isti ne zaslužuju vršiti javnu funkciju za sve njene građane.

Budućnost BiH ogleda se u izgradnji demokratskog civilnog društva zasnovanog na vladavini prava i visokom stepenu zaštite ljudskih prava i sloboda u kojima će svi građani BiH, bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, imati ista i jednaka prava na teritoriju cijele države. U političkom sistemu BiH, zbog dugogodišnje negativne političke klime ali i određenih vanjskih uticaja, veoma je teško „zadovoljiti“ međunarodne standarde o ljudskim pravima i slobodama, ali istinsko angažovanje u tom pravcu nije samo obaveza naše države nego i uslov za njen opstanak.

Konstantne političke igre i previranja bosanskohercegovačkih čelnika, razlog su stalnih političkih napetosti i stagniranja naše države u provođenju reformi, ali i izostanak napretka ka eurointegracijama.

LITERATURA

Arnautović Suad, „Izbori u BiH 90“, Sarajevo 1996.

Arnautović Suad, „Međunarodni standardi o ljudskim pravima i izbori“, Ljudska prava-časopis za sve pravno-političke probleme, 3-4, godina 6, Sarajevo, 2005.

Deren Antoljak Štefica, „Izbori i izborni sustavi“, Društvena istraživanja, Vol.1.No 2. (2) novembar, 1992.

Duraković Nijaz, „Uporedni politički sistemi“, Sarajevo, 2007.

Festić Ibrahim, „Rat, mir i pravo u BiH“, Sarajevo, 2004.

Ibrahimagić Omer, „Pledoaje za ustavne promjene u Bosni i Hercegovini“ (Uvodno izlaganje na raspravi o ustavnim promjenama u BiH, održanoj u Vijeću kongresa bošnjačkih intelektualaca, 08.01.2008. godine u Sarajevu)

Kebo Ozren, „Govor mržnje u medijima – političko-žurnalistički kič“, Zbornik „Medijska spoticanja u vremenu tranzicije“, Media plan institut, Sarajevo, 2005.

Miličević Neđo, „Raskorak između pravnog i stvarnog“ Servis za kulturu manjinskih prava i međuetničku toleranciju, broj 1, Sarajevo/Split, 2000.

Nohlen Dieter, „Izborni sustavi u Istočnoj Evropi“, Zaklada Friedrich Ebert, ured u Zagrebu, studeni, 1996.

Tomić Zoran, „Ustavno i srodno“, Beograd, 2006.

Trnka Kasim, „Ustavno pravo“, Univerzitetska knjiga, Sarajevo, 2000.

Ostali izvori:

Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini;

Ustav Bosne i Hercegovine;

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda;

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima;

Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije;

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina;

Izborni zakon Bosne i Hercegovine;

Zakon o osnivanju organa za provođenje izbora u FBiH;

Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u FBiH;

Izborni zakon Republike Srpske;

Izborni zakon Brčko Distrikta BiH;

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske;

Zakon o finansiranju političkih stranaka Bosne i Hercegovine;

Web site:

www.izbori.ba

<http://haler.blogger.ba/arhiva/2013/08/11/3574298>

www.gračaničkiglasnik.ba