

Ane Jakšić i Aida Hunčec-Pita\*

## Izborni zakon BiH – izmjenama korak naprijed ili unazad

### Sadržaj

1. Uvod
2. Čiji je mandat
3. Otvorene ili zatvorene kandidatske liste
4. Obaveza ravnopravne zastupljenosti spolova u izbornim tijelima
5. Smanjenje ili povećanje izbornog praga?
6. Zaključak

### 1. Uvod

Bosanskohercegovačko iskustvo u provedbi izbora pokazuje da se, i pored postojanja preporuke Venecijanske komisije<sup>1</sup> da se ne mijenja izborni zakon u predizbornom periodu, tj. u roku od jedne godine do izbora, u svakoj predizbornoj godini rasplamsavaju ideje za izmjene i dopune Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Također, nakon raspisivanja izbora ne mogu se mijenjati izborna pravila jer već počinju teći pojedine izborne radnje<sup>2</sup>. U Bosni i Hercegovini je formirana interesorna grupa koja je zadužena za pripremu prijedloga izmjena Izbornog zakona Bosne i Hercegovine<sup>3</sup>. U ovoj analizi pokušat ćemo ukazati na nekoliko pitanja koja su aktualna u predizbornoj godini, koja će biti predmet razmatranja i u izbornoj godini, a koja upućuju da bi trebalo promijeniti zakonske odredbe „tobože“ radi demokratičnosti izbornog procesa.

To se u prvom redu odnosi na pitanja kome pripada osvojeni mandat, otvorene ili zatvorene kandidatske liste, obaveza ravnopravne zastupljenosti spolova u tijelima koja provode izbore, potreba za smanjenjem ili povećanjem izbornog praga.

\*Autori su umirovljena prof. sociologije (Jakšić) i diplomirana pravnica, saradnica FCJP (Hunčec-Pita).

<sup>1</sup> Preporuka 190/2002, dostupna na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e), očitavanje 17. 04. 2016.

<sup>2</sup> Čl. 1.14 st. 2 Izbornog zakona BiH (Sl. gl. BiH 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08): „Centralna izborna komisija BiH raspisuje izbore u skladu s ovim Zakonom, obavještava sve nadležne organe na svim nivoima vlasti i javnosti o datumu održavanja izbora najmanje 150 dana prije održavanja izbora, osim ako odredbama Poglavlja 14 ovog Zakona nije drugačije određeno“.

<sup>3</sup> Interesornu grupu formira Predstavnički doma Parlamentarne skupštine BiH svojim zaključkom, te Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH također svojim zaključkom kao *ad hoc* tijelo.

## 2. Čiji je mandat

Izborni zakon Bosne i Hercegovine u čl. 1.9 definiše da mandat pripada izabranom nosiocu mandata, a ne političkom subjektu<sup>4</sup> koji ga je predložio na svojoj kandidatskoj listi<sup>5</sup>. Ova zakonska odredba „štiti“ izabranog općinskog vijećnika/odbornika, odnosno zastupnika na kantonalnoj, entitetskoj ili državnoj razini u toku trajanja mandata od „pretjeranog uticaja“ političkog subjekta na čijoj je listi bio kandidat. To praktično znači da svaki izabrani vijećnik/odbornik ili zastupnik, u toku trajanja mandata može, ukoliko se ne slaže sa politikom subjekta, istupiti iz te političke stranke, koalicije ili nezavisne liste kandidata i nastaviti djelovanje kao samostalni vijećnik/odbornik, odnosno zastupnik ili se uključiti u neki od drugih klubova<sup>6</sup>.

