



**PROCJENA STANJA DEMOKRACIJE
U BOSNI I HERCEGOVINI**

Pogledi na demokratsku tranziciju



**PROCJENA STANJA DEMOKRACIJE U BOSNI I
HERCEGOVINI**

Pogledi na demokratsku tranziciju

ožujak, 2017.

Kazalo

Uvod.....	5
Metodologija za procjenu stanja demokracije.....	7

Glavna saznanja

Izborni sustav.....	8
Transparentnost i odgovornost vlasti.....	14
Institucionalne i zakonodavne politike.....	18
Etnička politika i politička učinkovitost.....	20
Političke stranke i zastupanje javnog interesa.....	23
Uključenost civilnog društva u donošenje odluka.....	24
Političko uključivanje marginaliziranih skupina – žena i mladih.....	28

Zahvala

NDI zahvaljuje stručnim suradnicima Adisu Arapović i Snježani Ivandić Ninković na značajnom doprinosu u vođenju organiziranih diskusija i na njihovom doprinosu u analizi u svrhu ovog izvješća. NDI zahvaljuje svim predstavnicima i predstavnicama političkih stranaka, civilnog društva, medija i akademske zajednice u Bosni i Hercegovini koji su sudjelovali u grupnim diskusijama koje sačinjavaju osnovu ovog izvješća. Izrada ovog izvješća je omogućena zahvaljujući sredstvima Nacionalne Zadužbine za Demokratiju (NED). Uporišta i stajališta izrečeni u ovoj publikaciji predstavljaju isključivo uporišta i stajališta autora i ne moraju nužno odražavati stajališta i uporišta NED-a.

UVOD

Dulje od dva desetljeća nakon završetka rata, Bosna i Hercegovina (BiH) i dalje je predmetom etničkih i teritorijalnih podjela koje kompliciraju razvoj trajnog, demokratskog političkog sustava. Sadašnja struktura upravljanja utvrđena Daytonskim sporazumom iz 1995. godine rezultira time da su politički konkurenti orijentirani na često suprotstavljene interese svoje tri glavne etničke skupine (Bošnjaci, Hrvati i Srbi). Međuetničko nepovjerenje često određuje smjer političkih rezultata i sprječava posvećivanje odgovornosti vlasti prema interesima i prioritetima građana i građanke koji nisu na etničkoj osnovi a koji se redovito nalaze na ljestvici među najvećim problemima po mišljenju javnosti bez obzira na etničku pripadnost, poput zapošljavanja. Predstavničke i regulatorne institucije ne provode odgovarajući nadzor nad vladinim politikama i aktivnostima a provođenje sdruštenih i ekonomskih reformi i dalje je ograničeno.

Unatoč ovim izazovima, izgledi za članstvo u Europskoj uniji (EU), iako daleki, i dalje služe za uporište demokratskim reformama. BiH je podnijela službeni zahtjev za članstvo u EU u siječnju 2016. i na kraju te godine je dobila Upitnik Europske komisije koji se sastoji od 33 poglavlja. Premda približavanje članstvu u EU ima širok konsenzus u političkom spektru, ova tema nije imuna na etničke i teritorijalne prepirke. U ožujku 2017. godine Vlada Republike Srpske (RS) je najavila da će prekinuti suradnju na kompletiranju upitnika kao odgovor na unilateralni postupak bošnjačkog člana Predsjedništva kojim je zatražena apelacija u slučaju protiv Srbije za genocid pred Međunarodnim sudom pravde u Hagu. Ovaj čin pokazuje ograničenost perspektive članstva u EU u odnosu na etnička nesuglasja među političkim elitama.

Prevladavajući stranački i etnički/entitetski politički interesi, zajedno sa složenom strukturom koja je vezana uz preklapanje nadležnosti više razina vlasti, i dalje blokiraju ukupni politički konsenzus, što pokazuje da se društveno-ekonomska reforma ne može provesti bez institucionalne reforme. Sukladno tome, reforma vlasti se ne može provesti bez političke reforme.

Sporo provođenje krucijalnih reformi i stalna ometanja uzrokovana etničkim i nacionalističkim pitanjima uvelike frustriraju brojne građane i građanke i otkrivaju

propuste u pristupu koji ne uključuje političku reformu. U veljači 2014. godine izbili su masovni prosvjedi i demonstracije u gradovima diljem zemlje, kada su građani izašli na ulice da pozovu političku elitu na odgovornost zbog korupcije i nedostatka ekonomskih mogućnosti. Demonstracije su otkrile duboko nezadovoljstvo političkim stanjem i stavile naglasak na zahtjeve za suštinskim društveno-ekonomskim reformama. Istraživanje javnog mnijenja, koje je proveo Nacionalni demokratski institut (NDI) u travnju 2016. godine, otkrilo je kako velika većina građana (88 %) i dalje vjeruje da država ide u pogrešnom smjeru. Nakon posljednjih općih izbora održanih 2014. godine, novoformirane vlasti na državnoj i razini dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS), obećale su da će nastaviti raditi na provođenju društveno-ekonomskih reformi orijentiranih od strane EU, poznatijih kao Reformska agenda. Tom agendom obećan je politički zaokret od međuetničkih nesuglasica ka pragmatičnom, konstruktivnom i koherentnom programu reforme ekonomske i socijalne politike, na način koji odražava interese građana i građanki. Unatoč tome, napredak ove inicijative je ograničen.

Kako bi potaknuo dijalog utemeljen na specifičnim pitanjima i međustranačku suradnju u društveno-ekonomskim i političkim reformama, NDI je krajem 2015. godine organizirao *procjenu stanja demokracije* sredstvima iz Nacionalne zadužbine za demokraciju (NED). Analizom stanja demokracije u BiH nakon izbora u listopadu 2014. godine došlo se do saznanja danih u nastavku, čiji je cilj potaknuti daljnji dijalog i raspravu među političkim strankama, predstavnicima i predstavnicama civilnoga društva i javnosti uopćeno o tekućem procesu demokratizacije BiH i smjeru reformskih aktivnosti.

NDI se u svojoj procjeni usredotočio na ključna pitanja koja se tiču vladajućih i političkih institucija i političkog diskursa. Teme za procjenu izabrane su tako da mogu obuhvatiti najkritičnije izazove u aktualnoj demokratizaciji BiH:

- izborni sustav
- transparentnost i odgovornost vlasti
- institucionalne i zakonodavne politike
- etničke politike i politička učinkovitost
- političke stranke i zastupanje javnog interesa
- uključenost civilnog društva u donošenje odluka
- političko uključivanje marginaliziranih skupina.

Metodologija za procjenu stanja demokracije

U suradnji s domaćim političkim analitičarima i analitičarkama i predstavnicima i predstavnicama civilnoga društva, NDI je razvio metodologiju čiji je cilj osigurati konstruktivan doprinos niza domaćih aktera. Institut je identificirao i intervjuirao 50 predstavnika i predstavnica organizacija civilnoga društva (OCD), političkih stranaka, medija i akademske zajednice, sa sjedištem u Banjoj Luci, Sarajevu i Mostaru. Ovi su gradovi izabrani kao središta političkog, društvenog i kulturnog života u BiH. NDI je organizirao tri skupine sudionika i sudionica u svakom gradu, što je rezultiralo održavanjem devet rasprava koje su moderirali domaći eksperti i ekspertice. Ovo izvješće sadrži glavna saznanja nastala kao rezultat tih rasprava kombiniranih sa analizom koju je uradio NDI.

Institut nije koristio standardni pristup izrade procjene stanja demokracije pri kojem se izvedba demokracije u BiH analizira u odnosu na dominantnu praksu u zemljama sa uspostavljenom demokracijom. Premda se u ovom izvješću referira na određene demokratske standarde koji se tiču prava građana i građanki i transparentnost vlasti kao na relevantna mjerila kojima se procjenjuje demokratski napredak, NDI je težio ka tome da ova vježba ponudi izrazito bosansko-hercegovačko viđenje trenutne demokratske tranzicije zemlje.

IZBORNI SUSTAV

Premda se izborni sustav u BiH često smatra jednim od najsloženijih u svijetu, ipak je na određeni način pozitivno utjecao na stvaranje stabilne osnove za političko nadmetanje. Međutim, kao jedan od ključnih čimbenika za organiziranje politike, izborni sustav zahtijeva periodični pregled. Odražavajući političku dinamiku poslijeratnog perioda stečenu putem ustavnih odredbi ispregovanih u okviru Dejtonskog mirovnog sporazuma, izborni okvir naglašava zastupljenost zasnovanu na etničkoj pripadnosti na štetu individualnih prava. Individualni građani i građanke su suočeni sa diskriminatornim ograničenjima prilikom glasovanja i kandidiranja zasnovanu na etničkoj pripadnosti i mjestu prebivanja. Unatoč prednostima koje nastaju iz stvaranja početnog temeljnog okvira za političko nadmetanje, aktualni izborni sustav ima više demokratskih nedostataka a mnogi od njih proizlaze iz stalne suprotstavljenosti između kolektivnih i individualnih prava.

