



**PROCJENA STANJA DEMOKRATIJE  
U BOSNI I HERCEGOVINI**

**Pogledi na demokratsku tranziciju**



**PROCJENA STANJA DEMOKRATIJE U BOSNI I  
HERCEGOVINI**

**Pogledi na demokratsku tranziciju**

**mart, 2017.**

## *Sadržaj*

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

### **Glavna saznanja**

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

### *Zahvala*

NDI se zahvaljuje stručnom saradniku Adisu Arapoviću i stručnoj saradnici Snježani Ivandić Ninković na značajnom doprinosu u facilitiranju organizovanih diskusija i na njihovom doprinosu u analizi za potrebe ovog izvještaja.

NDI se zahvaljuje svim predstavnicima i predstavnicama političkih stranaka, civilnog društva, medija i akademske zajednice u Bosni i Hercegovini koji su učestvovali u grupnim diskusijama koje čine osnovu ovog izvještaja.

Izrada ovog izvještaja je omogućena zahvaljujući sredstvima Nacionalne zadužbine za demokratiju (NED). Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji predstavljaju isključivo mišljenje i stavove autora i ne moraju nužno odražavati stavove i mišljenja NED-a.

## UVOD

Više od dvije decenije nakon završetka rata Bosna i Hercegovina (BiH) i dalje je predmet etničkih i teritorijalnih podjela koje kompliciraju razvoj trajnog, demokratskog političkog sistema. Sadašnja struktura upravljanja definirana Dejtonskim sporazumom iz 1995. godine rezultira time da su politički konkurenti orijentirani na često suprotstavljene interese svoje tri glavne etničke grupe (Bošnjaci, Hrvati i Srbi). Međuetničko nepovjerenje često određuje smjer političkih rezultata i sprječava posvećivanje odgovornosti vlasti prema interesima i prioritetima građana i građanki koji nisu na etničkoj bazi, a koji su redovno rangirani 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 društvenih i ekonomskih reformi i dalje je ograničeno. Uprkos ovim izazovima, izgledi za članstvo u Evropskoj uniji (EU), iako daleki, i dalje služe kao uporište za demokratske reforme. BiH je podnijela formalni zahtjev za članstvo u EU u januaru 2016. i na kraju iste godine dobila je Upitnik Evropske komisije koji se sastoji od 33 poglavlja. Iako približavanje članstvu u EU ima širok konsenzus u političkom spektru, ova tema nije imuna na etničke i teritorijalne prepirke. U martu 2017. godine Vlada Republike Srpske (RS) je najavila da će zaustaviti saradnju 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 postupak pokazuje ograničenja perspektive članstva u EU u odnosu na etnička neslaganja među političkim elitama.

Dominacija stranačkih i etničkih/entitetskih političkih interesa, zajedno sa složenom strukturom koja je vezana za preklapanje nadležnosti više nivoa vlasti, i dalje blokira ukupni politički konsenzus, što pokazuje da se društveno-ekonomska reforma ne može provesti bez institucionalne reforme. Shodno tome, reforma vlasti se ne može postići bez političke reforme.

Spori napredak provođenja ključnih reformi i neprestana ometanja uzrokovana stalnim etničkim i nacionalističkim pitanjima uveliko frustriraju brojne građane i građanke i otkrivaju slabosti pristupa koji ne uključuje političku reformu. U februaru 2014. godine izbili su masovni protesti i demonstracije, kada su građani i građanke izašli na ulice da

pozovu političku elitu na odgovornost zbog korupcije i nedostatka ekonomskih mogućnosti. Demonstracije su otkrile duboko nezadovoljstvo političkom situacijom i stavile naglasak na zahtjeve za suštinskim društveno-ekonomskim reformama. Istraživanje javnog mnjenja, koje je proveo Nacionalni demokratski institut (NDI) u aprilu 2016. godine, otkrilo je da velika većina građana i građanki (88%) i dalje vjeruje da država ide u pogrešnom pravcu. Nakon posljednjih općih izbora održanih 2014. godine, novoformirane vlasti na državnom i na nivou dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS), obećale su da će nastaviti raditi na provođenju društveno-ekonomskih reformi za koje je orijentaciju dala EU, poznatijih kao Reformska agenda. Međutim, napredak ove inicijative je ograničen.