Analizirajući ponašanje neposredno izabranih dužnosnika<sup>7</sup> primjećuje se da je u praksi korištena mogućnost prethodno navedene zakonske odredbe. Istina, ova praksa češće se događala na lokalnoj nego na entitetskoj i državnoj razini. Može se samo pretpostavljati koji su razlozi naveli pojedine izabrane dužnosnike da u toku svog izbornog mandata „prelaze“ iz jednog kluba u samostalne vijećnike/odbornike odnosno zastupnike ili u druge klubove. Pretpostaviti je da je u većini slučajeva došlo do neslaganja sa politikom subjekta koji je omogućio tom izabranom dužnosniku da bude izabran sa njegove kandidatske liste<sup>8</sup>, dok je vjerovatno u jednom broju slučajeva razlog bio i ostvarivanje nekog osobnog interesa samog dužnosnika<sup>9</sup>. Bez obzira na razloge koji su na to uticali, sve te situacije su, u praksi, ometale rad izabranog tijela (općinskog vijeća, skupštine općine i parlamenata na ostalim razinama) iz prostog razloga što je u većem broju slučajeva dolazilo do promjene parlamentarne većine. Bez obzira na sve probleme koji su se pojavljivali u funkcionisanju izabranih tijela, čini se da postojeća zakonska odredba omogućava veću „samostalnost“ izabranih dužnosnika i ostavlja manji prostor političkom subjektu da nameće svoju politiku izabranom dužnosniku u situacijama kada se izabrani dužnosnik ne slaže sa tom politikom. Pored toga, taj izabrani dužnosnik, ukoliko je promijenio svoj „status“ u toku izbornog mandata u cilju ostvarivanja osobnog interesa, bit će sigurno „kažnjen“ od samih glasača ponovnim pojavljivanjem na bilo kojoj kandidatskoj listi<sup>10</sup>. Postojeće zakonsko rješenje, prema kojem mandat ne pripada političkoj stranci, koaliciji ili

<sup>4</sup> Pojmom političkog subjekta obuhvaćeno je: politička stranka, koalicija i lista nezavisnih kandidata.

<sup>5</sup> Čl. 1.9 st. 1 Izbornog zakona BiH (bilj. 2): „Mandat pripada izabranom nosiocu mandata, a ne političkoj stranci, koaliciji ili listi nezavisnih kandidata koja ga je predložila na kandidatskoj listi. Mandat ne može prestatu osim u zakonom predviđenim situacijama“.

<sup>6</sup> Čl. 1.9 st. 2 Izbornog zakona BiH (bilj. 2): „Ukoliko izabrani nosilac mandata, u toku trajanja mandata, istupi iz političke stranke, koalicije ili liste nezavisnih kandidata koja je učestvovala na izborima i na čijoj je kandidatskoj listi bio izabrani nosilac mandata, postaje samostalni vijećnik / odbornik, zastupnik“.

<sup>7</sup> Pod pojmom „izabrani dužnosnik“ podrazumijeva se općinski vijećnik/odbornik i zastupnik u parlamentima.

<sup>8</sup> Dostupno na: <http://pressrs.ba/info/vijesti/nekoliko-poslanika-sds-napusta-klub-u-parlamentu-27-08-2015>, očitavanje 17. 04. 2016.

<sup>9</sup> Dostupno na: <http://www.glassrpske.com/drustvo/panorama/Celinac-Vecina-se-raspala-SDS-ostao-sa-jednim-glasom/lat/194389.html>, očitavanje 17. 04. 2016.

<sup>10</sup> Emir Suljagić koji je bio ministar obrazovanja kantona Sarajevo nakon izbora 2010. i bio je na listi SDP, (na izborima je SDP osvojio 24,17% glasova što je bilo dovoljno za 10 poslaničkih mjesta u Skupštini KS-a). Na Općim izborima 2014. je promijenio političku stranku i prešao u DF gdje je bio njihov kandidat za bošnjačkog člana Predsjedništva BiH, kada je osvojio 114334 glasa, što je 15,199% za razliku od prvorangiranog sa osvojenih 32,867%, i drugorangiranog sa osvojenih 26,781% glasova).

nezavisnoj listi može biti mehanizam za korigovanje ponašanja političke stranke i njene politike, koalicije ili liste nezavisnih kandidata<sup>11</sup>.