Brojni sudski predmeti pokazali su da izborni sustav povređuje određene ustavne norme i međunarodne konvencije o ljudskim pravima. To je najprije pokazao predmet *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (2009)*, kojim se osporava tročlano Predsjedništvo utemeljeno na etničkoj pripadnosti. Sadašnjim su sustavom predsjedničke dužnosti izrijekom rezervirane za predstavnike i predstavnice Bošnjaka i Bošnjakinja, Hrvata i Hrvatica i Srba i Srkinja, koji su priznati kao 'konstitutivni narodi' Bosne i Hercegovine putem presude Ustavnog suda iz 2000. godine. BiH građani pripadnici romske i židovske etničke skupine pokrenuli su predmet pred Europskim sudom za ljudska prava (ESLJP) tvrdeći da takva struktura povređuje njihova prava jer im se zabranjuje obnašanje ovih dužnosti. Sud je donio presudu da je onemogućavanjem kandidiranja za ove dužnosti, zbog etničkih kriterija, povrijeđen članak 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kojim se zabranjuje diskriminacija zasnovan na etničkoj pripadnosti, kao i članak 3. Protokola 1. koji se odnosi na pravo na slobodne izbore.

Tijekom proteklih sedam godina, politički čelnici i čelnice u BiH do sada nisu proveli reforme sustava kako bi se država povinivala odluci Suda, stvarajući tako dugotrajnu ustavnu krizu koja ometa BiH na putu k daljnjim euroatlantskim integracijama.

Nastavak nepoštivanja ove presude ugrožava članstvo BiH u Vijeću Europe, što je preduvjet za članstvo u Europskoj uniji. U međuvremenu, izbor srpskog člana rotirajućeg tročlanog Predsjedništva iz Republike Srpske te bošnjačkog i hrvatskog člana iz Federacije BiH također je stavka koju je Sud osporavao u predmetima *Zornić (2014)* i *Pilav (2016)*. ESLJP je u ovim predmetima presudio da su prava građana i građanki prekršena na osnovu kombiniranih uzroka etničkog identiteta i mjesta prebivanja.¹

Poštovanje odluka ESLJP-a zahtijeva znatno restrukturiranje državnih institucija i potencijalno bi otvorile prostor za širu raspravu o uređenju koje uključuje proširenje etničke podjele vlasti. Međutim, ove su povrede prava građana i građanki ključni demokratski izazov za podjednako predstavljanje građana i građanki i pravo na izjašnjavanje na koji se mora odgovoriti kako bi se osiguralo da BiH nastavi ostvarivati svoju punu demokratizaciju i kontinuirani napredak na putu k euroatlantskim integracijama.

Osim ovih temeljnih pitanja demokratske zastupljenosti, izborni sustav suočava se s izazovima u pogledu administracijskog i političkog poštovanja demokratskih načela. Dalje, postoje systemske zapreke za uspostavljanje stabilnih vlada. Nadmetanje za glasove koje se odvija po etničkim linijama dovodi do čestih političkih kriza i vrlo nestabilnih parlamentarnih većina i vlada s obzirom na to da su stranke primorane da uspostave matematičke koalicije sa drugim strankama koje dijele poneko ili nijedno stanovište iz političke platforme sa njima. Izbornu administraciju često muče prijevare i zlouporabe, kao i primjena izbornih rezultata koja je spora, nepotpuna ili izložena blokadama. Sve u svemu, izborni sustav BiH služi za jačanje etničke i entitetske podjele, te na taj način predstavlja prepreku za konsolidaciju parlamentarne demokracije.

Kako bi utvrdila aktualne izazove postavljene pred izborni sustav, ova je procjena usmjerena na raspravu o sljedećim pitanjima:

¹ Presuda u predmetu *Zornić protiv Bosne i Hercegovine*:

http://www.coe.int/documents/1498993/0/CASE+OF+ZORNIC+v++BOSNIA++AND+HERZEGOVIN+A_ENG.pdf/82285021-bbec-4ffd-a4a0-72b23225332a

Presuda u predmetu *Pilav protiv Bosne i Hercegovine*:

[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-163437"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

- *Koji su najslabiji dijelovi sustava? Što treba promijeniti i kako? Je li moguća reforma izbornog sustava bez ustavne reforme? Što bi trebali biti glavni prioriteti?*
- *S obzirom na to da prethodni napori međusektorske radne skupine nisu polučili rezultate, što treba promijeniti/poboljšati u tom procesu? Kako bi trebao izgledati proces i tko ga treba voditi? Koja je vrsta kampanje i informiranja javnosti potrebna?*
- *Koje druge srodne zakone treba promijeniti? Koja su to glavna pitanja koja čine preduvjet za promjene? Koji je najbolji način pristupanja tim promjenama? Tko su ključni akteri?*

Za vrijeme vođene (facilitirane) rasprave, sudionici i sudionice su se usaglasili/le u tome da bi, za rješavanje pitanja navedenih u presudama ESLJP-a u predmetima *Sejdić i Finci*, *Pilav* i *Zornić*, izmjene sadašnjeg Izbornog zakona BiH trebalo da obuhvate izradu novog izbornog zakona, kao i reformu ustavnog okvira. Također je istaknuto jednako važnim odgovoriti na pitanje - kako postići politički konsenzus i utvrditi koje najbitnije elemente i prioritete treba uzeti u obzir kada se raspravlja o izbornim reformama, imajući u vidu da su ranije političke reforme u proteklih 10 godina imale ograničen uspjeh. Istovjetno, sudionici i sudionice su identificirali/le slijed tehničkih reformi koje bi se mogle provesti bez zalaska u ustavna pitanja presuda ESLJP-a. Razmatrane su neke od sljedećih reformi: izmjena formule za pretvaranje postotka udjela glasova u broj mandata; pripadaju li parlamentarni mandati pojedincima i pojedinkama ili političkim strankama; zatvorene naspram otvorenih lista; podizanje praga za ulazak u parlament sa sadašnjih 3 %; održavanje općih i lokalnih izbora u istoj godini, a ne naizmjenice svake dvije godine; restrukturiranje lokalnih izbornih povjerenstava; korištenje nove tehnologije glasovanja i donošenje odredaba za opoziv izbora ili pokretanje prijevremenih izbora.

Tijekom rasprave u fokusnoj grupi pojavilo se nekoliko stajališta i preporuka kojima su sudionici i sudionice bili skloni:

- Potrebno je usvojiti potpuno novi izborni zakon, a ne donositi izmjene i dopune postojećeg, što je djelotvornije sredstvo za ugradnju strukturalnih i tehničkih ispravaka radi usklađivanja s nacionalnim i međunarodnim sudskim odlukama.

- Presuda ESLJP-a u predmetu *Sejdić i Finci* mora biti provedena na način kojim se izjednačavaju kolektivna i individualna prava, iako sudionici i sudionice nisu ukazali/le na specifična rješenja glede toga kako to postići.
- Potrebno je nametnuti sankcije u slučaju bilo kakve povrede postupka ili propuštanja rokova u primjeni izbornih rezultata.
- U izborni zakon treba biti uključen mehanizam za prijevremene izbore.
- Potrebno je održavati lokalne i opće izbore u istoj godini, ali bolje u razmaku od šest mjeseci nego istoga dana. Razlog tomu je što bi populizam kampanja za opće izbore zasjenio probleme na lokalnoj razini. Sudionici i sudionice su također izrazili/le sumnju da bi izborna administracija mogla organizirati opće i lokalne izbore u jednom danu.
- Elektronički sustav glasovanja poboljšao bi tehničku organizaciju izbora i riješio nekoliko problema, uključujući i broj nevažećih glasačkih listića i brzinu dobivanja konačnih i potvrđenih rezultata.
- Potrebno je ponovno odrediti izborne jedinice u skladu s obvezom prema izbornom zakonu. Sudionici i sudionice su naglasili/le da izborne granice nisu ponovno definirane od usvajanja Izbornog zakona, što je dovelo do neravnopravne zastupljenosti uslijed pomjeranja stanovništva do kojih je došlo u zadnjih 15 godina.
- Mišljenja o podizanju praga s 3 % bila su podijeljena. Sadašnji prag je nizak u odnosu na regiju, s 5 % u Hrvatskoj i Srbiji i 4 % u Crnoj Gori. Neki od glavnih aktera i akterica podržali/le su ideju o podizanju praga, objašnjavajući da će to pomoći u stabiliziranju parlamentarne većine, povećanju učinkovitosti zakonodavne i izvršne vlasti, te bržoj primjeni izbornih rezultata i formiranju izvršne vlasti. Drugi/e su tvrdili da nizak prag nudi veći pluralizam i bolju razmjernost, a time i legitimitet.

Sudionici i sudionice smatraju da donositelji i donositeljice odluka mogu postići dogovor u vezi s nizom tehničkih izmjena i dopuna izbornog zakonodavstva, uključujući i one koje preporučuje koalicija *Pod lupom*. Koalicija je predložila niz tehničkih reformi, kao što su: predsjednik ili predsjednica i najmanje jedan član ili članica lokalnog izbornog povjerenstva trebaju biti nestranački članovi ili članice; samo parlamentarna tijela trebaju imenovati članove i članice izborne komisije; sastav biračkih odbora treba

biti javno objavljen; potrebno je upostaviti sankcije za odustajanje od članstva u biračkom odboru bez davanja razloga za to; potrebno je koristiti prozirne glasačke kutije u nedostatku elektroničkog glasovanja; treba spriječiti kandidate i kandidatkinje da mijenjaju etničku pripadnost tijekom najmanje dva izborna ciklusa.

