

Aktuelni prijedlog izmjena Izbornog zakona Bosne i Hercegovine

Sadržaj

1. Uvod
2. Aktuelni prijedlog izmjena Izbornog zakona Bosne i Hercegovine
 - 2.1. Mandat članova Izborne komisije
 - 2.2. Oduzimanje nadležnosti Centralnoj izbornoj komisiji u odnosu na općinske izborne komisije
 - 2.3. Ukidanje mogućnosti odlučivanja Centralne izborne komisije vezano za brojanje glasova u Glavnom centru za brojanje
 - 2.4. Zatvaranje stranačkih lista
 - 2.5. Usklađivanje sa odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
3. Zaključak

1. Uvod

Da li je potreban uvod o temi kakav je izborni zakon? Odgovor se sam nameće jer je važnost izbornog zakona, odnosno, izbornog sistema nemoguće zaobići, ne samo u Bosni i Hercegovini nego ni u jednoj drugoj državi.

Izborni sistem je centralni dio ustavno-političkog sistema jednog društva. Demokratski izborni sistem ne može egzistirati u nedemokratskom društvenom uređenju i obratno. Izbornim zakonom se formalno-pravno reguliraju izbori kojima u predstavničkoj demokraciji, kakva je, nominalno i Bosna i Hercegovina, obavljaju dvije ključne zadaće: oni daju ovlaštenje izabranim predstavnicima birača, tačnije, daju ovlaštenje izabranim predstavnicima da vladaju; ali isto tako se izborima daje i odgovornost i obaveza izabranim predstavnicima da objašnjavaju i tumače svoju vladavinu dok su na javnoj funkciji, te da odgovorno obavljaju svoje dužnosti.

Odabir izbornog sistema, koji se poslije formalno-pravno uobličuje izbornim zakonom, je svakako jedna od najvažnijih institucionalnih odluka za bilo koju demokraciju. Odabir određenog izbornog sistema ima dubok učinak na budući politički život bilo koje zemlje, a jednom određen izborni sistem se etablira u konstantnu proceduru. Razlog za to je učvršćavanje položaja nosioca političkih interesa koji su doveli do odabira određenog sistema. Budući da upravo taj odabir pogoduje onima koji vladaju i koji su izabrali određeni izborni sistem, odgovaraju im svakako i poticaji koje konkretan sistem pruža.

Ako pogledamo istorijski razvoj izbora i izbornih sistema, tradicionalno su se rijetko svjesno birali izborni sistemi. Često je odabir bio slučajan, rezultat neobične kombinacije okolnosti

nekih prolazećeg trenda i/ili duha prošlosti sa utjecajem kolonijalizma, u situacijama gdje je dolazilo do uticaja jačih susjednih zemalja itd. Međutim, vremenom se situacija izmijenila i danas se izborni sistemi biraju svjesno. Svaka nova demokracija mora odabrati (ili naslijediti) izborni sistem kako bi odabrala svoju vlast. Isto tako, političke krize unutar uspostavljene demokracije mogu voditi ka promjeni izbornog sistema, a čak i bez političke krize politički reformatori pokušavaju izborni sistem staviti na politički dnevni red.¹

Odabir izbornog sistema propisanog zakonom, ili odluke za promjenu ili zadržavanje određenog izbornog sistema često su pod utjecajem jedne ili dvije okolnosti. Prva okolnost, ili možda je bolje reći mogućnost jeste nepoznavanje izborne materije. Tada donosioci odluka ne prepoznaju posljedice koje će određeni izborni zakon proizvesti u političkom sistemu neke zemlje. Češći slučaj danas jeste da političke elite upravo koriste svoje poznavanje izbornih sistema, kako bi zakonskim rješenjima upravo sebe stavili u povoljniju situaciju u odnosu na druge učesnike političkog života, te tako stekli ličnu prednost i u konačnici političku moć. Vrlo su rijetki slučajevi gdje se izbornom zakonu prilazi sa poznavanjem materije i sa željom da se ostvari napredak i prosperitet određenog društva sa pravilnim izborom rješenja u izbornom zakonu. Čini se da su u Evropi, skandinavske zemlje i Švicarska postigle najviše na tom polju.

Kada je u pitanju Izborni zakon Bosne i Hercegovine, potrebno je prisjetiti se njegovog nastanka. Podsjećanja radi, Aneksom III Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, s ciljem promicanja slobodnih, poštenih i demokratskih izbora i postavljanja temelja predstavničke vlade, te osiguranja postupnog postizanja demokratskih ciljeva u cijeloj Bosni i Hercegovini, u skladu s odgovarajućim dokumentima Organizacije za sigurnost i saradnju u Europi (OSCE), organizacija izbora povjerena Misiji OSCE-a u Bosni i Hercegovini. Tako su nastala Pravila i propisi Privremene izborne komisije OSCE-a iz 1996.

Zapravo je većina instituta iz izbornih pravila i danas na snazi u Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine. Ipak, potrebno je utvrditi da su Pravila dala dobar institucionalni okvir za provođenje izbora i doista propisala upotrebljivu tehniku rada koja sprečava izborne prevare. Međutim, pravila su, isto tako, pogodovala strankama koje su pobijedile na zadnjim predratnim izborima. Tako su izborne jedinice zasnovane na etničko-teritorijalnom principu, i skrojene su tako da pogoduju etnički profiliranim strankama, odnosno aktuelnim ratnim rukovodstvima. Takve izborne jedinice, koje *per se*, generiraju etničke raskole u društvu su i danas dio Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Pogrešna je bila i premisa, najvećim dijelom, američkih izbornih stručnjaka, da će česti izbori² dovesti do promjena u stranačkim rukovodstvima odnosno vladajućim strukturama.