Ukoliko bi se prihvatila inicijativa određenog broja političkih stranaka da se postojeće zakonsko rješenje izmijeni u smislu da mandat pripada političkoj stranci, a ne pojedincu, pretpostaviti je da bi izabrani dužnosnici morali „slijepo“ provoditi politiku stranke pa i u slučajevima kada su uvjereni da ta politika negativno utiče na glasače čije su glasove dobili na izborima. Međutim, ako se pitanje mandata posmatra iz drugog ugla, onda se može čak reći i da su opravdane inicijative za promjene postojećeg rješenja. Ovo stoga što važeći izborni zakon daje mogućnost svim osobama koje žele da učestvuju na izborima, u cilju osvajanja vlasti, da se kandidiraju i kao nezavisni kandidati, odnosno da ne moraju biti na listi određenog političkog subjekta<sup>12</sup>.

Ovo vrlo značajno pitanje „čiji je mandat“ otvara sljedeće pitanje, a to je odgovornosti osoba koje odluče da se bave politikom. Naime, bilo bi logično da osobe koje se odluče kandidirati kao kandidati određenog političkog subjekta i osvoje mandat u toku trajanja izbornog mandata djeluju u okvirima tog političkog subjekta. To nadalje obavezuje svakog političkog subjekta da, pri utvrđivanju kandidatske liste, dobro procijene svakog kandidata sa te liste.

Bez obzira na sve argumente za i protiv promjene postojećeg zakonskog rješenja, prema kojem mandat pripada izabranom dužnosniku, mišljenja smo da postoji više argumenata da se postojeće rješenje ne mijenja, odnosno da mandat i dalje pripada izabranom dužnosniku. To zahtijeva veću odgovornost prema biračima. U korist mišljenju da mandat treba da pripadne izabranom dužnosniku možemo spomenuti i zakonsko rješenje u Brazilu ili Finskoj. U tim državama birači moraju da iskoriste svoje pravo da rangiraju kandidate, te se nakon izbora broj mjesta u predstavničkom tijelu koje je stranka dobila računa tako što se zbrajaju glasovi koje su donijeli pojedini kandidati. Nadalje, primjer izbornog sistema u Švicarskoj, Luksemburgu ili Ekvadoru, 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<sup>13</sup>. U slučaju da izabrani kandidat u toku mandata napusti svoju političku stranku, on ostaje na izabranom mjestu, jer su glasači svoj glas dali njemu a ne političkoj stranci.

### 3. Otvorene ili zatvorene kandidatske liste

Iz odredbe čl. 5.14 Zakona o izborima Bosne i Hercegovine<sup>14</sup>, proizlazi da su kandidatske liste otvorene, što praktično znači da svaki birač koji pristupi glasanju može glasati za kandidatsku

<sup>11</sup> Dostupno na: <http://www.nezavisne.com/novosti/gradovi/Kos-presao-u-nezavisne-odbornike/270291>, očitavanje 17. 04. 2016.

<sup>12</sup> Poglavlje 4 čl. 4.1 Izbornog zakona BiH (bilj. 2): „Da bi učestvovali na izborima, političke stranke, nezavisni kandidati, koalicije i liste nezavisnih kandidata ovjeravaju se kod Centralne izborne komisije BiH“.

<sup>13</sup> U izbornim sistemima ovih država birači sa otvorenih lista mogu zaokružiti kandidate koji su njihovi favoriti bez obzira na kojoj se listi nalaze. Npr. ako se bira 30 kandidata, birači zaokružuju njih 30 sa svih lista ili dijela lista. U našem izbornom sistemu to nije moguće, jer se mogu birati kandidati samo sa jedne liste (glas se može dati jednoj stranci, ili jednom ili više kandidata sa jedne liste ili kombinacija – stranci i kandidatu). Analiza FCJP, Izmjene izbornog zakona Bosne i Hercegovine, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 12/2013, s. (3 i dalje) 8.