Odražavajući javnu političku raspravu koja se odvija niz godina, sudionici i sudionice su iskazali podijeljena gledišta o tome do koje mjere kandidacijske liste trebaju biti otvorene ili zatvorene. BiH trenutačno ima sustav poluotvorenih listi u okviru kojeg birači i biračice mogu izabrati pojedinačne kandidate unutar liste jedne političke stranke ali kandidati i kandidatkinje moraju preći prag od 5% kako bi se pomjerali ka vrhu liste. Neki od njih eksplicitno su podržali zatvorene izborne liste i bili protiv zamisli preferencijalnog glasovanja, tj. pomjerenja kandidata i kandidatkinja s druge razine na viša mjesta unutar jedne liste ako dobiju dovoljan broj preferencijalnih glasova. Prema ovom prijedlogu, birači ne bi imali mogućnost da daju preferenciju određenim kandidatima i kandidatkinjama na stranačkoj listi te da na taj način utječu na redoslijed na listi ili odlučivanja o raspodjeli mjesta na listi. Glavni argument za to je što se na ovaj način mogu osigurati bolja rodna i etnička ravnoteža, pretpostavljajući da bi stranke ponudile raznolik izbor kandidata i kandidatkinja za izborne pozicije.

Međutim, drugi su iskazali uvjerenje da se poboljšanje rodnog bilansa na izabranim pozicijama može postići i uz zadržavanje sustava otvorenih listi tako da se propiše obvezna rodna kvota u parlamentima uz odredbu da korištenje kvote može da bude u sukobu sa raspodjelom mandata zasnovanom na preferencijalnom glasovanju. Druga inicijativa je bila da se prag unutar poluotvorenog sustava podigne na 20%, na taj način podižući granicu za pomjerenje kandidata i kandidatkinja unutar liste na osnovu preferencijalnih glasova. Ovaj predloženi visoki prag bi u suštini kreirao sustav zatvorenih listi i uklonio važnu priliku za izbor birača.

Većina predstavnika i predstavnica političkih stranaka, zajedno s jasnom većinom predstavnika i predstavnica civilnoga društva i akademske zajednice, izrazili su uvjerenje da stvarni cilj zadržavanja poluotvorene liste nije rodna ravnopravnost, već je to želja stranaka da daju mandate isključivo svojim odanim članovima i članicama. Zanimljivo, niti u jednoj političkoj stranci ne postoji puni konsenzus o ovom pitanju,

a pogotovu ne među vladajućim strankama ili strankama oporbenog bloka. U takvoj situaciji, malo je vjerojatno da se lako može postići široki konsenzus.

Od ključne važnosti za ovu raspravu je kako sustav glasovanja može na najbolji način ponuditi izbor biračima i biračicama i maksimizirati mogućnost raznolike i inkluzivne zastupljenosti.

Vlasništvo nad mandatom također se pokazalo kontroverznim pitanjem. Nije postignut konsenzus po pitanju reforme postojećeg modela, u kojem je zastupnik ili zastupnica ponaosob, a ne politička stranka, vlasnik ili vlasnica mandata. Međutim, mnogo je

Izbori u Mostaru

Sudionici i sudionice su izrazili veliku zabrinutost i ukazali na potrebu rješavanja pitanja lokalnih izbora u Mostaru. Izbori nisu održani od 2008. godine nakon presude Ustavnog suda, kojom je Statut Grada Mostara proglašen neustavnim i naloženo je njegovo usklađivanje s ustavnim okvirom. Ključni lokalni politički akteri do sada nisu mogli postići konsenzus o izmjenama i dopunama Statuta i tako omogućiti nove izbore. Sudionici i sudionice u vođenim (facilitarnim) raspravama predložili/le su da će biti potreban jači vanjski pritisak za rješavanje pitanja izborne reforme, te da pitanje Mostara treba uključiti u širu reformu. Na taj način stranke će biti obvezne podržati i primijeniti kompromis kao dio šireg paketa reformi.

sudionika i sudionica izrazilo svoje neslaganje s postojećim modelom, jer on može narušiti parlamentarnu većinu. Bilo je više primjera u kojima je vlasnik ili vlasnica mandata napustio/la matičnu stranku i pridružio/la se drugoj ili ostao/la samostalni zastupnik ili zastupnica ubrzo nakon izbora ili za vrijeme svoga mandata. Međutim, većina sudionika i sudionica koji/e nisu članovi i članice političkih stranaka izrazila je uvjerenje da vlasništvo nad mandatom treba ostati u

rukama sâmh zastupnika i zastupnica, jer bi u suprotnome odgovornost zastupnika i zastupnica prema građanima i građankama bila umanjena, uz stvaranje još veće koncentracije moći unutar političkih stranaka. Navedeni/e sudionici i sudionice bili su skloni promatrati ovaj prijedlog kao ambiciju nekih stranaka da centraliziraju svoju moć.

Pojedini sudionici i sudionice vide obvezno glasovanje kao najbolji instrument demokratizacije i jačanja političke odgovornosti, kako građana i građanki tako i zakonodavne i izvršne vlasti. Bolji odaziv dat će veći legitimitet političkim institucijama, za razliku od trenutne situacije u BiH, gdje oko 25 do 30 % građana i građanki s pravom glasa određuje pobjednike i pobjednice izbora. Međutim, bilo je i veoma naglašenih mišljenja u smislu podrške političkoj apstinenciji kao pravu te stajališta da zakon ne može prisiliti građane i građanke da glasuju.

Osim brojnih prijedloga za reformu izbornog sustava, pojedini su sudionici i sudionice pokrenuli pitanje nedostatka transparentnosti u financiranju političkih stranaka i upravljanja sukobom interesa. Pojedini su sudionici i sudionice bili uvjereni u uglavnom lošu pozicioniranost mjerodavnih zakona i da financiranje političkih stranaka iz državnog proračuna nije dalo očekivani rezultat za smanjenje korupcije.

TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST VLASTI

Demokratsko upravljanje oslanja se na odgovornost prema građanima i građankama koja se ogleda u transparentnom donošenju odluka i provedbi politika. Unaprjeđenje transparentnosti i odgovornosti u donošenju odluka vlada u BiH uvjet za europske integracije. Ustavni i pravni okvir za osiguravanje transparentnosti postoji, uključujući i Zakon o slobodi pristupa informacijama i Zakon o zaštiti prijavitelja korupcije u institucijama BiH kao i mehanizmi za javne konzultacija u donošenju odluka. U nekoliko zadnjih godina proširen je koncept slobode pristupa informacijama kako bi uključivao brzu reakciju na zahtjeve građana za pružanjem informacija, kao i obvezu državnih institucija da proaktivno objavljuju informacije o svojem radu. BiH se pridružila Partnerstvu za otvorenu vlast 2014. godine, pokazujući na taj način opredijeljenost institucija vlasti za unaprjeđenje javnog pristupa informacijama.

Međutim, u praksi se javljaju neujednačena primjena i brojne praznine u zakonu koje omogućavaju institucijama da zaobiđu obveze transparentnog djelovanja. U praksi institucije samo sporadično ispunjavaju europske standarde. Politički interesi često utječu na usuglašavanje zakonskih odredaba u ovom području.

Kako bi se utvrdila razina transparentnosti i odgovornosti vlasti u BiH, ova je procjena usmjerena na raspravu o sljedećim pitanjima:

- *Koji su to najčešće korišteni i prepoznati mehanizmi za razmjenu ili objavljivanje informacija? Koliko su učinkoviti ti mehanizmi?*
- *Koje su to točke pristupa putem kojih civilno društvo može sudjelovati u procesu donošenja odluka? Na koji način građani i građanke, građanske organizacije i bilo koja zainteresirana strana koriste mogućnosti (ako one postoje) za pristup? Na koji način građani i građanke mogu pozvati svoje izabrane dužnosnike i dužnosnice na odgovornost? Što se može učiniti na poboljšanju učinkovitosti tih metoda?*
- *Koji model treba slijediti kada su u pitanju transparentnost i odgovornost? Što se treba dogoditi da bi se primijenio ovaj model? Koje su to najbolje prakse koje treba slijediti?*

Velika većina suglasna je u tome da je najveći problem u tome što je politička moć u Bosni i Hercegovini koncentrirana u političkim strankama (i međunarodnoj zajednici u određenim slučajevima), a ne u institucijama. Građani i građanke svoje pozive na odgovornost usmjeravaju na vlade, a institucije umjesto toga djeluju odgovarajući na odluke političkih stranaka donesene izvan formalnih struktura. Ovakav raskorak vodi do frustracija i nemogućstva da se zahtjevi za transparentnošću i odgovornošću usmjere na mjesta stvarne političke moći.

Većina sudionika i sudionica vjeruje da je najbolji mehanizam za jačanje odgovornosti jačanje vladavine prava, izgradnja institucija i ulaganje odgovarajućih napora u prenošenje stranačke moći na javne institucije. Sudionici i sudionice su ukazali na nepostojanje mehanizma za prijevremene izbore kao specifičan problem, jer to obeshrabruje dužnosnike i dužnosnice u vlasti da teže kompromisu i uskraćuje građanima i građankama mogućnost pozivanja dužnosnika na odgovornost.