Međunarodna zajednica je još jednom intervenirala u Pravila i propise 2000, kada su uvedeni neki novi instituti. Oni su ovog puta pogodovali manjim strankama, pa je tako na vlast došla Alijansa za promjene. Da li je to bitno za aktuelne izmjene Izbornog zakona Bosne i Hercegovine? Od izuzetne važnosti je demistificirati izborni sistem, izborni proces, Izborni zakon. Drugim riječima, uprkos činjenici da se ne mogu izvesti određene zakonitosti, odnosno jasna kauzalna veza između dizajna izbornog zakona i izbornih rezultata, ipak postoje

¹ U Velikoj Britaniji npr. su Liberalni demokrati postavili zahtjev za razgovorima o reformi izbornog sistema kao uslov za koaliranje sa Konzervativnom strankom poslije izbora 2010. Razlog za takav zahtjev jeste činjenica da Liberalni demokrati na izborima u Velikoj Britaniji od 1974. do 2010. konstantno osvajaju između 15 i 25% glasova birača, ali se taj rezultat, zahvaljujući izbornom sistemu ne preslikava u mandate.

² Opći izbori su do 2000. održavani svake dvije godine.

raspoznatljive tendencije koje će dizajn izbornog zakona proizvesti u političkom, ili stranačkom sistemu neke zemlje.

Izborni zakon Bosne i Hercegovine je usvojen u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine tek u 2001.³ Od tada, do danas, mijenjan je 18 puta⁴. Izmjene su često dolazile u izbornoj godini, što je loše, jer podriiva povjerenje građana u izborni sistem, a isto tako je loše i za političke stranke, jer mijenjanje „pravila igre“ u izbornoj godini svakako ne doprinosi ni povjerenju između političkih subjekata. U tematskoj obradi izbornog sistema Bosne i Hercegovine nije ostala nezapažena strukturna ovisnost izbornih pravila i politike, naime Suad Arnautović u svojoj knjizi obrađuje temu izbora, citira Giovannia Sartorija i tačno upozorava: “Prema Sartoriju, sa teorijskog, normativnog i empirijskog stanovišta, izbori mogu biti „najkonkretniji manipulativni instrument politike“^{5 6}.

2. Aktuelni prijedlog izmjena Izbornog zakona Bosne i Hercegovine

Sada dolazimo do centralnog pitanja: aktuelni prijedlog izmjena Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, koji su predložile stranke Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine (SDP) i Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD). Radi lakšeg razumijevanja, prvo će se navesti predložene izmjene, potom slijedi dosta šturo obrazloženje predlagača i konačan osvrt na postojeće rješenje sa zaključnom valorizacijom. Na kraju će se utvrditi trendovi koje bi uspostavilo usvajanje ovih izmjena.

Članom 2 predloženih izmjena i dopuna se skraćuje mandat članova Centralne izborne komisije sa sedam na pet godina.

Članom 3 predloženih izmjena i dopuna se briše obaveza davanja saglasnosti Centralne izborne komisije na imenovanje članova općinskih izbornih komisija, koje imenuje općinsko vijeće po proceduri koju utvrđuje Centralna izborna komisija posebnim propisom. Isto se odnosi i na razrješenje članova općinskih izbornih komisija.

Članom 4 predloženih izmjena i dopuna se također briše obaveza davanja saglasnosti Centralne izborne komisije na smjenu članova općinskih izbornih komisija. S tim da se u predmetni član 2.16 Izbornog zakona uvodi novi stav koji daje mogućnost Centralnoj izbornoj komisiji da poništi odluku o smjeni članova općinskih izbornih komisija, ako je do smjene došlo suprotno odredbama navedenog člana.

Članovima 5, 6, i 7 predloženih izmjena i dopuna se ukida mogućnost odlučivanja Centralne izborne komisije, koja može po svom nahođenju odlučiti da birački odbori ne broje glasačke

³ Izborni zakon je stupio na snagu 27. 09. 2001.

⁴ Izborni zakon Bosne i Hercegovine (Sl. gl. BiH, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13).

⁵ S. Arnautović, *Političko predstavljanje i izborni sustemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*, Sarajevo 2009, s. 628.

⁶ Ključne znanstvene rasprave o političkim učincima izbornih sistema je pokrenula studija Mauricea Duvergera: *Utjecaj izbornih sistema na politički život (L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique)*, objavljena 1950. Noviji pravac, utemeljen na empirijskim provjerama teorije o utjecaju izbornih jedinica, metoda za preračunavanje glasova u mandate i prohibitivnih klauzula otpočeo je studijom Douglasa W. Raea iz 1967 : *Političke posljedice izbornog prava (The political consequences of Electoral Laws)*. Pored navedenih, referentni su i radovi Giovannia Sartorija, Dietera Nohlana, Williama H. Rikera, Arenda Lijpharta.

listiće na biračkim mjestima, nego u Glavnom centru za brojanje, te kontrolna funkcija Centralne izborne komisije. Na taj način bi se u glavnom centru za brojanje utvrđivali samo rezultati glasanja birača koji su glasali nepotvrđenim glasačkim listićima, birača koji su glasali glasačkim listićima za glasanje u odsutnosti, birača zatvorenika ili birača koji su vezani za ustanove, birača koji su vezani za domove i nisu u mogućnosti da dođu na biračko mjesto zbog starosti, bolesti ili invaliditeta, kao i birača koji su glasali poštom. Istom izmjenom, novim stavom, se uvodi mogućnost da se u Glavnom centru za brojanje broje glasački listići po zahtjevu općinske izborne komisije, ovjerene političke stranke, koalicije, nezavisnog kandidata ili liste nezavisnih kandidata.