<sup>14</sup> Čl. 5.14 st. 2 Izbornog zakona BiH (bilj. 2): „Glasački listić omogućava biraču da glasa samo za jednu od sljedećih opcija: 1. Nezavisnog kandidata; ili 2. Političku stranku, koaliciju ili listu nezavisnih kandidata; ili 3. Mogućnost da, u okviru kandidatske liste jedne političke stranke, koalicije ili liste nezavisnih kandidata, označi

listu u cjelini ili za jednog ili više kandidata sa te kandidatske liste. To dalje znači da se na svakom glasačkom listiću nalaze imena i prezimena svih kandidata koji su kandidirani za te izbore, bilo na listi političke stranke, koalicije ili nezavisne liste ili kao nezavisni kandidati. Ovakav način omogućava svakom glasaču da svoj glas da kandidatu ili kandidatima u koje ima povjerenje i smatra da će se u izbornom tijelu zalagati za provedbu političkog programa koji bira. Istina, mora se napomenuti da glasači mogu glasati samo u okviru jedne predložene liste<sup>15</sup> ili za jednog nezavisnog kandidata. Ovaj način omogućava da se nesmetano ostvari volja birača i može se sa sigurnošću reći da je jak mehanizam za ostvarivanje demokratskog principa.

Promjene izbornog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini u pravcu uvođenja zatvorenih kandidatskih lista u izborni proces ne bi dovele do demokratizacije izbornog procesa, nego bi to bio korak unazad. To potvrđuju i rezultati izbora koji pokazuju da veliki broj glasača svojim glasom daju podršku određenim kandidatima, što omogućuje da ti kandidati, iako su nižerangirani na kandidatskim listama, budu izabrani u tijela vlasti. Tako se, prema članu 9.8 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine: „Mandati koje lista dobije raspodjeljuju se najprije među kandidatima sa liste, od kojih je svaki dobio najmanje pet procenata (5%) od ukupnog broja važećih glasova koje je dobila ta lista i to dodjelom mandata redosljedom od najvećeg do najmanjeg broja glasova. Ako ima još mandata koje treba dodijeliti listi, a preostali kandidati su dobili manje od pet procenata (5%) od ukupnog broja važećih glasova koje je ta lista dobila, raspodjela mandata među preostalim kandidatima te liste vrši se prema njihovom redosljedu na listi“. Pored toga, izbori su prilika da građani na dan izbora imaju mogućnost da neposredno izraze svoje neslaganje sa politikom vladajućih stranaka. U poslijeratnom razdoblju, u Bosni i Hercegovini glasači svoj stav o pojedinim političkim subjektima i njihovim kandidatima izražavaju tako što na glasačkim listićima koje ubacuju u kutije na izborima dopisuju komentare te tako glasački listić naprave nevažećim. Koliki je broj tako nevažećih glasačkih listića govori podatak sa Općih izbora 2014. godine; on se kretao od 2,7% za predsjednika i potpredsjednike Republike Srpske, do 4,7% za skupštine kantona<sup>16</sup>.

Otvorene liste obavezuju političke stranke, koalicije i nezavisne liste da kandidiraju osobe koje su prepoznate među glasačima, odnosno koje su se borile za ostvarivanje interesa glasača. Međutim, sistemom otvorenih lista ne može se garantirati izbor određene zastupljenosti pojedinih kategorija građana (žena, mladih, invalidnih osoba, manjina i dr.) u izbornom tijelu<sup>17</sup>. Kao primjer možemo navesti da ovaj sistem kandidatskih lista ne omogućava dosljednu primjenu čl. 20 Zakona o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini<sup>18</sup>. Naime, ovim Zakonom je propisana obaveza da se u strukturama tijela vlasti na svim razinama osigura najmanje 40% manje zastupljenog spola, a u Bosni i Hercegovini to je u najvećem broju slučajeva ženski spol<sup>19</sup>.