Sudionici i sudionice su se usuglasili o nekoliko stajališta i preporuka u vezi s transparentnošću i odgovornošću:

- U sva tri važeća zakona o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI) na državnoj i entitetskim razinama propisana je ograničena obveza davanja informacija samo na pisani zahtjev. Harmonizacijom zakona i povećanjem transparentnosti unutar ZOSPI-ja bi se postavio uvjet za sve javne institucije - izvršne, zakonodavne i sudske vlasti, organe koji obavljaju javne pozicije, organe uprave, pravne subjekte koji su u vlasništvu javnog organa ili pod kontrolom javnog organa - da

proaktivno objavljuju informacije od javnog značaja, radije nego da se oslanjaju na zahtjeve građana i građanki ili slijede neobvezujuće upute. Harmoniziranim zakonom bi se mogli osigurati snažniji provedbeni i nadzorni mehanizmi, uključujući i uspostavu odgovarajućeg tijela koje bi provodilo nadzor. Ono što je najvažnije, zakonom bi se mogle jasno odrediti kategorije informacija što ih sve vlasti trebaju objavljivati i redovito ažurirati putem interneta, a pristup bi bio omogućen u službenim prostorijama, knjižnicama i medijima.

- Zakoni kojima se propisuje objava bitnih informacija o pojedinim pitanjima na službenim internetskim stranicama javnih institucija ili u službenim glasilima se provode samo sporadično. Treba posvetiti veću pozornost primjeni ovih zakonskih odredaba.
- Građani i građanke pokazuju mali interes za političke procese zbog koncentracije moći unutar političkih stranaka i nedostatka autoriteta u parlamentu. Sudionici i sudionice smatraju kako bi jačanje neovisne uloge parlamenta i institucija izvršne vlasti povećalo uključenost građana i građanki u donošenje odluka i unaprijedilo odgovornost.
- Sudionici i sudionice su se u velikoj mjeri suglasili/le glede toga da su zakonodavna tijela mnogo transparentnija od izvršne vlasti i da je pozornost javnosti uglavnom usmjerena na zastupnike i zastupnice u parlamentima. Oni/e smatraju da su državna služba, kao i javna uprava i javna poduzeća, najmanje transparentne i odgovorne državne institucije. Stoga, napore za podizanje odgovornosti i transparentnosti treba preusmjeriti na izvršnu vlast na svim razinama.
- Zakonodovani proces bi u velikoj mjeri mogao biti poboljšan uz veće uključivanje javnosti, stručnjaka i stručnjakinja i parlamentarnih amandmana. Šire uključivanje javnosti također će dovesti do veće transparentnosti u zakonodavnom procesu, koji su sudionici i sudionice identificirali za ključni izazov.
- Sudionici i sudionice su ukazali/le na nekoliko pozitivnih koraka kojima su poboljšani transparentnost i odgovornost u BiH. Zasjedanja parlamenata otvorena su za javnost i internetske stranice parlamenata omogućuju praćenje sjednica uživo putem interneta. Internetske stranice također sadrže najmjerodavnije informacije o radu parlamenata, zastupnika i zastupnica, sadržaju sjednica, ukupnim rezultatima glasovanja, zvučne zapise, audiosnimke, transkripte itd., uz dnevno ažuriranje stranica. Određene broj organizacija civilnoga društva odobreno je redovito nazočenje svim sjednicama parlamenta

uz sveobuhvatno praćenje njegovog rada, rezultata, učinkovitosti, transparentnosti i odgovornosti, uključujući periodične analize i izvješćivanje o napretku. U konačnici, zakoni o slobodnom pristupu informacijama daju bazični pravni okvir za izgradnju i proširenje transparentnosti vlasti.

Unatoč tome napretku, i dalje je izazov osigurati odgovornost vlasti. Sudionici i sudionice su u više navrata naglasili problem velikih obećanja koja su dio kampanje, a koja su dana u predizbornoj političkoj debati, bez obzira na to jesu li realna. Visoki dužnosnici i dužnosnice i čelnici i čelnice političkih stranaka redovito daju nerealna obećanja u vrijeme izbornih kampanja, o kojima se nikad ne raspravlja nakon izbora ili kasnije budu odbačena nakon formiranja različitih koalicija koje imaju suprotne interese. Ovo se koristi kako bi se umanjila odgovornost, jer na taj način građani i građanke i organizacije civilnoga društva ne mogu pozvati izabrane čelnike i čelnice da ispune obećanja dana u predizbornoj platformi, a koja su ostvariva.

Parlamenti ne koriste u cijelosti svoje zakonodavne i nadzorne funkcije, osobito u procesu europskih integracija. Koraci namijenjeni poboljšanju uloge parlamenata kako bi postali odgovorne, otvorene i transparentne institucije u znatnoj mjeri će ojačati reformske napore. Jedna od mogućnosti za poboljšanje je poslovnik o radu i u vezi je s javnim raspravama, pri čemu se mehanizmi za uključivanje građana i građanki u procese odlučivanja u parlamentima mogu proširiti i ojačati. Tako bi nižim razinama vlasti bio uspostavljen kvalitetan mehanizam za sudjelovanje građana u izradi zakona, koji bi nadležna ministarstva na nižim razinama vlasti potom usvojila.

Javne nabave

Prema novom Zakonu o javnim nabavama, ugovorna tijela moraju objaviti sve obavijesti o nabavama, dodjeli ugovora ili otkazivanjima javnih nabava na Portalu javnih nabava. Sažetak svih obavijesti također mora biti objavljen u „Službenom glasniku BiH“ i može biti objavljen na relevantnim internetskim stranicama i u relevantnim publikacijama. Još jedan važan korak naprijed u pružanju informacija javnosti je *Naputak o izradi i održavanju službenih internetskih stranica institucija Bosne i Hercegovine*, koji je izradilo Ministarstvo komunikacija i prometa BiH, a kojim se utvrđuju standardi za izgled i sadržaj internetskih stranica vlasti s ciljem „pružanja jasnih, preciznih i aktualnih informacija o uslugama i aktivnostima institucije.“ Slična politika provodi se i na entitetskoj razini.

Drugi pravni mehanizmi polučili su različite rezultate. Zakon o sukobu interesa relativno je pozitivan primjer pravnog instrumenta kojim se poboljšavaju transparentnost i odgovornost. Međutim, medijski izvještaji i analize koje je proveo OCD otkrivaju da je mali broj prijavljenih slučajeva sukoba interesa ustvari popraćen istragom i sankcijama, što ukazuje na nedosljednu provedbu zakona i manjak političke odgovornosti, čak i u pojedinačnim slučajevima kada je sukob interesa evidentan. Neovisno pravosuđe preduvjet je za nadzor zakonodavne i izvršne vlasti, a niska stopa kaznenog progona i kažnjavanja slučajeva sukoba interesa ukazuje na nedostatak neovisnosti regulatornih i pravosudnih institucija.

INSTITUCIONALNE I ZAKONODAVNE POLITIKE

Poslijeratnim političkim okvirom međuetničke raspodjele moći u BiH efektivno je prenesena stvarna moć s državnih institucija na političke stranke. Složenost izbornog sustava BiH i više razina vlasti zahtijevaju široke koalicije kako bi se osigurale kvalificirane parlamentarne većine za formiranje vlada i donošenje zakona što rezultira paralizom vlasti koja "tjera" donositelje i donositeljice odluka unutar vlada iza zatvorenih vrata. S obzirom na to da se stranke nadmeću unutar određenih etničkih blokova za udio glasova, nije se razvila politička kultura suradnje, bilo u pogledu međustranačkih odnosa ili odnosa između stranaka i civilnog društva.

S ciljem utvrđivanja razine demokratizacije u ovome području, procjena je usmjerena na nekoliko ključnih pitanja:

- *Na koji način ogranci vlasti omogućavaju, ili ne omogućavaju, nadzor i odgovornost?*
- *U kojoj mjeri stranke/zakonodavna tijela i njihove politike odgovaraju javnim interesima? Koje su promjene potrebne da bi stranke/zakonodavna tijela više odgovarali javnim interesima? Koje su to najbolje prakse koje bi se mogle slijediti i primijeniti? Na koji način?*
- *Koje strukture i prakse suradnje postoje između ključnih institucija i aktera reforme? Koji se službeni/neslužbeni mehanizmi za međusektorsku i unutarsektorsku suradnju najviše koriste, ako ih ima? Koliko je vlast otvorena prema građanskim organizacijama?*

Iskazan je visok stupanj suglasnosti o trenutačnom nedostatku političke suradnje, ali nije postignut konsenzus o uzroku problema ili dijagnozi za to kako riješiti izazove.

Sudionici i sudionice su ponudili različite, često suprotstavljene zamisli o reformama za jačanje neovisne uloge zakonodavnih tijela i državnih institucija odvojenih od političkih stranaka.

Sudionici i sudionice smatraju da nedostatak jedinstvenog javnog mnijenja doprinosi sadašnjem stanju visoke koncentracije moći u političkim strankama. Političke stranke su visoko centralizirane i taj organizacijski model prenosi se na javne institucije. Sudionici i sudionice su primijetili/le da stranke u velikoj mjeri nisu demokratizirane te je malo vjerojatno da će doći do napretka u demokratizaciji društva sve dok političke stranke same ne usvoje demokratska načela.

Sudionici i sudionice koji/e dolaze iz različitih sfera uvjereni su da političke stranke ne promiču demokratizaciju i kulturu meritokracije. Većina ih smatra da je koncentracija moći unutar stranaka rezultat kolektivističke, etničke političke zastupljenosti, koja učvršćuje podjele javnog mnijenja. To omogućava strankama da nametnu stalni strah od etničkih tenzija i etničke ugroze. Jednom kada se o ovoj temi počne razgovarati, sva ostala politička pitanja postaju relativno manje važna. Dakle, pitanja kakva su meritokracija upravljanja, upravljanje javnim sredstvima, učinkovitost i odgovaranje na potrebe u donošenju odluka, zapošljavanje u javnom sektoru itd. skrivena su od očiju javnosti, dok se mediji spram povrede zakona, loše politike i korupcije ophode kao prema zabavi a ne kao spram narušavanja povjerenja. Ovaj paravan skriva odsutnost vladavine prava i meritokracije te omogućava političkoj eliti da ozakoni svoje zajedničke političke prakse.

