UNIVERZITET U SARAJEVU

PRAVNI FAKULTET

Katedra za državno i međunarodno javno pravo

„U BiH je potrebno uvesti „nacionalne kvote“ za učešće političkih partija na izborima“

NEGACIJA

(debatno – istraživački projekat)

Mentorica : Doc. dr. Lejla Balić Kandidatkinje : Ilvana Vejo/65317

Ajsela Zornić/65140

Sarajevo, april, 2020.godina

*UVOD*

Potpisivanjem Dejtonskog Mirovnog Sporazuma (1995.) između triju naroda, definisan je između ostalog, način provođenja izbora kako lokalnih tako i parlamentarnih, pri čemu su predviđena osnovna načela izbornog zakona, propisanom prema europskim standardima i načelima. Međutim, i 25 god. nakon toga, politički sistem BiH se kritikuje zbog brojnih nedostataka. Političko odlučivanje je na mrtvoj tački. (Trnka, 2009.)

Rigidni politički sistem koji promoviše podijeljenost ogledava se u procesu izbora. Nedostatak političke kulture obesmislio je djelimično izbore kao nužan preduvjet funkcionalne demokracije. Da li bi konstitucionalne promjene mogle da pomognu da se iskorjene diskriminativne prakse, i da istovremeno obezbjede bolje funkcionisanje političkog sistema? BiH se, nesumnjivo, može okarakterisati kao duboko nacionalno podijeljena i ova nacionalna podijeljenost se reflektuje i na političko predstavljanje. Pored tri velike konstitutivne nacionalne grupe, Bošnjaka (oko 48%), Hrvata (14%) i Srba (37%), BiH ima druge malobrojne nacionalne manjine. Najvažnije su Romi (prema procjenama između 0.2% i 10% stanovništva). Također, određeni dijelovi stanovništva se ne identifikuju na nacionalnoj osnovi (0.4%), dakle imaju nacionalno mješovito porijeklo. Političke institucije BiH nakon Dejtona poštuju delikatnu nacionalnu ravnotežu obezbjeđenu za Bošnjake, Hrvate i Srbe. Ovaj sistem, međutim, narušava prava drugih nacionalnih grupa i mnogih pojedinačnih građana na političko predstavljanje u državnim institucijama, kao, i u tročlanom bosanskom državnom Predsjedništvu. Državno predsjedništvo čine hrvatski i bošnjački član izabrani na teritoriji Federacije i srpski član izabran u Republici Srpskoj. Kako sada stvari stoje, iz kriterijuma za sticanje prava da se kandiduju za predsjedničko mjesto, isključene su sve druge manjine i građani koji se ne identifikuju ni sa jednom nacionalnom grupom, kao i Bošnjaci i Hrvati iz Republike Srpske i Srbi iz Federacije. (Bochsler, 2012.)

Nacionalna logika izbora državnog predsjedništva podstiče izbor polarizujućih kandidata, izabranih samo od strane svojih sunarodnika. Mnoge studije su istakle i kritikovale nacionalnu prirodu izbora u BiH. Neki tvrde da bi institucionalne reforme mogle da dovedu do boljih rezultata i predlažu uvođenje preferencijalnog sistema glasanja ili sistema kvota, u kom svaki birač glasa za kandidate iz različitih nacionalnih grupa. Takvo rješenje se, poput drugih modela koji fleksibilnije regulišu nacionalne kvote, ipak, suočava s rizikom da najveće grupe stanovništva *de facto* kontrolišu mandate koji su do tada pripadali jednoj od manjih komunalnih grupa.

Postoje inherentni problemi kod primjene pravila koja daju prednost biračima ili kandidatima koji pripadaju određenoj nacionalnoj grupi, ili manjinskim partijama ili organizacijama. Svako nacionalno zasnovano pravilo zahtijeva tijelo koje provjerava da li birači ili kandidati pripadaju nacionalnoj manjini, ili koje definiše nacionalni identitet političke partije. Nacionalni identiteti birača, partija, ili kandidata se često teško utvrđuju, s obzirom da su sami nacionalni identiteti fleksibilni i podložni interpretaciji. Dakle, svako pravilo pozitivne diskriminacije rizikuje mogućnost strateškog ponašanja – što može da dovede do zloupotreba. U nedostatku tijela koje definiše nacionalnu pripadnost, pojedinci mogu da se identifikuju sa određenom nacionalnom grupom, ili da mijenjaju različite identitete, kako bi ostvarili veći politički utjecaj (npr. Alionescu 2004).