---

jednog ili više kandidata. Ako je birač ispravno označio jednog ili više kandidata na jednoj listi, smatra se da je ta lista dobila jedan važeći glas u svrhu raspodjele mandata“.

<sup>15</sup> Izborni zakon BiH poznaje poluotvorene kandidatske liste.

<sup>16</sup> Dostupno na: [https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali\\_akti/izvjestaji/default.aspx?id=56638&langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali_akti/izvjestaji/default.aspx?id=56638&langTag=bs-BA&pril=b), očitanje 17. 04. 2016.

<sup>17</sup> Izborna tijela su: općinsko vijeće/skupština opštine, zakonodavna tijela na ostalim razinama vlasti.

<sup>18</sup> Sl. gl. BiH 32/10 - prečišćen tekst.

<sup>19</sup> Čl. 20 st. 2 Izbornog zakona BiH (bilj. 2): „Ravnopravna zastupljenost spolova postoji u slučaju kada je jedan od spolova zastupljen najmanje u procentu 40% u tijelima iz st. (1) ovog čl.“.

Preporuka 2003/3 Komiteta ministara Vijeća Europe<sup>20</sup>, sadrži preporuku o ravnopravnoj zastupljenosti muškaraca i žena u tijelima vlasti, odnosno na mjestima odlučivanja. Jedan od mehanizama, prema navedenoj preporuci, kojim se osigurava povećanje broja izabranih žena na neposrednim izborima je i uvođenje zatvorenih kandidatskih lista u izborni sistem. Sistem zatvorenih lista, na izborima 1998. omogućio je izbor 32,2% žena<sup>21</sup> u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Ovako visok procenat izabranih žena na ovim izborima, omogućio je i OSCE tako što je insistirao da na izbornim listama bude i 30% kandidatkinja, što će reći da na listi od 10 kandidata svaka treća bude žena.

Osnovne karakteristike zatvorenih lista su da se na listi nalaze samo nazivi političke stranke ili koalicije i eventualno ime i prezime nosioca te zatvorene liste. To upućuje glasače da svoj glas daju isključivo političkoj stranci ili koaliciji, a ne glasaju za pojedince.

SPOLNA STURKTURA IZABRANIH ZVANIČNIKA U ZAKONODAVNIM ORGANIMA VLASTI PREMA POTVRĐENIM REZULTATIMA OPĆIH IZBORA 2014.			
	Ukupan broj mandata	Broj i procenat izabranih žena	Broj i procenat izabranih muškaraca
Izabrani zvaničnici u Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH	42	10 ili 23,81%	32 ili 76,19%
Izabrani zvaničnici u Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH	98	22 ili 22,45%	76 ili 77,55%
Izabrani zvaničnici u Narodnu skupštinu Republike Srpske	83	13 ili 15,66%	70 ili 84,34%
Izabrani zvaničnici u Skupštine kantona u Federaciji BiH	289	53 ili 18,34%	236 ili 81,66%

Statistički rezultati Općih izbora 2014. navedeni u tabeli potvrđuju tvrdnju da se otvorenim listama nije osigurao propisani standard, odnosno izbor 40% žena u zakonodavne organe vlasti u Bosni i Hercegovini. Procenat izbora žena kretao se od 15,66 do 23,88%<sup>22</sup>. Pogledali se statistika izbornih rezultata u R. Hrvatskoj vidi se da je broj izabranih žena u Hrvatski sabor na izborima u 2011. iznosio 19,87%, dok na narednim izborima 2015. taj procenat je bio manji i iznosio je 15,22%<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Dostupna na:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805915fb>, očitavanje 17. 04. 2016.