Upravljanje javnim politikama često određuju osobni, stranački ili etnički interesi, a ne javni interes. To stvara klijentelističke skupine u široj javnosti, što utječe na rad državnih institucija. Posebno su problematične pokroviteljske mreže kada su ugrađene u pravosuđe i regulatorna organe što ograničava njihovu sposobnost provedbe nadzorne uloge uz medije, akademsku zajednicu i civilno društvo.

Responzivnost političkog sustava u izravnoj je vezi s ustavnim okvirom i izbornim sustavom, stupnjem demokratizacije političkih stranaka, vladavinom prava, slobodom govora, neovisnošću medija i kapacitetom civilnoga društva za praćenje rada državnih institucija. Ovi stupovi služe kao podrška jednih drugima i svi su nužni za funkcioniranje demokratskog procesa. Sudionici i sudionice su ukazali na niz izazova s kojima se svako od ovih područja u BiH susreće. Prvo, hiperpolitizacija je rezultirala time da političke elite i u oporbi i u vladajućim strankama kritiziraju iskrene pokušaje poboljšanja političkog sustava nazivajući ih taktičkim politikanstvom, demagogijom i/ili

populizmom. Drugo, zbog politizacije medija, medijske kuće nerijetko inzistiraju na političkoj odgovornosti, ali ograničavaju svoje kritike na određene političke protivnike, prakticirajući polarizaciju. Treće, klijentelizam i politička pristranost rezultiraju pasivnim stavom akademske elite, koja u zadnja dva desetljeća nije uspjela pronaći način da etablira svoj politički glas i doprinese kreiranju politika. To znači da se odvijaju bitni politički procesi i donose važne političke odluke bez sudjelovanja vjerodostojnih umova i analize, čime se nanosi šteta i akademskoj eliti i društvu u cjelini. Svi ti čimbenici pojačavaju dominaciju političkih stranaka u BiH i otkrivaju ograničenu moć institucija.

Pored strukturalnih izazova, politički akteri nedovoljno koriste daytonski okvir za suradnju i često zanemaruju elemente Sporazuma koji bi mogli funkcionirati. BiH je u zadnje vrijeme zabilježila napredak u ovome području uslijed pritiska nastalog kao rezultat procesa pridruživanja EU, kojim se traži da institucije koriste pristup utemeljen na suradnji. Odgovori na Upitnik EU, koji čini osnovu za iduću fazu u procesu pridruživanja, zahtijevat će koordinaciju državnih i entitetskih vlasti. Veća suradnja parlamenata FBiH i RS-a u pojedinim točkama ovoga procesa vidljiv je pozitivan znak, iako razvoj političkih prilika pokazuje njezinu neizvjesnost. Ti početni obećavajući znakovi zahtijevat će jačanje i podršku svih stupova sustava kako bi doveli do poboljšanja u učinkovitosti i odgovornosti vlasti.

ETNIČKA POLITIKA I POLITIČKA UČINKOVITOST

Kako je navedeno ranije, složeno ustavno uređenje BiH rezultira podjelom biračkog tijela po etničkim linijama. Rezultat toga je da stranke imaju tendenciju nadmetati se za glasove unutar jedne etničke zajednice, a birači i biračice sustavno glasuju tom linijom na svakim izborima. Nema nijedne jedinstvene dužnosti za koju mogu glasovati svi birači i biračice, pa je tako čak i glasovanje za Predsjedništvo BiH podijeljeno po entitetima, pri čemu građani i građanke Republike Srpske glasuju za srpskog člana Predsjedništva, a građani i građanke Federacije BiH glasuju za hrvatske i bošnjačke članove Predsjedništva. Dom naroda u Parlamentarnoj skupštini BiH utemeljen je na nacionalnim klubovima, dok su Ustavom priznate tri konstitutivne etničke skupine i „ostali“. Zbog etničke strukture stanovništva u entitetima, entitetski veto u Parlamentarnoj skupštini BiH može se opisati kao etnički veto (npr. gotovo su svi zastupnici i zastupnice iz RS-a iste nacionalnosti), uz veto „vitalnog nacionalnog interesa“ koji je na raspolaganju etničkim blokovima u Domu naroda. Cijeli proces donošenja odluka u zemlji odvija se po ovoj podijeljenoj strukturi. Čak i mediji, koji su

vrlo raznoliki, podijeljeni su po osnovi etničkih linija. Iako ovakav sustav daje određenu sigurnost narodima koji su nekada ratovali, proizvodi i očitu neučinkovitost koja ometa sposobnost zemlje da krene naprijed.

S ciljem utvrđivanja učinkovitosti etnički vođenih političkih procesa, rasprave u fokusnim grupama bile su usmjerene na nekoliko ključnih pitanja:

- *Koji dijelovi političkog sustava podržavaju etničke podjele? Koliko su učinkoviti etnički vođen sustav i srodni postupci donošenja odluka i zašto? Koje su prednosti i nedostaci ovoga sustava?*
- *Što treba promijeniti/poboljšati u sustavu ili dijelovima sustava kako bi se promijenila ova praksa?*
- *Jesu li birači i biračice spremni promijeniti sustavnost svoga glasovanja po etničkom principu? Što bi moglo utjecati na to kako oni glasuju? Koja je uloga medija u svemu tome?*

U raspravi su varirala mišljenja predstavnika političkih stranaka, pa su određeni sudionici i sudionice izjavljivali da politički procesi u BiH ne odgovaraju na prioritete birača i biračica te da je etnopolitika znatno utjecala na stupanj takvog odgovora (responzivnosti), dok su drugi bili uvjereni da su procesi u BiH responzivni. Ipak, svi su se sudionici i sudionice suglasili glede toga da se politički sustav u BiH temelji na načelima etničke podjele vlasti i da je to jasno i iz samog ustavnog okvira. Međutim, mnogi su iznijeli argument da čak i u slučaju kada se ne radi o kompliciranoj strukturi i kada etnička pitanja nisu u središtu (tj. u dijelovima zemlje u kojima su svi građani i građanke članovi i članice jedne etničke skupine i vlast čine predstavnici i predstavnice jedne etničke skupine), i dalje nedostaje politička učinkovitost.

Sudionici i sudionice su iznijeli i nekoliko zajedničkih stajališta i preporuka:

- Nedostatak političke učinkovitosti u velikoj je mjeri uzrokovan ograničenim razvojem demokratske prakse, što rezultira niskom političkom odgovornošću i slabim građanskim pritiskom.
- Etnički okvir upravljanja ne bi bio problem sam po sebi pod pretpostavkom da među političkom elitom vlada veća odgovornost.
- Također je prisutan manjak političke učinkovitosti zbog lakoće s kojom se etnonacionalna pitanja mogu instrumentalizirati s ciljem opstruiranja politike, zbog toga što Dom naroda služi kao usko grlo u procesima donošenja odluka na razini FBiH, kao i zbog upornosti dugo dominantne političke elite koja svoju

moć ne crpi iz zasluga svoje politike, već iz pokroviteljskih mreža i političkih sustava koji sprječavaju dostupnost alternativa.

- Nema zajedničke vizije BiH u smislu istinskog javnog interesa i prioriteta u reformskom procesu.
- Prema mišljenju sudionika i sudionica, ključ rješenja za manjak učinkovitosti političkih procesa u BiH bio bi usuglašavanje svih političkih aktera o mehanizmu za utvrđivanje zajedničkog javnog interesa i prioriteta politika u BiH.
- Odsutnost uspostavljene demokratske prakse među građanima i građankama pogoduje stvaranju okružja u kojem stranački predstavnici i predstavnice, pod izlikom zaštite interesa određenih etnonacionalnih skupina, ne čine ništa na rješavanju niza konkretnih društveno-ekonomskih pitanja.

Sudionici i sudionice su se suglasili da je prošlo vrijeme kada je međunarodna zajednica mogla izravnim intervencijama u politici BiH pozitivno utjecati na rješavanje etničkih sporova. Međutim, suglasili su se i da proces integracije u međunarodna tijela nastavlja poticati približavanje političkih stavova.

Formiranje vlasti u BiH nakon izbora u listopadu 2014. godine trajalo je gotovo šest mjeseci, što potvrđuje složenost postojeće ustavne strukture u zemlji i nedostatke Izbornog zakona. S druge strane, ovakva sporost procesa ne može se pripisati samo ustavnoj strukturi, već je usko povezana s političkim čelnicima i čelnicama u BiH, koji su se zbog svoje preokupiranosti političkim mahinacijama potpuno pomakli od interesa građana i građanki. Politička scena u BiH i dalje ostaje uglavnom orijentirana na čelnike i čelnice i naglašava povećanje moći čelnika i čelnica zajedno s njihovim političkim favoritima. Rezultat toga je da stranke često nisu usredotočene na koalicije utemeljene na programima nego na one koje su utemeljene na matematičkim principima, s ciljem osiguranja većine u parlamentima.