Kako bi podstakao dijalog zasnovan na konkretnim temama i međustranačku saradnju na društveno-ekonomskim i političkim reformama, NDI je organizirao *procjenu stanja demokratije* krajem 2015. godine sredstvima iz Nacionalne zadužbine za demokratiju (NED). Analizom stanja demokratije u BiH nakon izbora u oktobru 2014. godine došlo se do saznanja datih u nastavku čiji je cilj da podstaknu daljnji dijalog i raspravu među političkim strankama, predstavnicima i predstavnicama civilnog društva i javnosti općenito, u vezi s aktuelnim procesom demokratizacije BiH i pravcem reformskih aktivnosti.

NDI se u svojoj procjeni fokusirao na ključna pitanja koja se odnose na vladine i političke institucije i politički diskurs. Teme za procjenu izabrane su tako da mogu obuhvatiti najkritičnije demokratske izazove:

- izborni sistem
- transparentnost i odgovornost vlasti
- institucionalne i zakonodavne politike
- etničke politike i politička efikasnost
- političke stranke i zastupanje javnog interesa
- uključenost civilnog društva u donošenje odluka
- političko uključivanje marginaliziranih grupa

### **Metodologija za procjenu stanja demokratije**

U saradnji s domaćim političkim analitičarima i analitičarkama i predstavnicima i predstavnicama civilnog društva, NDI je razvio metodologiju čiji je cilj da osigura konstruktivan doprinos niza domaćih aktera. Institut je identificirao 50 predstavnika i predstavnica organizacija civilnog društva (OCD), političkih stranaka, medija i akademske zajednice, sa sjedištem u Banjoj Luci, Sarajevu i Mostaru. Ovi gradovi izabrani su kao centri političkog, društvenog i kulturnog života u BiH. NDI je organizirao tri grupe učesnika i učesnica u svakom gradu što je rezultiralo održavanjem devet sesija koje su moderirali domaći stručnjaci.

Institut nije koristio standardni pristup izradi procjene stanja demokratije pri kojem bi se stanje demokratije u BiH analiziralo u odnosu na prevladavajuću praksu u zemljama sa uspostavljenom demokratijom. Iako se u ovom izvještaju 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 stremio ka tome da ponudi izrazito bosansko-hercegovačko viđenje trenutne demokratske tranzicije zemlje.

## **IZBORNI SISTEM**

Iako se izborni sistem u BiH često smatra jednim od najsloženijih u svijetu, ipak je na određeni način pozitivno uticao na stvaranje stabilne osnove za političko nadmetanje. Međutim, kao jedan od ključnih faktora za organizaciju politike, izborni sistem zahtijeva periodični pregled. Odražavajući političku dinamiku post-ratnog perioda stečenu ustavnim odredbama dogovorenim Dejtonskim mirovnim sporazumom, izborni okvir naglašava zastupljenost zasnovanu na etničkoj pripadnosti na štetu pojedinačnih prava. Kao pojedinci i pojedinke, građani i građanke su suočeni sa diskriminatornim ograničenjima prilikom glasanja i kandidiranja zasnovanih na etničkoj pripadnosti i mjestu prebivališta. Uprkos prednostima koje pruža kao temeljni okvir političkog nadmetanja, postojeći izborni sistem, u demokratskom smislu, ima više nedostataka, a mnogi od njih proizilaze iz stalne suprotstavljenosti između kolektivnih i pojedinačnih prava.

Brojni sudski predmeti pokazali su da se u izbornom sistemu krše 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 zasnovano na etničkoj pripadnosti. Sadašnjim sistemom su predsjedničke funkcije izričito rezervirane za predstavnike i predstavnice Bošnjaka, Hrvata i Srba, koji su priznati kao konstitutivni narodi Bosne i Hercegovine u presudi Ustavnog suda iz 2000. godine. Građani i građanke koji pripadaju romskoj i jevrejskoj etničkoj grupi pokrenuli su predmet pred Evropskim sudom za ljudska prava (ESLJP) tvrdeći da ovakva struktura krši njihova prava jer im se zabranjuje obavljanje ovih funkcija. Sud je donio presudu da je onemogućavanjem kandidiranja za ove funkcije, zbog etničkih kriterija, prekršen član 14. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda kojim se zabranjuje diskriminacija zasnovana na etničkoj pripadnosti, kao i član 3. Protokola 1 koji se odnosi na pravo na slobodne izbore.