Članovima 8 i 9 predloženih izmjena se zatvaraju stranačke liste, odnosno, u skladu sa ovim izmjenama, birači više ne bi imali mogućnost preference, odnosno, da unutar jedne stranačke liste rangiraju kandidate, tako da oni kandidati sa najviše glasova ulaze u predstavnička tijela. Predloženim riješenjem se mandati koje lista dobije raspodjeljuju među kandidatima sa liste prema njihovom redosljedu na listi.

Članovima 9 i 10 predloženih izmjena, se Zakon usklađuje sa Odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: U 4-11 od 26. juna 2011. kojom je Ustavni sud utvrdio da odredbe člana 9.3 i člana 20.13 stav (3) Izbornog zakona Bosne i Hercegovine nisu u skladu sa članom 1/2 Ustava Bosne i Hercegovine.

2.1. Mandat članova Izborne komisije

Kada je u pitanju prva izmjena, kojom se skraćuje mandat članova Centralne izborne komisije sa sedam na pet godina, može se reći da ona ne odstupa u velikoj mjeri od sadašnjeg rješenja. Naime, postoji mogućnost reizbora za članove Centralne izborne komisije. Isto tako, ne prestaje svim članovima mandat u isto vrijeme, tako da se zadržava institucionalno pamćenje, koje olakšava rad komisije. Zakonodavac se odlučio na duži mandat, kada je usvajan Izborni zakon, radi stvaranja povjerenja u instituciju, tako da skraćivanje mandata članova sa sedam na pet godina nije problematično, niti je neka velika razlika u odnosu na postojeće rješenje. Možda je i bolje da se osigura veća „prohodnost“. Ipak, teško je zaključiti da li je to bila namjera predlagača, s obzirom da za ovu izmjenu nije ponuđeno nikakvo obrazloženje.

2.2. Oduzimanje nadležnosti Centralne izborne komisije u odnosu na općinske izborne komisije

Drugim skupom izmjena se oduzima nadležnost Centralnoj izbornoj komisiji kada je u pitanju imenovanje, razrješenje i smjena članova općinskih izbornih komisija. Naime, postojećim rješenjem članove općinske izborne komisije imenuje općinsko vijeće, odnosno skupština općine, ali uz saglasnost Centralne izborne komisije BiH, na osnovu javnog oglasa po proceduri koju utvrđuje Centralna izborna komisija BiH posebnim propisom. Saglasnost Centralne izborne komisije je potrebna i za razrješenje i smjenu članova općinske izborne komisije.

Predlagači su ovdje dali obrazloženje u kojem, između ostalog, navodi: „(...) Prema postojećem zakonskom rješenju članove općinskih izbornih komisija imenuje i razrješava općinsko vijeće uz saglasnost Centralne izborne komisije. Ovakvo rješenje objektivno je nepotrebno s obzirom da su uslovi za članstvo u tim tijelima za provedbu izbora propisani Izbornim zakonom i propisima Centralne izborne komisije, a nadležna tijela su obavezna da ih primjenjuju u postupku

imenovanja. Isto tako, postojeća zakonska rješenja daju nadležnost Centralnoj izbornoj komisiji da u slučaju da nadležna tijela ne izvrše imenovanje u skladu sa kriterijima utvrđenim Zakonom i propisima, poništi imenovanja i sam izvrši imenovanje u skladu sa odredbama Izbornog zakona (...)“.

Prima facie se novo rješenje čini razboritim i svrsishodnim. Međutim ove izmjene moramo sagledati pažljivije i u odnosu na ostale odredbe Izbornog zakona.

Pogledajmo zato kako glasi originalni stav (5) mijenjanog člana 2.12 i predložena izmjena. Važeći stav (5): „(...) Članove općinske izborne komisije imenuje općinsko vijeće, odnosno skupština općine, uz saglasnost Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine, na osnovu javnog oglasa po proceduri koju utvrđuje Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine posebnim propisom (...)“.

Izmjena: „(...) Članove općinske izborne komisije imenuje općinsko vijeće, odnosno skupština općine, po proceduri koju utvrđuje Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine posebnim propisom (...)“.

Ovdje imamo i obrazloženje predlagača. Prijedlog izmjene je napravljen tako da je dat novi tekst predmetnog stava (5), što je nomotehnički čudno, jer je mnogo jednostavnije bilo reći da se brišu riječi „uz saglasnost Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine“. Međutim, ako pažljivije pogledamo ovu izmjenu, vidjećemo da to nije jedina promjena, predlagač to ne navodi u obrazloženju, ali vidimo da su brisane i riječi „na osnovu javnog oglasa“.