Sudionici i sudionice fokusne grupe rekli/le su da preferiraju predizborne koalicije utemeljene na zajedničkim vrijednostima političkih stranaka i programima za čiju provedbu imaju kapacitete ako pobijede na izborima. U pravilu, vladajuće koalicije formiraju stranke koje dijele malo ili nimalo slične vizije te se često se odriču svojih ključnih programskih točaka kako bi ušle u vlast. Neprincipijelne koalicije, sastavljene od dijametralno suprotnih stranaka, ne vode do posebno funkcionalnih i odgovornih vlasti.

Predstavnici i predstavnice organizacija civilnoga društva smatraju formiranje predizbornih koalicija utemeljenih na zajedničkoj političkoj platformi jednim logičnim i učinkovitim rješenjem. OCD-i imaju ključnu ulogu u praćenju rada i transparentnosti političkih stranaka koje sudjeluju u izvršnoj vlasti, kao i nositelja i nositeljica javnih funkcija koji imaju odgovornost prema građanima i građankama u BiH.

Činjenica da se politika vodi prema etničkim kriterijima ne ograničava nužno učinkovitost političkih procesa u BiH. Nedostaci u učinkovitosti leže u nedostatku programa i politika utemeljenih na konkretnim pitanjima i nedostatku zajedničke vizije za samu državu. Reformska agenda nudi osnovu za zajedničku viziju, te političke stranke u zemlji sada imaju priliku pokazati svoju sposobnost da ispune očekivanja svih građana BiH.

POLITIČKE STRANKE I ZASTUPANJE JAVNOG INTERESA

Političke stranke u demokratskim sustavima imaju ključnu ulogu u zastupanju građanskih interesa i nuđenju političkih rješenja za društvene probleme. U BiH i dalje prevladava etnonacionalni diskurs među političkim strankama i stranačke platforme često ne odražavaju prioritete građana u društveno-ekonomskim reformama. Ideološka opredjeljenja i dalje su slaba, dok analiza izbornih programa svih stranaka otkriva značajne razlike u njihovim obećanjima.

Rasprave fokusnih grupa usmjerene su na sljedeća pitanja:

- *U kojoj mjeri stranačke i javne politike odražavaju identitet stranke/vlasti (ili koalicije)? Koliko je to važno? Zašto? Koja je najbolja praksa i kako bi se mogla primijeniti?*
- *Koliko stranke rade na jačanju svoga stranačkog profila i identiteta? Kakve aktivnosti/koraci bi se mogli poduzeti u ovom kontekstu?*
- *Koliko stranke koriste svoje stranačke politike i predizborna obećanja pri kreiranju javnih politika? Što bi se moglo učiniti za poboljšanje ove veze?*
- *Jesu li funkcionalne koalicije izgrađene između stranaka? Koje su promjene potrebne? Koji je pristup potreban za uvođenje promjena?*

U raspravi su pojedini/e predstavnici i predstavnice stranaka iznijeli mišljenje da njihove političke stranke imaju ideološki identitet, ali da se ne ponašaju u skladu s njim. Ostali

su izrazili uvjerenje da ideološki identiteti uopće ne postoje. „Političke stranke uglavnom su podijeljene na stranke ljevice i desnice, a ovdje nemamo takvu podjelu. Kad govorimo o ljevici, desnici ili centru, to ovisi o pitanjima o kojima se govori“, rezimirao je jedan od sudionika.

Sudionici i sudionice su ukazali/le na nekoliko zajedničkih stajališta i preporuka:

- Razlog zbog kojeg građani i građanke ne razumiju stranačku ideologiju u cijelosti jest što jasno ne shvaćaju ideološko profiliranje političkih stranaka, i to nije nešto na što se usredotočuju kad odlučuju kako će glasovati.
- Kako bi se građani i građanke upoznali sa stranačkom politikom, potrebno ih je uključiti u proces razvoja politike i omogućiti im aktivan doprinos procesu.
- Koalicije u BiH uglavnom su utemeljene samo na matematičkim proračunima većine, bez razmatranja ideologije ili platforme, a prošlost je pokazala da nisu vrlo učinkovite jer nisu utemeljene na programima.

Političari, političarke i političke stranke prvenstveno se izjednačuju s određenim pojedincima i etničkim skupinama koje najvećim dijelom zastupaju. Osim etničkog ili ideološkog predznaka, nema bitnih razlika između političkih programa stranaka lijevog centra i desnog centra, a pogotovu ne u njihovoj politici - naročito kada su dio vladajuće koalicije. Premda se ideološki identitet određuje programima i statutima, stvarna je politika nešto drugo.

Većina stranaka u svojim statutima utvrđuje metode sudjelovanja građana i građanki i organizacija civilnog društva u procesu kreiranja politika. Ipak, može se reći da stranke imaju ograničene kapacitete za rad na pripremi politika u svim stadijima procesa. Praksa je pokazala da u procesu izrade politika većina stranaka poziva svoje pristalice na konzultacije, bilo da se radi o građanima i građankama ili predstavnicima i predstavnicama organizacija civilnoga društva. Ove su aktivnosti najizraženije na lokalnoj razini i u predizbornoj fazi, dok se broj i opseg aktivnosti smanjuje u vremenu između izbora. Neki su sudionici i sudionice primijetili da građani i građanke nemaju povjerenja u političke stranke jer ne vide kontinuirani pokušaj stranaka da im pristupe u poslijeezbornoj razdoblju. Kada dobiju priliku za to u vrijeme izborne kampanje, građani i građanke pokazuju veliki interes za prisustvovanje javnim događajima i drugim prilikama za interakciju s kandidatima, ali se ograničavaju mogućnosti pristupa kandidatima i kandidatkinjama onda kad stranke dođu na vlast.

Kao potpora gore navedenom postoji potreba za reformom zakonodavnog okvira vladajućih političkih stranaka. NDI je definirao nepostojanje Zakona o političkim strankama kao slabost u regulatornom pregledu koji može adresirati tekuća pitanja vezana za interne prakse političkih stranaka koje nisu tretirane postojećim izbornim zakonodavstvom, uključujući financijsko upravljanje i transparentnost. Takav zakonodavni okvir predstavlja standard u demokratskim zemljama za definiranje ponašanja stranaka. Predstavnici i predstavnice političkih stranaka u BiH su iskazali inicijalnu političku volju za provođenje legislative koja će ojačati ovaj zakonodavni okvir.

UKLJUČENOST CIVILNOG DRUŠTVA U DONOŠENJE ODLUKA

Civilno društvo je esencijalni dio snažne demokracije, koje djeluje kao budni čuvar nad aktivnostima vlade i mehanizam za ujedinjavanje glasova građana i građanki u vezi sa specifičnim pitanjima u kojima se traži odgovornost vlasti. Suradnja između OCD-a i političkih stranaka pomogla bi u utvrđivanju prioriteta politika i kreiranju politika koje su bitne za građane i građanke BiH. Međutim, ta suradnja do sada nije bila naročito snažna. Razvoj civilnog društva u BiH se desio tijekom posljednjeg rata i rezultirao primarnim fokusom na servisiranje humanitarne pomoći umjesto na politički angažman. Prema izvješću iz 2012. godine koje su pripremili Tehnička podrška organizacijama civilnog društva (TACSO) i Centar za promicanje civilnog društva (CPCD), u BiH ima više od 50 funkcionalnih mreža OCD-a, koje su uglavnom usmjerene na zastupanje ili se bave specifičnim sektorskim poslovima. Postoji nedosljednost u navedenim prioritetima OCD-a i mreža s kojima oni zapravo rade, kao i oštra konkurencija među njima, koja se ogleda u udvostručavanju aktivnosti. Predstavnici i predstavnice vlasti i stranaka često tvrde da su neke organizacije civilnog društva „vođene donatorima“ i da im legitimitet nisu dali oni za koje tvrde da zastupaju njihove potrebe.

Većina OCD-a u BiH su organizacije s članstvom koje djeluju na lokalnoj razini, u obliku malih dobrovoljnih organizacija s ograničenim tehničkim i organizacijskim kapacitetima u pogledu sudjelovanja u formuliranju javnih politika.

Rasprava fokusnih grupa o ulogama civilnog društva i političkih stranaka te njihovim međusobnim odnosima bila je usmjerena na sljedeća pitanja:

- *Koliko su birači i biračice, civilno društvo i šira javnost uključeni u proces kreiranja politika? Je li javnost upoznata sa stranačkim politikama? Što je sa zakonodavnim planovima i inicijativama? Koja je uloga medija u tom procesu?*
- *Kakvi su postojeći komunikacijski mehanizmi između stranaka i OCD-a, kao i između njihovih pojedinačnih kategorija? Jesu li oni funkcionalni? Koji su stavovi/očekivanja o dva sektora koji utječu na ovu komunikaciju? Što bi se moglo/trebalo promijeniti da se poboljša ova komunikacija?*
- *Jesu li funkcionalne koalicije izgrađene između OCD-a? Koje su promjene potrebne? Koji je pristup potreban za uvođenje promjena?*

Sudionici i sudionice su se suglasili da sudjelovanje OCD-a u formuliranju javnih i stranačkih politika može pridonijeti otvorenijem i transparentnijem radu zakonodavnih i izvršnih institucija, kao i unaprijediti učinkovitu provedbu tih politika. Nažalost, još uvijek nedostaje istinski dijalog između političkih stranaka i civilnog društva u BiH, koji bi se ogledao u uspostavljenim pristupima za iznošenje mišljenja, razmjenu argumenata i pronalaženje rješenja na osnovi međusobno dogovorenih stajališta. Prilike dodatno otežava nedostatak svijesti među političkim strankama o ulozi i položaju civilnog društva u tim procesima, kao i nedostatak mehanizama za promicanje dijaloga i partnerstva. Naime, mnoge političke stranke tvrde u svojim statutima da su opredijeljene za suradnju s OCD-ima u procesu formuliranja stranačkih politika, osobito u fazi utvrđivanja problema i opcija. Pojedine su stranke ostvarile napredak u pogledu konzultacija s građanima i građankama i predstavnicima i predstavnicama OCD-a u nekoliko zadnjih godina, ali većina tih stranaka još nije potpuno institucionalizirala ovaj proces.