Tokom prethodnih sedam godina, politički lideri i liderke u BiH nisu proveli reformu izbornog sistema kako bi se država povinivala odluci Suda, stvarajući tako dugotrajnu ustavnu krizu koja ometa BiH na putu ka daljnjim euroatlantskim integracijama. Nastavak nepoštivanja ove presude ugrožava članstvo BiH u Vijeću Evrope, što je preduslov za članstvo u Evropskoj uniji. Izbor srpskog člana ili članice rotirajućeg



tročlanog Predsjedništva iz Republike Srpske i bošnjačkog/e i hrvatskog/e člana ili članice iz Federacije BiH također je stavka koju je Sud osporavao u predmetima Zornić (2014.) i Pilav (2016). ESLJP je u ovim slučajevima presudio da su prava građana i građanki prekršena na osnovu kombiniranih uzroka etničkog identiteta i mjesta prebivališta.<sup>1</sup> Poštivanje odluka ESLJP zahtijeva značajno restrukturiranje državnih institucija i potencijalno bi otvorilo prostor za širu raspravu o uređenju koje uključuje proširenje etničke podjele vlasti. Međutim, ova kršenja prava građana i građanki predstavljaju ključni demokratski izazov za jednako predstavljanje građana i građanki i pravo na izjašnjavanje na koji se mora odgovoriti kako bi se osiguralo da BiH nastavi svoju punu demokratizaciju i kontinuirani napredak na putu ka euroatlantskim integracijama.

Pored ovih osnovnih pitanja demokratske zastupljenosti, izborni sistem se suočava sa izazovima u pogledu administrativnog i političkog poštivanja demokratskih standarda. Nadalje, postoje sistemske prepreke formiranju stabilnih vlada. Borba za glasove koja se odvija duž etničkih linija dovodi do čestih političkih kriza i vrlo nestabilnih parlamentarnih većina i vlada obzirom na to da su stranke primorane da formiraju matematičke koalicije sa drugim strankama koje sa njima dijele tek poneko ili nijedno stanovište iz političke platforme. Izbornu administraciju često muče prevare i zloupotrebe, kao i primjena izbornih rezultata koja je spora, nepotpuna ili izložena blokadama. Sve u svemu, izborni sistem BiH služi za jačanje etničke i entitetske podjele te na taj način predstavlja prepreku za konsolidaciju parlamentarne demokratije.

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

- *Koji su najslabiji dijelovi sistema? Šta je potrebno promijeniti i kako? Da li je reforma izbornog sistema moguća bez ustavne reforme? Šta bi trebali biti glavni prioriteti?*

---

<sup>1</sup> Presuda u predmetu Zornić protiv Bosne i Hercegovine:

[http://www.coe.int/documents/1498993/0/CASE+OF+ZORNIC+v++BOSNIA++AND+HERZEGOVINA\\_ENG.pdf/82285021-bbec-4ffd-a4a0-72b23225332a](http://www.coe.int/documents/1498993/0/CASE+OF+ZORNIC+v++BOSNIA++AND+HERZEGOVINA_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#{)

- *S obzirom na to da prethodni napori interresorne radne grupe nisu donijeli rezultate, šta je potrebno promijeniti/poboljšati u tom procesu? Kako bi proces trebao izgledati i ko treba da ga vodi? Koja vrsta kampanje i informiranja javnosti je potrebna?*
- *Koje druge srodne zakone je potrebno promijeniti? Koja su to glavna pitanja koja čine preduslov za promjene? Koji je najbolji način da se pristupi tim promjenama? Ko su ključni akteri?*