Ostaje nejasno da li to znači da više neće biti javnog oglasa za članove općinske izborne komisije? Nažalost, nije nam dostupan posebni propis Centralne izborne komisije koji se pominje u ovom članu, ako on postoji. Ali svakako ostaje sumnja da se ovim izmjenama, ne želi samo oduzeti nadležnost davanja saglasnosti Centralnoj izbornoj komisiji kada je u pitanju imenovanje, razrješenje i smjena članova općinskih izbornih komisija, nego i eliminisati javni oglas pri imenovanju. Ako se pri tom ima na umu da članove imenuje općinsko vijeće, dakle političke stranke onda je jasno da se postupak imenovanja vrši po nalogu političke stranke koja ima većinu ili političkih stranaka koje su prisutne u općinskom vijeću.

Isto tako, ovo pitanje se mora posmatrati i u vezi sa biračkim odborima. Jer općinska izborna komisija provodi postupak imenovanja članova biračkog odbora, a oni se opet imenuju na prijedlog političkih stranaka, istina na osnovu provedenog žrijebanja.

Nadalje, predlagači u obrazloženju navode da postojeća zakonska rješenja daju nadležnost Centralnoj izbornoj komisiji, u slučaju da nadležna tijela ne izvrše imenovanje u skladu sa kriterijima utvrđenim zakonom i propisima, da poništi imenovanja i sam izvrši imenovanje u skladu sa odredbama Izbornog zakona, što jeste tačno, ali mora se onda vidjeti koji su to kriteriji.

Razlozi za poništenje se zapravo odnose na sastav općinske izborne komisije. Oni su propisani u stavu 1, člana 2.14 Izbornog zakona, koji glasi: „(...) Sastav izborne komisije je multietničan, tako da odražava zastupljenost konstitutivnih naroda, uključujući i ostale, u izbornoj jedinici za koju se organ nadležan za provođenje izbora osniva, vodeći računa o posljednjem popisu stanovništva provedenom na državnom nivou. Sastav izborne komisije će, u pravilu, odražavati ravnopravnu zastupljenost spolova. Ravnopravna zastupljenost spolova postoji u slučaju kada je jedan od spolova zastupljen s najmanje 40% od ukupnog broja članova izborne komisije. (...)“.

Vidimo da se razlozi za poništenje odnose samo na zastupljenost konstitutivnih naroda, odnosno

ravnopravnu zastupljenost spolova. Mimo toga, predlagači sa predloženim izmjenama daju mogućnost Centralnoj izbornoj komisiji samo da poništi odluku o smjeni članova općinskih izbornih komisija, ako je do smjene došlo suprotno odredbama zakona, ali se ista odredba ne odnosi na imenovanje.

2.3. Ukidanje mogućnosti odlučivanja Centralne izborne komisije vezano za brojanje glasova u glavnom centru za brojanje

Sljedeći skup izmjena se odnosi na Glavni centar za brojanje. Ukida se mogućnost brojanja glasova u Glavnom centru za brojanje po odluci Centralne izborne komisije, te se uloga centra svodi na brojanje određenih kategorija glasova, kako je to već pomenuto u gornjem tekstu. Praktično se ukida kontrolna funkcija Glavnog centra za brojanje.

U obrazloženju ovih izmjena predlagači, navode:⁷ „(...) Glavni centar za brojanje je institut preuzet iz Pravila i propisa Privremene izborne Komisije OSCE-a i koristi se u izbornom procesu u Bosni i Hercegovini još od 1996. U periodu nakon Daytonskog mirovnog sporazuma njegovo postojanje je imalo smisao i bilo opravdano. Međutim, 16 godina poslije njegovo postojanje na način propisan važećim zakonom nije potreban. Postojeća zakonska rješenja utvrđuju obavezu biračkih odbora da utvrde rezultate glasanja na svakom biračkom mjestu po političkim kandidatima i strankama i kandidatima, kao i obavezu javnog izlaganja rezultata glasanja. Kompletan izborni materijal, koji uključuje i glasačke listiće birački odbor dostavlja općinskoj izbornoj komisiji koja objedinjuje rezultate sa svih biračkih mjesta na području izborne jedinice; tako objedinjene izborne rezultate dostavlja Centralnoj izbornoj komisiji. Posljednji općinski izbori su pokazali da rad Glavnog centra za brojanje ne doprinosi povjerenju u izborni sistem, već upravo suprotno. Isto tako, postojanjem centra osporava se cijeli izborni proces, a osobito u dijelu objave izbornih rezultata. Unutar Glavnog centra za brojanje i dalje će se brojati glasački listići birača koji su stigli poštom, birača koji su glasali u odsustvu, kao i nepotvrđeni glasači listići. Isto tako, osigurano je da se u Glavnom centru za brojanje broje glasački listići po zahtjevu za ponovnim brojanjem.

Nema nikakve potrebe da se glasački listići sa redovnih biračkih mjesta kontrolišu u Glavnom centru za brojanje glasova, jer je na taj način postojeće zakonsko rješenje o nadležnostima biračkih odbora i općinskih izbornih komisija u postupku brojanja glasačkih listića i utvrđivanja izbornih rezultata na biračkom mjestu i u izbornoj jedinici nepotrebno, a opravdano se može reći da je podzakonski akt Centralne izborne komisije kojim se propisuje način verifikacije i kontrole glasačkih listića u glavnom centru za brojanje u direktnoj suprotnosti sa odredbama Izbornog zakona u dijelu koji reguliše brojanje glasačkih listića. Bitno je naglasiti da je institut zaštite izbornog prava osiguran kroz pravo na žalbu u svim fazama izbornog procesa, uključujući i pravo žalbe Apelacionom odjelu Suda Bosne i Hercegovine na rezultate izbora, kao i kroz zahtjev za ponovnim brojanjem glasačkih listića. (...)“.