Pravila zasnovana na partijama garantuju mjesta za manjinske partije ili organizacije, dajući im prednost nad listama nacionalne većine i nad multinacionalnim izbornim listama (npr. garancije za izborne liste manjina, kao na Kosovu ili u Rumuniji). Pravila stvaraju institucionalne podsticaje za izbore na isključivo nacionalnoj osnovi, umjesto promocije multinacionalnih i pomirujućih partija, i sem toga, zahtijevaju identifikovanje partijskog nacionalnog identiteta, što može biti teško, upravo zbog nepostojanja instance, koja provjerava partijske nacionalne identitete, omogućavajući samim tim zloupotrebe pravila.

*PRIMJENA NACIONALNIH KVOTA U BOSNI I HERCEGOVINI*

Politička prava i slobode pripadaju građaninu, tj. državljanu BiH, bez obzira u kojem njenom entitetu, živi pod jednakim uvjetima i bez diskriminacije po bilo kojem osnovu. Država i njena oba entiteta imaju obavezu da omoguće uživanje i zaštitu ovih prava. Shodno tome, u članu II A.2.2 Ustava Federacije BiH određeno je da svi građani uživaju pravo na osnivanje i pripadanje političkim partijama; i politička prava: da učestvuju u javnim poslovima; da imaju jednak pristup javnim službama; da biraju i da budu birani (ovo naravno nije potpuna lista).

Nacionalni kriterij onemogućava diobu političke, socijalne i ekonomske moći pod jednakim uslovima unutar građanskog društva, favorizirajući u političkoj participaciji domenu zaštite ljudskih prava nacionalne grupe na štetu građana kao pojedinaca. Ovaj koncept omogućava da konstitutivni narodi među sobom raspoređuju i dijele vlast i moć u državi, sprječavajući, dakle primjenu jednakog tretmana za sve građane. (dr. Christina Krause, 2009.)

Za svako društvo da bi se zadovoljila vladavina prava i poštivala sva ljudska prava smatramo da građanski tip stranaka (nenacionalnih) trebao bi biti puno bolja politička opcija za jednu cjelinu odnosno društvo, u našem okruženju a i široj regiji. Kao primjer tome možemo vidjeti u nekim od evropskih zemalja u kojima je uređenost takve prirode gdje vladaju građanske preorijentisane političke stranke (Belgija, Švicarska).

Primjena nacionalnih kvota bila bi posebno problematična u slučaju BiH iz nekoliko razloga.

Najprije, BiH nema kompaktnu strukturu naseljenosti nacionalnih grupa koje bi se štitile kvotama. Izbor člana Predsjedništva većinom glasova iz Republike Srpske *de facto* garantuje da će taj član biti nacionalni Srbin. Isto tako, hrvatski političari sve više traže odvojenu regionalnu izbornu jedinicu. Iako se oblasti na kojima žive nacionalni Hrvati mogu definisati, uglavnom u tri kantona u Hercegovini, formiranje većinske hrvatske izborne jedinice niti je poželjno, niti politički izvodljivo s obzirom da bi vodilo do još jedne teritorijalne podjele države duž nacionalnih linija.

Drugo, nacionalne kvote predstavljaju osjetljivo pitanje, imajući u vidu da je trenutna teritorijalna podijeljenost nastala tokom rata 1992-5. godine, nacionalnog čišćenja i genocida. Ali problemi idu dalje od političke simbolike: na (većinskim) izborima članova Predsjedništva, mogli bi da pobijede realno samo kandidati koji pripadaju nadmoćnoj nacionalnoj većini u svakom regionu. To znači da su lokalne manjine, zapravo, isključene iz predstavništva, što pogađa birače koji su ostali manjina u regionu, s obzirom su njihovi sunarodnici izbjegli tokom ili poslije rata. Stoga, ova *de facto* diskriminacija bi pogodila posebno ranjive grupe građana: izbjeglice, koje glasaju u mjestu svog porijekla, povratnike i one malobrojne koji su preživjeli nacionalno čišćenje i ostali u svom rodnom gradu. Partijske kvote bi omogućile posebne privilegije onim partijama koje su nacionalno definisane – i kaznile multinacionalne političke partije i one koji teže pomirenju. U suštini, multinacionalne partije sa nadmoćnom podrškom jedne nacionalne grupe mogu ponovo da postanu nacionalne. Kvote za kandidate direktno garantuju predstavljenost kandidata zaštićenih manjina, ali kandidati mogu strateški da odluče koji identitet je najbolji za povećanje njihovih izgleda na izborima.

Također, kao što je ranije spominjano, nacionalne kvote zahtijevaju ili instancu koja će određivati nacionalni identitet kandidata ili samo-izjašnjavanje. Iskustva i BiH i drugih država sa samoizjašnjavanjem su mješovita. Primjer je Ejup Ganić, koji je 1990. godine izabran kao član Jugoslovena u državno predsjedništvo, kasnije je izabran kao bošnjački član u istu instituciju. Mnogi građani imaju neodređene nacionalne identitete, ili mijenjaju svoju samo-percepciju tokom vremena. (Bochsler, 2012.)