Civilno društvo i predstavnici i predstavnice medija dali su komentar da političari i političarke i stranke često zlorabe OCD-e koji ih otvoreno podržavaju, koristeći ih kao sredstvo za jačanje svojih političkih pozicija, ali to nije njihov istinski doprinos koji se traži. Sudionici i sudionice su ukazali na primjere pojedinaca i pojedinki koji su naizmjenice obnašali dužnosti u strankama i OCD-ima kao dokaz stranačke političke okupacije pojedinih dijelova civilnog društva. Ostali/le su istaknuli postojanje određene razine suradnje i razmjene ideja, no nerijetko samo kada su stranke u oporbi i kada žele povećati svoj udio glasova među građanima i građankama. Predstavnici i predstavnice civilnog društva smatraju da je negativno ozračje prouzročeno nazivanjem pogrđnim imenima često sprječavalo istinsku suradnju i doprinošenje prijedlozima politika. Nedostatak pozitivnih primjera doprinosi građana i građanki u političkim procesima

rezultirao je smanjenjem spremnosti i interesa građana i građanki za sudjelovanje u inicijativama civilnoga društva.

Određene stranke organiziraju redovite sastanke i javne rasprave s ciljem informiranja građana i građanki i predstavnika i predstavnica organizacija civilnoga društva o svojim politikama. U brojnim slučajevima, oni pozivaju isključivo svoje pristalice na te događaje, bez obzira na to jesu li to građani i građanke ili nevladine organizacije, te su najaktivniji za vrijeme predizborne kampanje. Sudionici i sudionice s obje strane istaknuli su da komunikacija i veza između politike i civilnog društva mora biti dvosmjerna, ali je često opterećena predrasudama i tenzijama od samog početka. Predstavnici i predstavnice stranaka dali su komentar kako je kamen spoticanja koji sprječava uspješnu suradnju prevladavajuće mišljenje predstavnika i predstavnica OCD-a da je sudjelovanje u procesu donošenja odluka prečica za dobivanje pristupa političkim pozicijama.

Druga skupina predstavnika i predstavnica stranaka smatrala je da samo mali broj OCD-a može biti uključen u fazu formuliranja politika, jer ih većina nema dovoljan kapacitet o specifičnoj temi ili znanje o kreiranju proračuna ili usvajanju zakona. Iskazane su i sumnje po pitanju njihove objektivnosti, nepristranosti i legitimiteta. Često OCD-i probrano koriste procese praćenja i izvještavanja zatvaraju oči na praksu nekih stranaka i ne upućuju kritike strankama koje su im bliske zbog istih pogrešaka koje su osnova za njihovo kritiziranje konkurentskih političkih frakcija. Proaktivnost OCD-a u pogledu suradnje s političkim strankama isplivala je kao ključni problem, za što su sudionici i sudionice naveli da u velikoj mjeri ovisi o kapacitetima samih organizacija, kao i o njihovoj svijesti o potrebi proaktivnog uključivanja u određene procese. Sudionici i sudionice su primijetili/le da se OCD-i u BiH često u velikoj mjeri oslanjaju na donatore, što rezultira time da ih se optužuje kako su prvenstveno usredotočeni na politiku koju promiče međunarodna zajednica, a koja ne obuhvaća najvažnija pitanja za lokalnu zajednicu.

Prema riječima predstavnika akademske zajednice, OCD-i u BiH ili posjeduju tehničke kapacitete koji su bez društvenog legitimiteta ili obratno. Neke su organizacije sposobne formulirati javne politike, ali možda nemaju dovoljan uvid u prioritete zajednice. Druge su bliže lokalnoj zajednici, ali imaju probleme s analizom potreba svojih mreža i njihovim pretvaranjem u konkretne prijedloge politika.

Sudionici i sudionice fokusne grupe utvrdili su nekoliko preporuka:

- Uspostava jedinstvenog javno dostupnog registra OCD-a može pomoći u postizanju bolje komunikacije između stranaka i OCD-a. Taj registar uključivao bi informacije o djelokrugu, kapacitetima i specifičnim područjima ekspertize OCD-a, što bi omogućilo političkim strankama da ih kontaktiraju radi uključivanja u razvijanje politika.
- Organizacije civilnog društva mogle bi zauzeti proaktivniji pristup u suradnji s političkim strankama na razvoju politika, dok političke stranke trebaju više raditi na uključivanju OCD-a i njihove baze stručnjaka u ovaj proces.
- Aktivnosti OCD-a trebaju biti usmjerene na javnost pokretanjem rasprava koje će uključivati izlaganja o pitanjima koja se prvenstveno odnose na ključne reformske procese u BiH.

Mišljenja sudionika i sudionica varirala su u pogledu uloge medija u ovom procesu. Dok su predstavnici i predstavnice akademske zajednice iskazali uvjerenje da politički čelnici i čelnice komuniciraju na autoritaran način koji se ogleda u čistom informiranju javnosti o svojim političkim pozicijama, bilo da je riječ o njihovim medijskim nastupima ili drugim oblicima javne komunikacije, predstavnici i predstavnice političkih stranaka iskazali su uvjerenje da mediji u BiH nisu neovisni i profesionalni, da im nedostaje kapacitet za izvještavanje o određenim temama i da su često skloni senzacionalizmu.

I sami predstavnici i predstavnice medija smatrali/le su da postoje poštene i objektivne medijske kuće koje stalno daju primjer neovisnog i profesionalnog novinarstva, isto kao što ima i onih koje padaju pod utjecaj političkih stranaka, koje onda zlorabe njihov medijski prostor. Mediji bi trebali biti odgovorni za potpuno i objektivno informiranje građana i građanki kako bi bili aktivni sudionici i sudionice u donošenju odluka, osobito kad je u pitanju donošenje odluka na lokalnoj razini. Imajući u vidu da su mediji najvažniji kanal za informiranje građana i građanki o tome kako vlasti provode javne politike i da su najmoćnije oružje za podizanje razine odgovornosti i transparentnosti u državnim institucijama, mediji trebaju biti objektivni te pratiti i izvještavati o napretku.

Mnogo je prostora za poboljšanje interakcije između stranaka i civilnoga društva. U procesu formuliranja javnih politika, dužnosnici i dužnosnice često zaboravljaju načela participativne demokracije i isključuju predstavnike i predstavnice civilnog društva, čak i kada postoje institucionalni mehanizmi kojima se zakonski uređuje ta materija. Svi

akteri – političke stranke, državne institucije i OCD-i – trebaju uspostaviti održive mehanizme za komunikaciju i suradnju te uključiti sve raspoložive resurse u proces donošenja odluka, kako bi politike i prioritete odražavali interese građana i građanki.

POLITIČKO UKLJUČIVANJE MARGINALIZIRANIH SKUPINA – ŽENA I MLADIH

S ciljem utvrđivanja razine političke uključenosti žena i mladih, rasprava u fokusnim grupama uključivala je sljedeća pitanja:

- *Koji su osnovni uzroci nedovoljne zastupljenosti žena/mladih u politici?*
- *Jesu li interesne skupine koje su organizirane unutar stranaka, poput foruma žena i mladih, dovoljne da udovolje potrebi za većom uključenosti žena/mladih?*
- *Što se može promijeniti/poboljšati u stranačkoj organizaciji i procesu? Je li rodna kvota dovoljna da potakne i poveća broj izabranih žena? Što treba promijeniti? Na koji način? Što bi trebalo biti u središtu djelovanja za promjenu?*

Žene

Nakon što su održani prvi višestranački izbori u bivšoj Jugoslaviji 1990. godine, žene su osvojile zanemariv broj mjesta u vlasti, s manje od 3 % na nacionalnoj razini i 5 % na lokalnoj razini. Kvotu za zastupljenost žena na kandidacijskim listama u BiH prvi je puta uvelo Privremeno izborno povjerenstvo OESS-a nakon lokalnih izbora 1997. godine, obvezujući svaku političku stranku na uvrštavanje najmanje tri žene među prvih deset kandidata na svojim izbornim listama. Uvođenje kvota dovelo je do veće zastupljenosti žena na izborima 1998. godine, kojih je u državnom parlamentu bilo 26 %. Postojeća kvota određuje minimum od 40% zastupljenosti oba spola na izbornim listama a žene moraju biti pozicionirane među prvih tri, pet i osam mjesta na listi uz minimum od ukupno 3 žene među prvih 10 pozicija na listi. Model otvorene liste, koji je uveden za izbore 2000. godine, dao je ženama istu priliku da budu izabrane bez obzira na njihovo mjesto na listi ako uspiju osvojiti dovoljan broj glasova. Međutim, u praksi je ovo dovelo do smanjenja zastupljenosti žena, posebno u državnom parlamentu, s

obzirom na to da muškarci dobiju preferencijalne glasove koji im omogućavaju da se pomjere na pozicije iznad svojih kolegica na listama.