Na prvi pogled, opet ništa neobično. Izgleda kao dobro obrazloženo svrsishodno rješenje, i bilo bi, doista, kada bi ga posmatrali izolovano od ostalih predloženih izmjena. Međutim, ipak moramo problematizovati i ovaj, jedini dobro obrazložen skup predloženih izmjena, te ga dovesti u vezu sa ostalim predloženim izmjenama. Odgovor na pitanje šta je ovdje problematično se

⁷ Radi objektivnosti rada ćemo navesti čitavo obrazloženje ovih izmjena.

zapravo nalazi u samom obrazloženju, već smo citirali predlagače: „Nema nikakve potrebe da se glasački listići sa redovnih biračkih mjesta kontrolišu u Glavnom centru za brojanje glasova, jer je na taj način postojeće zakonsko rješenje o nadležnostima biračkih odbora i općinskih izbornih komisija...“. Problem se nalazi tu, ostale izmjene u ovom dijelu ne utiču na izborni proces, jer Glavni centar za brojanje glasova zapravo nije lišen preostalih nadležnosti.

Naime, kada izmjenu kojom se ukida kontrola glasačkih listića sa redovnih biračkih mjesta dovedemo u vezu sa ostalim navedenim izmjenama i riješimo se suvišnih riječi dobićemo sljedeću, da se izrazimo matematičkim izrazom, a pravo jeste matematika društva, jednačinu.

Glavna poluga izbornog procesa nije Centralna izborna komisija. Istina, ona je svakako najvažniji organ, ali u stvarnoj mehanici izbora glavni točak jeste Birački odbor na samom glasačkom mjestu. Tamo građani glasaju, tamo se broje glasovi i upisuju izborni rezultati, koji se, kako smo vidjeli i iz obrazloženja predlagača potom dostavljaju općinskoj izornoj komisiji i dalje Centralnoj izornoj komisiji. Tamo je i najveća prilika za eventualne malverzacije i izborne prevare. Preko 90% izbornih krađa, prevara itd. se dešava baš tu.

Jednačina je sljedeća: članovi biračkih odbora su predstavnici političkih stranaka, članove biračkih odbora imenuje općinska izborna komisija, članove općinske izborne komisije imenuje općinsko vijeće, dakle opet političke stranke po predloženom rješenju bez saglasnosti Centralne izborne komisije, što znači da su članovi općinskih izbornih komisija isto stranački ljudi, nema više kontrole izbornog materijala iz biračkih odbora jer je oduzeta kontrolna funkcija Glavnom centru za brojanje.

Time se zatvara krug, političke stranke u potpunosti rukovode izbornim procesom od biračkog odbora, preko općinske izborne komisije do Centralne izborne komisije, koju dakako imenuje Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, dakle opet političke stranke. Sve to zajedno opet ne bi bilo toliki problem da imamo nezavisne posmatrače, tako da jednačini sada još dodajemo činjenicu da u Bosni i Hercegovini nema nezavisnih posmatrača izbora, sem predstavnika ODIHR⁸-a, čiji je broj nedovoljan. Naime, u Bosni i Hercegovini nema GONG-a kao što je primjer Hrvatske da nezavisno promatra izbore, ili CESID-a koji taj posao obavlja u Srbiji. Isto tako, moramo se prisjetiti da su nekada glasački listići u Bosni i Hercegovini imali serijski broj, da se nekada koristio sprej sa tekućinom koji bi se nanosio na kažiprst birača prilikom glasanja kako bi se spriječile prevare itd.

Dakle, birački odbori sa ovim izmjenama postaju svojevrsni gospodari izbornog procesa, koji skoro pa da mogu upisivati rezultate izbora u propisane formulare, pogotovo na manjim glasačkim mjestima kako žele, odnosno daje se mogućnost strankama da trguju glasovima. Sjetimo se samo koliki je bio broj nevažećih glasačkih listića na prošlim opštim izborima.

Treba istaći, radi objektivnosti rada, da bi tu zatvaranje lista pomoglo, jer dovoljno je olovkom označiti ime jednog kandidata više da listić bude nevažeći. Istina, postoji zahtjev za ponovno brojanje, postoji žalba Sudu Bosne i Hercegovina, ali za manipulaciju prvo treba znati da bi se moglo reagovati. To se ne smije dopustiti. Misija OSCE u Bosni i Hercegovini, odnosno međunarodna zajednica je već odavno isključena iz tog procesa. Time se stvara veliki prostor za manipulaciju, izborne krađe i prevare. Međutim, tu nije kraj analize, konačan zaključak dobit ćemo nakon što analiziramo još dvije preostale predložene izmjene.

⁸ OSCE-ov Office for Democratic Institutions and Human Rights.

2.4. Zatvaranje stranačkih lista

Članovi 8 i 9 predloženih izmjena su vrlo šturi, i predlagači za njih nisu dali nikakvo obrazloženje. Predlagači samo kažu: „(...) U članu 9.8 stav (2) mijenja se i glasi „Mandati koje lista dobije raspodjeljuju se među kandidatima sa liste prema njihovom redoslijedu na listi (...)“; i „(...) U članu 13.5 stav (4) mijenja se i glasi „Mandati koje lista dobije raspodjeljuju se među kandidatima sa liste prema njihovom redoslijedu na listi (...)“.

Šta to zapravo znači? Već je u uvodu istaknuto da se radi o zatvaranju stranačkih lista.