Tokom vođene rasprave, učesnici i učesnice su se složili da izmjene sadašnjeg Izbornog zakona BiH, potrebne kako bi se riješila pitanja navedena u presudama ESLJP u predmetima Sejdić i Finci, Pilav i Zornić, treba da obuhvate izradu novog izbornog zakona, kao i reformu ustavnog okvira. Također su istakli da je jednako važno odgovoriti na pitanje kako postići politički konsenzus i utvrditi koje najbitnije elemente i prioritete treba uzeti u obzir kada se raspravlja o izornoj reformi, imajući u vidu da su političke reforme u proteklih 10 godina imale ograničen uspjeh. U isto vrijeme, učesnici i učesnice su identificirali niz tehničkih reformi koje bi bilo moguće provesti bez zalaženja u ustavna pitanja presuda ESLJP. Razmatrane su neke od sljedećih reformi: izmjena formule za pretvaranje postotka udjela glasova u broju mandata; da li parlamentarni mandati pripadaju pojedincima i pojedinkama ili političkim strankama; zatvorene naspram otvorenih listi; podizanje praga za ulazak u parlament sa sadašnjih 3%; održavanje općih i lokalnih izbora u istoj godini, a ne naizmjenično svake dvije godine; restrukturiranje lokalnih izbornih komisija; korištenje nove tehnologije glasanja i donošenje odredbi za opoziv izbora ili pokretanje prijevremenih izbora.

U raspravi u fokusnoj grupi pojavilo se nekoliko trendova u stavovima i preporukama učesnika i učesnica:

- Potrebno je usvojiti potpuno novi izborni zakon, a ne donositi izmjene i dopune postojećeg, što je efikasnije sredstvo za integraciju strukturalnih i tehničkih korekcija s ciljem usklađivanja s nacionalnim i međunarodnim sudskim odlukama.
- Presuda ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci mora biti provedena tako da izjednačava kolektivna i pojedinačna prava, iako učesnici i učesnice nisu ukazali na specifična rješenja kako to postići.

- Sankcije treba da budu nametnute u slučaju bilo kakvog kršenja postupka ili propuštanja rokova u primjeni izbornih rezultata.
- Mehanizam za prijevremene izbore treba biti uključen u izborni zakon.
- Lokalne i opće izbore treba održavati u istoj godini, ali bolje u rasponu od šest mjeseci nego na isti dan. Razlog za to je što bi populizam u kampanjama za opće izbore zasjenio probleme na lokalnom nivou. Učesnici i učesnice su također izrazili sumnju da bi izborna administracija mogla organizirati opće i lokalne izbore u jednom danu.
- Elektronski sistem glasanja poboljšao bi tehničku organizaciju izbora i riješio nekoliko problema, uključujući i broj nevažećih glasačkih listića i brzinu dobivanja konačnih i potvrđenih rezultata.
- Izborne jedinice treba redefinirati u skladu s obavezom prema Izbornom zakonu. Učesnici i učesnice su istakli da izborne granice nisu ponovo definirane od usvajanja Izbornog zakona, što je dovelo do neravnopravne zastupljenosti usljed pomjeranja stanovništva do kojih je došlo u posljednjih 15 godina.
- Mišljenja o podizanju praga sa 3% bila su podijeljena. Sadašnji prag je nizak u odnosu na regiju, sa 5% u Hrvatskoj i Srbiji i 4% u Crnoj Gori. Neki od glavnih aktera podržali su ideju o podizanju praga, objašnjavajući da će to pomoći da se stabiliziraju parlamentarne većine, poveća efikasnost zakonodavne i izvršne vlasti, te ubrza primjena izbornih rezultata i formiranje izvršne vlasti. Drugi su tvrdili da nizak prag nudi više pluralizma i bolju proporcionalnost, a time i legitimitet.

Učesnici i učesnice smatraju da donosioci 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 jedann/a član ili članica lokalne izborne komisije treba da budu nestranački članovi ili članice; samo parlamentarna tijela treba da imenuju članove i članice izborne komisije; sastav biračkih odbora treba da bude javno objavljen; potrebno je uspostaviti sankcije za odustajanje od članstva u biračkom odboru bez davanja razloga za to; potrebno je koristiti providne glasačke kutije u

nedostatku elektronskog glasanja; kandidate i kandidatkinje treba spriječiti da mijenjaju etničku pripadnost tokom najmanje dva izborna ciklusa.