Dok je broj žena na potvrđenim kandidacijskim listama u zadnjem desetljeću ostao na oko 35 %, primjetan je opadajući trend broja izabranih žena na lokalnim i općim izborima. Rezultat usklađivanja Izbornog zakona BiH sa Zakonom o ravnopravnosti spolova u BiH 2013. godine značio je da su političke stranke sada obvezne uvrstiti najmanje 40 % žena na izborne liste. Unatoč većim mogućnostima, zastupljenost žena i dalje je niska i iznosi samo 19,90 % na svim razinama vlasti.

Mišljenja predstavnica i predstavnika političkih stranaka u vezi s marginalizacijom žena u političkom životu bitno se razlikuju. Obje strane su se suglasile da je usklađivanje Izbornog zakona BiH sa Zakonom o ravnopravnosti spolova bio važan korak naprijed, čime je propisano da 40 % manje zastupljenog spola treba biti uvršteno na izborne liste, ali izostaju sankcije ako žena ne bude izabrana na dužnost u izvršnoj ili zakonodavnoj vlasti. Većina muškaraca koji su sudjelovali u raspravi smatra da žene snose veliku odgovornost za to što nisu na mjestima donositelja odluka, jer se nisu spremne žrtvovati i lakše odustaju od muškaraca, naročito u borbi za svoja uvjerenja unutar stranke. Osim toga, oni su opisali žene kao osobe uglavnom usmjerene na rodna pitanja i koje troše većinu energije na dokazivanje marginalizacije, čime se isključuju iz drugih procesa. Mali je broj predstavnika naveo da su žene prvenstveno marginalizirane unutar političkih stranaka i da su njihovi talenti neiskorišteni.

Predstavnice stranaka vide ova pitanja iz drugog kuta. One naglašavaju da postoji i društvena i politička marginalizacija žena, i to ne u smislu zakonodavnog okvira nego na kulturološkoj i tradicionalnoj osnovi. Smatraju da kvote same po sebi ne znače ništa i da postoje velike predrasude prema političarkama, prije svega unutar njihovih stranaka, kao i na globalnom planu. Istodobno, žene nisu ujedinjene u podršci jednih prema drugima i uglavnom glasuju za muškarce. Mali broj žena dobije značajan broj glasova na izborima, ali kasnije ne dobije recipročan broj mjesta pri njihovoj raspodjeli u institucijama izvršne vlasti. Veliki je broj tehničkih pitanja koja se prvenstveno odnose na izborne liste, na kojima su, u pravilu, druga mjesta rezervirana za žene, za razliku od muškaraca koji u većini slučajeva prevladavaju na listama, kao i vodećim mjestima na listama. Žene su izuzetan potencijal i stranke će uskoro morati promijeniti svoje modele ponašanja s ciljem njihove potpune integracije u politički život.

U raspravama su predstavnici i predstavnice OCD-a izrazili uvjerenje da je jedan od razloga za neučinkovito uključivanje žena u politiku „prijenos stereotipa i uskraćivanja

prava s generacije na generaciju u skladu sa ženskim rodoslovljem, izolacija u vrijeme demokratske tranzicije, stjecanje kratkoročnog znanja i iskustva te nedijeljenje iskustava s drugim ženama“. Predstavnici i predstavnice ženskih OCD-a smatraju da su postojeće udruge žena i forumi dobar model za okupljanje žena i stvaranje kritične mase koja se u budućnosti može boriti za povoljnije okruženje za svoje djelovanje, prvenstveno unutar svoje stranke, a zatim i u drugim segmentima. Njihova suradnja s OCD-ima koji se bave zaštitom prava žena i bore za rodnu ravnopravnost je nužna i nudi brojne mogućnosti, naročito u ukazivanju na uzroke problema i razvoju specifičnih mjera za njihovo nadilaženje. Zasad su ove inicijative polučile rezultate u pojedinim strankama, osobito kad je u pitanju uključivanje mladih žena i obuka političarki.

Dobar primjer međustranačke suradnje žena je Klub parlamentarki osnovan 2013. godine u Parlamentu FBiH, koji trenutačno djeluje kao neformalna skupina. Međutim, mogle bi biti usvojene izmjene i dopune Poslovnika Parlamenta FBiH kako bi se omogućila njegova formalizacija, jer još uvijek nije moguće formirati višestranačke klubove. Klub parlamentarki u Parlamentu FBiH dobro je povezan s OCD-ima koji prate i izvještavaju o provedbi javnih politika. Članice Kluba često koriste analize i prijedloge u vezi s izmjenama i dopunama aktualne javne politike koje pripremaju OCD-i.

Iako kvote predstavljaju značajan napredak u pružanju mogućnosti ženama da sudjeluju u političkom životu, njihova primjena na razini stranaka iznimno je loša. Političke stranke imaju najveću moć kad je u pitanju stvaranje prilika ženama da dobiju mjesto u zakonodavnim tijelima. U isto vrijeme, sve političke stranke nemaju isti strateški pristup rješavanju ovog problema. Broj žena na mjestima donositeljica odluka (parlamenti) ovisi o stupnju centralizacije postupka odabira kandidatkinja i kandidata za mjesto izaslanika, kao i način njihovog izbora. U vrijeme poslijeizbornog procesa, imenovanje žena na mjesta donositeljica odluka često je popraćeno negativnim stavom onih muškaraca koji sa prezirom gledaju na rodnu ravnopravnost i unutar svojih stranaka i vlada. Čak se i ženama koje osvoje veliki broj glasova zamijera što su do položaja došle samo zato što su žene, a ne zato što su to zaslužile svojim radom i kvalitetom izbornih rezultata.

Broj žena koje su zapravo na mjestima donositelja odluka je skroman. Udruge žena i forumi trebali bi surađivati, naročito u osmišljavanju politika koje su npr. usmjerene na pronalaženje mehanizama za stvaran porast broja žena u politici. Ako su ti forumi i udruge mjesta na kojima žene razgovaraju samo o općoj politici njihovih stranaka, oni su samo formalno uspostavljeni kao pokazatelj spremnosti vodećih stranačkih struktura

da daju ženama prostor za raspravu. Pitanje koje se postavlja je - zašto oni uopće postoje?

Mladi

Iako mladi čine više od 20 % biračkog tijela u BiH, njihovo sudjelovanje u političkom životu zemlje gotovo je zanemarivo. Načelno, dva su razloga zbog kojih se mladi ljudi uključuju u politiku. Prvi je istinski interes za politički rad i angažman, a drugi je brže napredovanje u karijeri. Mlade žene i muškarci podjednako su zainteresirani za proces EU integracija, dok se interes za neka druga pitanja razlikuje.

Uzimajući u obzir broj mladih kandidata na izborima 2014. i 2016. godine, može se zaključiti da su neke stranke napravile korak naprijed i pružile mladima priliku. Premda su stranke zainteresirane za osvajanje glasova mladih, nisu spremne razmjerno ih uključiti u proces usvajanja politika ili drugu vrstu donošenja odluka unutar stranke. Neki predstavnici i predstavnice političkih stranaka koji su sudjelovali u fokusnim grupama smatraju da mladi ljudi nisu marginalizirani, već da se sami isključuju, tj. da ne pokazuju interes za proces kreiranja politika. Naglašavaju kako uvijek ima prostora za napredak, ali se od mladih ljudi očekuje da sami pokrenu inicijative. Postoje institucionalni mehanizmi koji omogućavaju mladim ljudima aktivno uključivanje u sve procese unutar stranaka (neke stranke propisale su kvote za mlade u svojim statutima). Zajednički zaključak u raspravama fokusnih grupa bio je da su mladi ljudi bitan potencijal za bilo koju stranku, ali je za njihovo aktivnije uključivanje u razvoj stranačke politike potrebno osigurati im daljnje obrazovanje.

Mladi ljudi smatraju da sudjelovanje u političkom životu osigurava važan utjecaj na odluke i prioritetne politike određene političke stranke. U isto vrijeme, veliki broj njih nije zadovoljan onim što neke političke opcije nude. Sudionici i sudionice fokusnih grupa ukazali su na to da se određeni broj mladih ljudi uključuje u rad političkih stranaka samo zbog egzistencijalnih problema, te da njihove ambicije nisu prevelike s obzirom na njihov angažman u stranci. Drugi/e bi željeli graditi političku karijeru, ali to smatraju veoma teškim jer su stranke već izgradile sustave koji daju prednost starijim i utjecajnijim kolegama na mjestima moći. Ističu da ih stranke stavljaju na liste samo kako bi privukle mlade birače. Forumi i udruge mladih dobili su pozitivnu ocjenu i od iskusnih i od mladih političara, a mladi ih ljudi obično vide kao mjesto gdje se mogu steći određene vještine i gdje se može graditi politička karijera.

455 Massachusetts Ave, NW, 8. Floor
Washington, DC 20001
Tel: +1 202 728 5500

U.S.fax: 888 875 2887
International fax: 202 728 5520

www.ndi.org

Mehmeda Spahic 10
71000 Sarajevo
Tel: +387 33 237 644

Pave Radan 40
51000 Banja Luka
Tel: +387 51 304 510
Bosnia and Herzegovina



NATIONAL
DEMOCRATIC
INSTITUTE

Working for democracy and making democracy work