<sup>21</sup> Dostupno na: [http://www.rightsforall.ba/publikacije-bs/docs-bs/CEDAW\\_final\\_bos.pdf](http://www.rightsforall.ba/publikacije-bs/docs-bs/CEDAW_final_bos.pdf), očitavanje 17. 04. 2016.

<sup>22</sup> Statistički podaci dostupni na:

[https://www.izbori.ba/Documents/2015/Izvjestaj/Izvjestaj\\_o\\_provodjenju\\_Opcih\\_izbora\\_2014-bos.pdf](https://www.izbori.ba/Documents/2015/Izvjestaj/Izvjestaj_o_provodjenju_Opcih_izbora_2014-bos.pdf), očitavanje 17. 04. 2016.

<sup>23</sup> Dostupno na: <http://www.izbori.hr/ws/index.html?documentId=8BD9243DD4840AD3C1257C5C004BF6B3>, očitavanje 17. 04. 2016.

#### 4. Obaveza ravnopravne zastupljenosti spolova u tijelima za provedbu izbora

Prema čl. 32 Zakona o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini<sup>24</sup>, postoji obaveza usklađivanja Izbornog zakona Bosne i Hercegovine sa ovim Zakonom. Naime, sukladno odredbi čl. 20 ovog Zakona, sastav svih tijela za provedbu izbora mora odražavati ravnopravnu zastupljenost spolova. Prema navedenom zakonu „(...) ravnopravna zastupljenost spolova postoji u slučaju kada je jedan od spolova zastupljen najmanje u procentu 40% u tijelima iz st. 1 ovog čl.“. Pored ostalih odredbi, i odredbe Izbornog zakona Bosne i Hercegovine kojim se definira sastav komisije za provedbu izbora (općinskih komisija, Centralne izborne komisije i biračkih odbora) treba usaglasiti sa odredbom čl. 20 Zakona o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini. Čl. 2.2 st. 4 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine propisano je da će se u sastavu općinske izborne komisije i biračkog odbora osigurati da broj članova manje zastupljenog spola bude najmanje 40%. Analiza sastava općinskih izbornih komisija pokazuje da se ne poštuje ova zakonska odredba. Međutim, takva norma nije propisana i za sastav Centralne izborne komisije koja je odgovorna za regularnost provedbe svih izbornih radnji (čl. 2.9 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine).

Odredbom čl. 2.5 Izbornog zakona kojim se regulira sastav Centralne izborne komisije i način izbora ovog tijela, nije utvrđena obaveza ravnopravne zastupljenosti oba spola u sastavu Centralne izborne komisije. Regulirano je jedino obaveza da od sedam članova dva budu iz reda Hrvata, dva iz reda Bošnjaka, dva iz reda Srba i jedan iz reda ostalih. Izborni zakon Bosne i Hercegovine propisuje također i sastav komisije koja predlaže kandidate za članove Centralne izborne komisije, ali ne propisuje da i ova komisija treba odražavati ravnopravnu zastupljenost spolova nego samo da u komisiji moraju biti zastupljeni konstitutivni narodi i predstavnik ostalih. Ukoliko se analizira dosadašnji sastav Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine od stupanja na snagu Zakona o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini<sup>25</sup>, može se konstatovati da ni u jednom momentu nije ispoštovana obaveza iz čl. 20 Zakona o ravnopravnosti spolova. U trenutnom sastavu komisije, koja broji sedam članova, samo je jedna žena<sup>26</sup>.

Na temelju navedene analize može se konstatovati da postoji obaveza da se čl. 2.5 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, kojim se propisuje sastav Centralne izborne komisije, treba što prije usaglasiti sa Zakonom o ravnopravnosti spolova Bosne i Hercegovine. Sa sigurnošću može se tvrditi da ova dopuna Izbornog zakona niti može niti treba da utiče na kriterije koji se zahtijevaju po pitanju stručnosti kandidata koji se predlažu<sup>27</sup>. Nadležnosti Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine upućuju na zaključak da članovi te komisije, bilo da su žene bilo muškarci, ne smiju biti pod uticajem političkih subjekata. Stoga nije jasno zašto i u dosadašnjim

<sup>24</sup> Sl. gl. BiH 16/03 i 102/09.