Odražavajući javnu političku debatu koja se odvija niz godina, učesnici i učesnice su iskazali podijeljena gledišta o tome do koje mjere kandidatske liste treba da budu otvorene ili zatvorene. BiH trenutno ima sistem poluotvorenih listi u kojem birači i biračice mogu birati pojedinačne kandidate i kandidatkinje unutar liste jedne političke stranke, ali kandidati i kandidatkinje moraju preći prag od 5% kako bi napravili pomak na listi. Neki i neke od njih su eksplicitno podržali zatvorene izborne liste i bili su protiv ideje preferencijalnog glasanja, tj. pomjeranja kandidata i kandidatkinja ka višim pozicijama u okviru jedne liste ukoliko dobiju dovoljan broj preferencijalnih glasova. Prema ovom prijedlogu, birači i biračice ne bi imali mogućnost da daju preferenciju određenim kandidatima i kandidatkinjama na stranačkoj listi te da na taj utiču na redoslijed na listi ili da odlučuju o raspodjeli mjesta na listi. Glavni argument za to je da se na ovaj način može osigurati bolja rodna i etnička ravnoteža pod pretpostavkom da bi tada stranke težile raznovrsnijoj ponudi kandidata i kandidatkinja za izborne pozicije.

Međutim, drugi i druge su iskazali uvjerenje da se poboljšanje rodnog balansa na izabranim pozicijama može postići i uz očuvanje sistema otvorenih listi, tako da se propiše obavezna rodna kvota u parlamentima uz odredbu da korištenje kvote može da se sukobi sa raspodjelom mandata zasnovanom na preferencijalnim glasovima. Druga inicijativa je bila da se prag unutar poluotvorenog sistema podigne na 20%, na taj način podižući granicu za pomjeranje kandidata i kandidatkinja unutar liste na osnovu preferencijalnih glasova. Ovaj predloženi visoki prag bi u suštini kreirao sistem zatvorenih listi i uklonio važnu stavku u izboru koji birači i biračice prave.

Većina predstavnika i predstavnica političkih stranaka, zajedno s jasnom većinom predstavnika i predstavnica civilnog 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, ni u jednoj političkoj stranci ne postoji puni konsenzus o ovom pitanju, a pogotovo ne među vladajućim strankama ili strankama opozicionog bloka. U takvoj situaciji malo je vjerovatno da se lako može postići široki konsenzus. Od ključne

važnosti za ovu debatu je kako sistem glasanja može na najbolji način ponuditi izbor biračima i biračicama i maksimizirati mogućnost raznolike i uključive zastupljenosti.

Vlasništvo nad mandatom također se pokazalo kao kontroverzno pitanje. Nije postignut konsenzus o pitanju reforme postojećeg modela u kojem je poslanik ili poslanica ponaosob, a ne politička stranka, vlasnik ili vlasnica mandata. Međutim, mnogo učesnika i učesnica izrazilo je 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 poslanik ili poslanica ubrzo nakon izbora ili za vrijeme svog mandata. Međutim, većina učesnika i učesnica koji nisu članovi i članice političkih stranaka izrazila je uvjerenje

#### *Izbori u Mostaru*

Učesnici i učesnice su izrazili veliku zabrinutost i ukazali na potrebu da se riješi pitanje 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 sa ustavnim okvirom. Ključni lokalni politički akteri do sada nisu mogli doći do konsenzusa o izmjenama i dopunama Statuta i tako omogućiti nove izbore. Učesnici i učesnice u vođenim (facilitiranim) raspravama predložili su da će biti potreban jači vanjski pritisak kako bi se riješilo pitanje izborne reforme, te da pitanje Mostara treba uključiti u širu reformu. Na taj način stranke će biti obavezne da podrže i primijene kompromis kao dio šireg paketa reformi.

da vlasništvo nad mandatom treba da ostane u rukama samih poslanika i poslanica, jer bi u suprotnom odgovornost poslanika i poslanica prema građanima i građankama bila umanjena, stvarajući još veću koncentraciju moći unutar političkih stranaka. Učesnici i učesnice su bili skloni da posmatraju ovaj prijedlog kao ambiciju nekih stranaka da centraliziraju svoju moć.