Integracionalistička škola, kao jedno od rješenja predlaže da se jaki nosioci političke moći biraju prema izbornim pravilima koja osnažuju one političare sa programom pomirenja – koji imaju najveće šanse da dobiju podršku različitih komunalnih grupa, smatrajući samim tim da se sistem kvota protivi liberalnoj demokratiji. Međutim, pokazuje se da većinski sistemi glasanja, a naročito alternativno glasanje, koje promovišu integracionalistički teoretičari, često ne ispunjavaju svoja obećanja, pošto mogu da funkcionišu samo pod vrlo striktnim uslovima. (Kapidžić)

*ZAKLJUČAK*

Aktuelne institucije BiH čine nemogućim donošenje bilo kog zakona na uobičajan način. Štaviše, do sada, procesi institucionalnih reformi su blokirani – naročito kada dotiču osjetljivu ravnotežu između nacionalnih grupa. Na osnovu ove kratke analize, zaključuje se da je u djelovanju već postojećih ali i novoformiranih stranaka, kao i u procesima mobilizacije biračkog tijela, nacionalni pristup ostao ključan u stranačkom životu BiH. Karteli elita u BiH ne samo da ne promovišu saradnju i stabiliziraju demokratiju, već proizvode nove tenzije i podjele. (Saša Gavrić, 2012.)

Sam način izbora i sastav Predsjedništva BiH ohrabruje nacionalno fragmentiranje biračkog tijela, učvršćuju podijeljenost društva i omogućavaju nacionalnim političkim elitama, da samoidentifikacijom sa nacionalnim interesima, zanemare znatno izraženiju heterogenost i složenost društva, svodeći sve društvene interese na nacionalne. Stoga ne iznenađuje što su političke stranke i koalicije, kandidujući svoje predstavnike za članove Predsjedništva, isticale u prvi plan potrebu političke borbe za odbranu jednostrano definisanih nacionalnih ili državnih interesa, čime je politički pluralizam osiromašio u sadržini, te se kao takav sveo na specifičan model elitističke demokratije sa nacionalnim predznakom.

Kvote nisu rješenje za BiH. Umjesto toga, jedinstvena izborna jedinica bi omogućila i Bošnjacima i nacionalnim Hrvatima sa glasačkim pravima u Republici Srpskoj i nacionalnim Srbima koji glasaju u Federaciji da izaberu kandidate iz svoje nacionalne grupe, ili da se kandiduju za Predsjedništvo. Prema trenutno važećim pravilima, ovi građani imaju pravo da glasaju, ali mogu da glasaju samo za one kandidate iz nacionalne grupe/nacionalnih grupa koja je politički dominantna u svom entitetu. Disperzovane manjine bi imale koristi od toga da budu ujedinjene u jednu jedinicu pošto bi mogle da glasaju za svog preferiranog kandidata.

Sadašnja podjela izbora na dvije izborne jedinice sprječava potencijalne međunacionalne glasove, pošto bošnjački i hrvatski kandidati nisu kvalifikovani da dobiju glasove od većine nacionalnih Srba (koji žive u RS), dok srpski kandidati nisu kvalifikovani da budu izabrani od strane većine bošnjačkih i hrvatskih birača (koji žive u Federaciji). Jedinstvena izborna jedinica širom zemlje bi se mogla kombinovati sa nacionalnim kvotama. Takva kombinacija bi, međutim, otvorila vrata strateškom glasanju za kandidate iz drugih nacionalnih grupa. Međutim, strateško međunacionalno glasanje za bosanskohercegovačko Predsjedništvo je posljedica nacionalnih kvota. Dakle, uvođenje (kvazi-) proporcionalnog izbornog sistema umjesto – ili pored – nacionalnih kvota bi smanjilo potencijalni utjecaj strateškog glasanja, pošto bi svaka grupa mogla autonomno da izabere bar jednog člana Predsjedništva čak i ako neki birači i dalje glasaju strateški. Ovakav princip bi omogućio bosanskohercegovačkim političarima da dobiju nacionalni mandat, i da budu odgovorni biračkom tijelu u cijeloj državi. Na duži rok, to ohrabruje političare da unapređuju programe koji su popularni među biračima svih dijelova države.

*LITERATURA*:

1. Bochsler, D. (2012.). Non - discriminatory rules and ethnic representation: The election of the Bosnian state presidency.

2. dr. Christina Krause, D. B. (2009.). *Uvod u politički sistem BiH - IZABRANI ASPEKTI.* Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Konrad Adenauer, Predstavništvo u BiH.

3. Kapidžić, D. (n.d.). Segmentirani stranački sustav BiH.

4. Saša Gavrić, D. B. (2012.). *Parlamentarizam u BiH.* Sarajevo : Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Friedrich Ebert.

5. Trnka, K. (2009.). Specifičnosti ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine. *Revus*.