<sup>25</sup> Zakon stupio na snagu 2003.

<sup>26</sup> Analiza pisana u februaru 2016, a podatak o sastavu komisije dostupan na: <https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=42&Lang=3&Mod=4>, očitavanje 17. 04. 2016.

<sup>27</sup> Čl. 2.5 st. 2 Izbornog zakona BiH (bilj. 2): „(2) Kandidate za Centralnu izbornu komisiju BiH zajednički predlažu članovi komisije za izbor i imenovanje. Kandidati za Centralnu izbornu komisiju BiH bit će pravni stručnjaci sa iskustvom u provedbi izbora i/ili izborni stručnjaci, i ne mogu obavljati dužnost u organima stranke, udruženja ili fondacija koje su organizaciono ili finansijski povezane sa strankom, niti mogu biti uključeni u bilo kakvu stranačku aktivnost“.

izmjenama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ove odredbe nisu usaglašene sa Zakonom o ravnopravnosti spolova.

## 5. Smanjenje ili povećanje izbornog praga?

Pitanje smanjenja ili povećanja izbornog praga (postotak osvojenih glasova za osvajanje mandata na lokalnom ili ostalim razinama vlasti), aktualizira se nakon održavanja i utvrđivanja rezultata provedenih izbora. Ovo pitanje pokreću prvenstveno politički subjekti koji ne ostvare planirane izborne rezultate i skoro uvijek predlažu smanjenje izbornog praga. Prama važećem Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine u raspodjeli mandata učestvuju politički subjekti koji su osvojili više od 3% glasova od ukupnog broja glasova u izbornoj jedinici (čl. 9.5 st. 3).

Rezultati dosadašnjih izbora ukazuju da veći broj političkih subjekata osvajaju mandate na svim razinama vlasti, što može imati i negativne posljedice prilikom utvrđivanja parlamentarne većine.

Povećanjem izbornog praga smanjio bi se broj političkih subjekata koji će osvojiti mandate za određeno izborno tijelo. To dalje može imati za posljedicu i veću apstinenciju birača na sljedećim izborima, smatrajući da njihov glas svakako ne može uticati na bilo kakve promjene u njihovim lokalnim zajednicama ili u duštvu u cjelini. Međutim, povećanje izbornog praga zasigurno bi doveo do većeg broja „izgubljenih glasova“ što, u konačnici, znači da bi glasači, dajući svoj glas političkom subjektu koji nije prošao izborni prag, ostali bez svojih predstavnika u izabranom tijelu. S druge strane, manji broj političkih subjekata u izbornom tijelu dovodi u principu, do efikasnijeg rada tog tijela. Kao primjer smanjenja broja političkih subjekata u izbornom tijelu, povećanjem izbornog praga navodimo samo dvije općine. Tako je na lokalnim izborima 2012. po izbornom pragu od 3% u Općinskom vijeću Livno učestvovalo osam političkih subjekata, a povećanjem izbornog praga na 5% učestvovalo bi ih šest<sup>28</sup>. Iste godine u Skupštini opštine Bratunac izabrano je 12 političkih subjekata, a povećanjem izbornog praga na 5% bilo bi izabrano osam<sup>29</sup>.