Neki učesnici i učesnice vide obavezno glasanje kao najbolji instrument demokratizacije i jačanja političke odgovornosti, i građana i građanki 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 naglašanih mišljenja u smislu podrške političkoj apstinenciji kao pravu te stavova da zakon ne može prisiliti građane i građanke da glasaju.

Osim brojnih predloženih reformi izbornog sistema, neki učesnici i učesnice pokrenuli su pitanja nedostatka transparentnosti u finansiranju političkih stranaka i upravljanja sukobom interesa. Neki učesnici i učesnice izrazili su ubjeđenje da su relevantni zakoni nisu postigli planirani učinak i da finansiranje političkih stranaka iz državnog budžeta nije dalo očekivani rezultat u smanjenju korupcije.

## **TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST VLASTI**

Demokratsko upravljanje oslanja se na odgovornost prema građanima i građankama koja se ogleda u transparentnom donošenju odluka i provođenju politika. Unapređenje transparentnosti i odgovornosti u donošenju odluka vlasti u BiH uslov za napredovanje u procesu EU integracija. Ustavni i pravni okvir za osiguravanje transparentnosti postoji, uključujući i Zakon o slobodnom pristupu informacijama i Zakon o zaštiti prijavitelja korupcije u institucijama BiH kao i mehanizmi za javne konsultacije u donošenju odluka. U posljednjih nekoliko godina, koncept slobode pristupa informacijama je proširen kako bi uključivao brzu reakciju na zahtjeve građana i građanki za pružanjem informacija, kao i obavezu državnih institucija da proaktivno objavljuju informacije o svom radu. BiH se pridružila Partnerstvu za otvorenu vlast 2014. godine, pokazujući na taj način opredijeljenost institucija vlasti za unapređenje javnog pristupa informacijama. Međutim, u praksi se javljaju neujednačena primjena i brojne praznine u zakonu koji omogućavaju institucijama da zaobiđu obaveze transparentnog djelovanja.

U praksi institucije ispunjavaju evropske standarde samo sporadično. Politički interesi često utječu na usaglašavanje sa zakonskim odredbama u ovoj oblasti.

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

- *Koji su to najčešće korišteni i prepoznati mehanizmi za razmjenu ili objavljivanje informacija? Koliko su efikasni ti mehanizmi?*
- *Koje su to tačke pristupa putem kojih civilno društvo može učestvovati 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 zvaničnike i zvaničnice na odgovornost? Što se može učiniti da se poboljša efikasnost tih metoda?*

- *Koji model treba slijediti kada je u pitanju transparentnost i odgovornost? Šta treba da se dogodi da bi se primijenio ovaj model? Koje su to najbolje prakse koje treba slijediti?*

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

Većina učesnika i učesnica vjeruje da je najbolji mehanizam za jačanje odgovornosti jačanje vladavine prava, izgradnja institucija i ulaganje odgovarajućih napora da se stranačka moć prenese na javne institucije. Učesnici i učesnice su ukazali na nepostojanje mehanizma za prijevremene izbore kao specifičan problem jer to obeshrabruje zvaničnike i zvaničnice u vlasti da teže kompromisu i uskraćuje građanima i građankama mogućnost da zvaničnike i zvaničnice pozovu na odgovornost.

Učesnici i učesnice su se usaglasili o nekoliko stavova i preporuka u vezi s transparentnošću i odgovornošću:

- Sva tri važeća zakona o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI) na državnom i entitetskim nivou propisuju ograničenu obavezu da se informacije daju samo na pisani zahtjev. Usklađivanjem zakona i povećanjem transparentnosti kroz ZOSPI postavio bi se uslov za sve javne institucije - izvršne, zakonodavne i sudske vlasti, organe koji obavljaju javne funkcije, 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 neobavezujuće smjernice. Harmonizirani zakoni bi mogli osigurati snažniji mehanizam za provođenje i nadzor, uključujući i uspostavu odgovarajućeg tijela koje bi provodilo nadzor. Ono što je najvažnije, zakonom bi se mogle jasno odrediti kategorije informacija koje sve vlasti treba da objavljuju putem interneta i redovno

ažuriraju, a pristup bi bio omogućen i u službenim prostorijama, bibliotekama i medijima.