Međutim, treba naglasiti da ni sa važećim rješenjem liste nisu otvorene, jer u slučaju otvorenih lista imamo situaciju da birači mogu birati kandidate sa više različitih stranačkih lista. Ovdje se zapravo radi o poluotvorenim listama. Stručnjaci bi zapravo rekli slabo strukturirane stranačke liste ili ordinalna glasačka metoda, ali radi lakšeg razumjevanja ćemo ih zvati poluotvorene stranačke liste.

Poluotvorene stranačke liste su uvedene prvi puta za vrijeme opštih izbora u novembru 2000, kada su uvedene i liste nezavisnih kandidata. Tako su birači dobili mogućnost da izraze svoju preferencu, odnosno da rangiraju kandidate na predloženoj listi, ali unutar samo jedne stranačke liste. Istina, birači tu mogućnost ne moraju i iskoristiti. U svijetu se koriste i jedne i druge, uz ostale alternative koje daju različiti izborni sistemi. Oba sistema imaju svoje prednosti i mane. U ovom radu biti će predstavljene i prednosti i mane obadva sistema, kao i na argumente koje koriste zagovarači u Bosni i Hercegovini. Bitno je naglasiti odmah na početku da su oba sistema demokratski standardi. Međutim, isto tako je bitno razlučiti koje je rješenje bolje za Bosnu i Hercegovinu.

U sistemu zatvorenih lista birači glasaju samo za listu. Kandidati se rangiraju u skladu sa odlukom rukovodstva stranke. Naravno, prvo se donosi odluka koji će kandidati uopšte biti na listama, a to je obično uskladu sa položajem i uticajem u stranci. Tako birači nemaju priliku da izraze svoju preferencu. Ovaj sistem svakako ima svoje prednosti. Zagovornici ovog sistema navode kako je jeftiniji, da je biračima lakše koristiti ovaj sistem. Nadalje, navodi se da se brže dolazi do rezultata, da se sistemom zatvorenih lista lakše postiže zastupljenost žena. Puno je teže manipulirati glasačkim listićima, odnosno teže je napraviti izborne prevare i krađe. Tako se smanjuje i broj nevažećih glasačkih listića. Međutim, ono što je najvažnije u slučaju Bosne i Hercegovine sistem zatvorenih lista podržava snažnu partijsku disciplinu. Interno funkcionisanje stranaka je najvećim dijelom regulisano internim pravilima. Demokratski je standard, isto tako, da adekvatan Zakon o političkim strankama⁹ regulira do određenog stepena i unutrašnju demokraciju u strankama: odgovornost rukovodstva stranke, procedure konsultacija sa članovima stranke itd. Način donošenja odluka u stranci i ostali aspekti rada stranke su ipak, najvećim dijelom regulirani internim pravilima stranaka. U svakom slučaju, članovi stranke bi trebali imati mogućnost da na svrsishodan način izraze svoje stavove, interesovanja i potrebe rukovodstvu stranke, no pitanje je da li je to slučaj u Bosni i Hercegovini.

Negativni aspekt zatvorenih listi jeste u tome da birači nemaju pravo odlučivanja ko će biti njihov zatupnik, odnosno predstavnik političke stranke u izabranom tijelu. Još jedan negativni aspekt je i činjenica da sistem zatvorenih listi naprosto nije u stanju da odgovori na određene

⁹ U Bosni i Hercegovini takvog zakona nema.

događaje koji se brzo odvijaju. Primjera radi, na izborima u Istočnoj Njemačkoj, 1990, netom prije ujedinjenja, jedan od nosioca liste jedne od stranaka je razotkriven kao informator tajne policije samo četiri dana prije izbora, te je odmah i isključen iz stranke. Međutim, glasači nisu imali drugog izbora sem da glasaju za njega, ako su htjeli da podrže njegovu nekadašnju stranku.

Imamo i primjer otvorenih lista, kao što je to slučaj, recimo u Brazilu ili Finskoj gdje birači moraju, zakonom je tako propisano, da iskoriste svoje pravo da rangiraju kandidate. Tamo se broj mjesta u predstavničkom tijelu, koje je stranka dobila računa tako što se zbrajaju glasovi koje su odnijeli pojedinačni kandidati. Imamo i prave otvorene liste, u svrhu kategorizacije ćemo ih nazvati slobodne liste, gdje birači glasaju za kandidate i mogu da glasaju ne samo za jednu stranku, odnosno listu, nego biraju kandidate, po svom nahođenju iz više stranaka odnosno lista. Takav sistem se koristi u Švicarskoj, Luksemburgu ili Ekvadoru.

No, da se mi vratimo u Bosnu i Hercegovinu. Postavlja se pitanje zašto predlagači, žele da zatvore liste. Pogotovo je čudno kada ta ideja dolazi od, barem nominalno, lijevo orjentisanih stranaka. Odgovor je jednostavan: partijska disciplina.