Teško se opredijeliti za smanjenje ili povećanje izbornog praga. Čini se da se odgovor na ovo pitanje može dati, prvenstveno, u spremnosti političkih subjekata koji učestvuju u vlasti da putem kompromisa iznalaze rješenja za poboljšanje standarda svojih glasača. U prilog ovom stavu možemo se podsjetiti na vremenski period formiranja vlasti na federalnom nivou nakon izbora 2010.<sup>30</sup>, kada je nakon provedenih općih izbora u Bosni i Hercegovini u oktobru te godine došlo do dugotrajne blokade uspostavi vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine. Uzimajući u obzir kompleksnost i uslovljenost uspostave državne vlasti od uspostave vlasti na entitetskom nivou, može se doći do zaključka da je blokada uspostave vlasti na federalnom nivou dovela i do blokade u uspostavi vlasti i na državnom nivou<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Sa izbornim pragom od 3% u OV Livno izgubljeno je 8,07% glasova, ako bi se izborni prag povećao na 5% bilo bi izgubljeno 15,22% glasova.

<sup>29</sup> Sa izbornim pragom od 3% u SO Bratunac izgubljeno je 6,51% glasova, ako bi se izborni prag povećao na 5% bilo bi izgubljeno 22,29% glasova.

<sup>30</sup> Dostupno na: <http://www.balkanicaucaso.org/bhs/zone/Bosna-i-Hercegovina/Bosna-i-Hercegovina-tri-mjeseca-nakon-izbora-Vlast-ili-nevolje-na-pomolu-86332>, očitavanje 17. 04. 2016.

<sup>31</sup> Europska Unija, *Radni dokument osoblja Komisije, Izvještaj o napretku BiH u 2011*, SEC(2011)1206, Brisel 2011, s. 4.

## 6. Zaključak

Za vjerodostojnost izbornog postupka, stabilnost izbornog zakona je presudna stvar i kao takva bitna u konsolidaciji demokracije. Ako se pravila često mijenjaju, naročito pravila koja su složena kao što su izborna pravila, mogla bi zbunjujuće djelovati na glasače. U slučaju čestih izmjena izbornog zakona, a pogotovo u izornoj godini, glasači bi mogli zaključiti, tačno ili pogrešno, da je izborni zakon samo sredstvo manipulacije u rukama moćnih i da njihovi glasovi imaju minoran uticaj prilikom odlučivanja rezultata izbora. Mišljenja smo da u prethodnim pitanjima nema potrebe za izmjenama postojećih rješenja u Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine, osim u slučaju normi kojima se regulira sastav Centralne izborne komisije.

Tri su elementa odlučujući faktori u izbornim rezultatima (čiji je mandat, otvorene ili zatvorene kandidatske liste i smanjenje ili povećanje izbornog praga), i njima bi se trebala posvetiti pažnja tako da se izbjegne ne samo manipulacija u korist stranaka na vlasti, nego i sam privid manipulacije. U ovoj analizi dali smo dovoljno dokaza da, ukoliko bi došlo do izmjena u izbornom zakonu, one ne bi bile u duhu demokracije i izražavanja volje glasača.

Manipulacija bi se mogla izbjeći na način, da se elementi koji su najizloženiji, a o kojima se govori u Preporuci Venecijanske komisije<sup>32</sup>, usvoje i uobliče u obvezujući akt. Drugo, fleksibilnije rješenje bi bilo da se Zakonom definiše da će, ukoliko se izborni zakon izmjeni, stari sistem biti na snazi za naredne izbore, bar ukoliko se ovi održavaju u narednoj godini, a da će se novi sistem primjenjivati nakon toga.

Naravno, Izborni zakon ima svoju snagu jer je donesen od zakonodavnog organa, Parlamenta, dok pravila o primjeni, posebno ona koja se bave tehničkim pitanjima i detaljima mogu biti u formi propisa.

---

<sup>32</sup> Preporuka 190/2002 dostupna na:

[https://www.google.ba/?gws\\_rd=cr&ei=g9YTV8u4Hcmb6AT26LOoDg#q=Preporuka+190/2002+venecijanske+komisije](https://www.google.ba/?gws_rd=cr&ei=g9YTV8u4Hcmb6AT26LOoDg#q=Preporuka+190/2002+venecijanske+komisije), očitavanje 17. 04. 2016.