Naime, u posljednje vrijeme smo vidjeli da su česti slučajevi „prebjega“ iz stranaka, isto tako vidimo da neki eminentni članovi rukovodstava određenih stranaka napuštaju te stranke i osnivaju vlastite. Također, evidentno je političko osamostaljenje lokalnih lidera, koji uspješno vode svoje općine i možda imaju drugačije vizije od svojih stranačkih vođa povodom mnogih pitanja. Tako je zaključeno da se mora pojačati partijska stega. Čini se i da neke stranačke vođe, nisu baš omiljene među biračima vlastitih stranki, pa čak ni ljudi za koje birači imaju percepciju da su bliski tim stranačkim vođama gube izbore. Isto tako, uočljiva je i pojava novih, manjih stranaka ili nezavisnih kandidata u zemlji, koji nekako uspiju da pređu izborni prag, pa tako da velike stranke onda moraju da plate izdašnu cijenu za njihove glasove odnosno koaliranje. Smatra se da će zatvaranje lista imati uticaja i na taj fenomen, premda nema jasnih dokaza da će zatvaranje listi tu biti od pomoći. Uglavnom, riječ je o prihvatljivim i razumljivim argumentima predlagača koje istina, ne navode u obrazloženju. Naime, ovaj prijedlog nije obrazložen niti jednom riječju čime se dodatno baca sumnju na motive predlagača.

Zagovarači zatvaranja lista, isto tako, tvrde da birači nisu dovoljno obrazovani da koriste sistem poluotvorenih lista, što naprosto nije tačno. Neukusno bi bilo da ovdje navodimo imena članova parlamenta koji su bili u pozadini na stranačkim listama, ali su ih birači prepoznali kao kvalitetan izbor pa su upravo oni dobili najviše glasova i sa četvrtog ili petog mjesta na listama odnijeli najviše glasova i ušli u parlament. Ovo se ne bi moglo desiti da su liste zatvorene.

Pitanje je koje je najbolje rješenje za Bosnu i Hercegovinu. Obzirom da glasači koriste mogućnost preferenci to bi očito bilo bolje rješenje, ali to nije i jedini razlog. Naime sa poluotvorenim ili otvorenim listama imamo situaciju da birači donose svoju odluku ne samo na osnovu programa stranke, koji su u Bosni i Hercegovini manje-više isti, nego odluku o izboru kandidata donose i na osnovu ličnih vrijednosti, integriteta i kvaliteta predmetnog kandidata.

Da je to bolje rješenje postoji više razloga. Sa jedne strane se u prvi plan stavlja lični integritet, i kvalitet kandidata umjesto etničke i stranačke pripadnosti, što je dobro za Bosnu i Hercegovinu. Bosna i Hercegovina ima negdje oko četiri miliona građana, tako da to nije neki veliki broj i glasači relativno lako mogu doći do informacija o kandidatima.

Najvažnije je ipak pitanje unutrašnjih procesa demokratizacije samih političkih stranaka; tu poluotvorene, ili, još bi bilo bolje, otvorene liste imaju presudnu ulogu. Očito je da stranačke vođe, ili bar većina njih, nemaju pretjeranu želju za unutrašnjom demokratizacijom stranaka. Ono što posebno zabrinjava jeste percepcija stranaka kao nekih, rekli bi, privatnih preduzeća. Mora se konačno reći da su političke stranke institucije od javnog interesa. Isto tako je posve jasno da onaj ko kontroliše liste kontroliše državu. Pa kad se tome dodaju još, one prethodne, ovdje obrađene, izmjene Izbornog zakona, postavlja se pitanje šta će nam izbori. Postavlja se pitanje da li je u Bosni i Hercegovini na sceni, ne samo partitokracija, što je valjda odavno svakome jasno, nego da li ćemo imati svojevrstan vid diktature?

2.5. Usklađivanje sa odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Kada je u pitanju zadnji set izmjena, radi se o usklađivanju Izbornog zakona sa odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: U 4-11¹⁰ od 27. maja 2011, kojom je Ustavni sud utvrdio da odredbe člana 9.3 i člana 20.13 stav (3) Izbornog zakona Bosne i Hercegovine nisu u skladu sa članom I/2 Ustava Bosne i Hercegovine. Ovo usklađivanje nije upitno i mora se provesti.

U međuvremenu je došlo do bitnih promjena. Naime, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je 16. januara 2013, donio Rješenje o neizvršenju, kojim se utvrđuje da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nije izvršila Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 4/11 od 27. maja 2011. u roku od šest mjeseci od dana njenog objavljivanja u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“. Tako je Sud utvrdio, da odredbe člana 9.3. i člana 20.13.(3) Izbornog zakona Bosne i Hercegovine prestaju da važe narednog dana od dana objavljivanja navedene odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.¹¹ Ovim je, *de facto*, dovedeno u pitanje održavanje izbora 2014.

Naime, 76 poslanika Narodne skupštine Republike Srpske su 25. februara 2011. Ustavnom sudu podnijeli zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 9.3 i člana 20.13.(3) Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Podnosioci zahtjeva su naveli da su članom III/1. Ustava Bosne i Hercegovine regulirane nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, među kojima nema nadležnosti iz oblasti teritorijalne organizacije entiteta, odnosno određivanja naziva opština i gradova, te da je to izvorna nadležnost entiteta.

U skladu sa spomenutim ustavnim odredbama, Narodna skupština Republike Srpske je donijela Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske¹². Članom 5 navedenog Zakona navedene su sve opštine u Republici Srpskoj. Osporenim članovima Izbornog zakona za označavanje opština u Republici Srpskoj se propisuju nezvanični, odnosno dvojni nazivi koji ne postoje u Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske. Tako se na primjer, osporenim članovima Izbornog zakona umjesto naziva opština Krupa na Uni propisuje naziv Bosanska Krupa/Krupa na Uni;

¹⁰ <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2>.

¹¹ Odluka Ustavnog suda broj U 4/11 od 27. 05. 2011. objavljena je u „Sl. gl. BiH“ br. 63/11 od 08. 08. 2011, od kada je Parlamentarnoj skupštini počeo teći rok od šest mjeseci za usklađivanje odredbe čl. 9.3. i čl. 20.13.(3) Izbornog zakona BiH sa Ustavom BiH. Rok je tako istekao 08. 02. 2012.

¹² Objavljen je u „Sl. gl. RS“ br. 69/09. Stupio na snagu 07. 08. 2009.

umjesto Novi Grad naziv Bosanski Novi/Novi Grad; umjesto naziva Kozarska Dubica naziv Bosanska Dubica/Kozarska Dubica, itd.¹³

To znači da izbora 2014. neće biti, ako se ne izvrši Odluka Ustavnog Suda Bosne i Hercegovine, kako je to propisano odlukom.

3. Zaključak

Prije donošenja konačnog suda o predloženim izmjenama, ne smije se previdjeti na nekoliko dodatnih činjenica koje dovode u pitanje održavanje ili legitimitet izbora 2014. Dakle, relevantna je na prvom mjestu gore navedena Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine koja nedvosmisleno dovodi u pitanje održavanje izbora.

Zatim je nezaobilazna Odluka Evropskog suda za ljudska prava (Sejdić/Finci), koji je 22. decembra 2009. presudio da određene odredbe Ustava Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona Bosne i Hercegovine krše Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Krši se član 14 (zabrana diskriminacije), član 3 Protokola 1 (pravo na slobodne izbore), te član 1 Protokola 12 (opšta zabrana diskriminacije). Komesar Evropske unije za proširenje Štefan Füle je izjavio tokom posjete Sarajevu, 11. aprila 2013. da Evropska unija i Vijeće Evrope neće priznati izbore 2014. ako se ne izvrši navedena presuda Evropskog suda za ljudska prava.¹⁴

Konačno, situacija u Gradu Mostaru je na isti način bitna. Ustavni Sud Bosne i Hercegovine je ukinuo nekoliko članova Izbornoga zakona Bosne i Hercegovine i Statuta grada Mostara o održavanju izbora u gradu, jer Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nije u zakonski postavljenom roku izmijenila neustavne odredbe zakona vezano za način biranja vijećnika u Gradu Mostaru. Sjetimo se i situacije sa lokalnim izborima u Srebrenici prošle godine.

Kao što se vidi, mnogobrojni su problemi sa Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine.

Predlagači, ali mora se priznati, i ostale parlamentarne stranke, umjesto da se bave ključnim pitanjima za izbore u Bosni i Hercegovini, izvršenjem gore navedenih odluka poboljšanjem Izbornog zakona, tehnike izbora, itd. očito pokušavaju staviti izborni proces pod potpunu kontrolu političkih stranaka, mada je i trenutna situacija takva da političke stranke manje-više vode ovaj proces.

Poslije Ustava, kao najvažnijeg pravno-političkog akta, Izborni zakon je svakako najvažniji zakon kada je u pitanju društvo u cijelini. Zato izmjene Izbornog zakona zahtjevaju intenzivne konsultacije sa svim učesnicima u procesu. Mnogo je pitanja koja su aktuelna, sem gore navedenih sudskih odluka: treba razgovarati o preporukama koje je Centralna izborna komisija dala o ozborima 2010, izbornim jedinicama, listama, izgledu glasačkih listića, registraciji birača, kampanjama i njihovom finansiranju, promatranju izbora, žalbama i tužbama, međunarodnim standardima, procedurama brojanja glasova i utvrđivanja rezultata, ulozi stranaka i nevladinih organizacija itd. Sve su to pitanja koja zaslužuju pažnju. Bilo bi dobro osigurati i učešće stručnjaka iz Venecijanske komisije i ODIHR-a na takvim raspravama; i što je najbitnije u razgovorima se ne smije zaobilaziti Parlament Bosne i Hercegovine. Jer postoji tendencija da se

¹³ Imamo istovjetnu situaciju i sa Zakonom o jedinstvenom matičnom broju.

¹⁴ Čitav tekst ove službene izjave se može naći na web stranici Delegacije EU u Bosni i Hercegovini: <http://www.delbih.ec.europa.eu/News.aspx?newsid=5652&lang=EN>

Parlament Bosne i Hercegovine marginalizira u ovom procesu. U proteklim godinama, proces donošenja odluka se odvijao, umjesto na parlamentarnim debatama i javnim raspravama, iza zatvorenih vrata, bez onih koji su uključeni u upravljanje izborima, stručnjaka ili javnosti. Ovo podriva autoritet Parlamenta Bosne i Hercegovine i kompromituje kvalitet i transparentnost zakonodavnog procesa. Posebno je bitno održati javne rasprave o mogućim izmjenama, uz široke konsultacije javnosti.

Tako se i o ovom prijedlogu treba voditi široka rasprava. U popratnom pismu, čitavog seta zakonskih izmjena, sem Izbornog zakona, predlagači navode i da predložene izmjene doprinose jačanju institucionalne efikasnosti. Međutim, ne može se zaključiti da predložene izmjene vode jačanju institucionalne efikasnosti. Ove izmjene isključivo pogoduju političkim strankama i jačanju njihovog uticaja na izborni proces.

U svakom slučaju, ako predlagači ostanu kod svojih prijedloga, bilo bi poželjno da se o ovim, kao i o eventualnim drugim prijedlozima izmjena Izbornog zakona održe široke rasprave, jer je to jedini ispravan način da se regulira ovako važna oblast.