- Zakoni kojima se propisuje objavljivanje relevantnih informacija o pojedinim pitanjima na službenim internetskim stranicama javnih institucija ili u službenim glasnicima, u praksi se provode sporadično. Više pažnje treba posvetiti primjeni ovih zakonskih odredbi.
- Građani i građanke pokazuju slab interes za političke procese zbog koncentracije moći unutar političkih stranaka i nedostatka autoriteta u parlamentu. Učesnici i učesnice smatraju da bi jačanje nezavisne uloge parlamenta i institucija izvršne vlasti povećalo uključenost građana i građanki u donošenje odluka i unaprijedilo odgovornost.
- Učesnici i učesnice su se u velikoj mjeri saglasili s tim da su zakonodavni organi mnogo transparentniji od izvršne vlasti i da je pažnja javnosti uglavnom fokusirana na poslanike i poslanice u parlamentima. Oni smatraju da su državna služba, kao i javna uprava i javna preduzeća najmanje transparentne i odgovorne državne institucije. Stoga, napore da se podigne odgovornost i transparentnost treba preusmjeriti na izvršnu vlast na svim nivoima.
- Zakonodovani proces bi u velikoj mjeri mogao biti poboljšán uz veće uključivanje javnosti, stručnjaka i stručnjakinja i uz ulaganje parlamentarnih amandmana. Šire uključivanje javnosti također će dovesti do veće transparentnosti u zakonodavnom procesu, koji su učesnici i učesnice identificirali kao ključni izazov.
- Učesnici i učesnice su ukazali na nekoliko pozitivnih koraka kojim 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 sadržavaju relevantne informacije o radu parlamenata, poslanika i poslanica, sadržaju sjednica, ukupnim rezultatima glasanja, zvučne zapise, audiosnimke, transkripte itd., uz dnevno ažuriranje stranica. Određenom broju organizacija civilnog društva dozvoljeno je redovno prisustvo svim sjednicama parlamenta uz sveobuhvatno praćenje njegovog rada, rezultata, efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti, uključujući periodične analize i izvještavanje o napretku. Konačno, zakoni o slobodnom pristupu informacijama daju bazični pravni okvir za izgradnju i širenje transparentnosti vlasti.



Uprkos ovom napretku, osiguravanje odgovornosti vlasti i dalje je izazov. Učesnici i učesnice su u više navrata naglasili problem velikih obećanja koja su dio kampanje a koja su data u predizbornoj političkoj debati, bez obzira na to da li su realna. Visoki zvaničnici i zvaničnice i lideri i liderke političkih stranaka redovno daju nerealna obećanja tokom izbornih kampanja, o kojima se nikada ne raspravlja nakon izbora ili kasnije budu odbačena kada se formiraju različite koalicije koje imaju suprotne interese. Ovo se koristi kako bi se umanjila odgovornost jer na ovaj način građani i građanke i organizacije civilnog društva ne mogu izabrane lidere i liderke pozvati da ispune obećanja data u predizbornoj platformi a koja su ostvariva.

Parlamenti ne koriste u potpunosti svoje zakonodavne i nadzorne funkcije, posebno u procesu EU integracija. Koraci namijenjeni poboljšanju uloge parlamenata kako bi postali odgovorne, otvorene i transparentne institucije značajno će ojačati reformske napore. Jedna od mogućnosti za poboljšanje nalazi se u poslovniku o radu, a u vezi je s javnim raspravama, gdje se mehanizmi za uključivanje građana i građanki u procese odlučivanja u parlamentima mogu proširiti i ojačati. Na taj način bi se na nižim nivoima vlasti uspostavio kvalitetan mehanizam za učešće građana i građanki u izradi zakona koji bi nadležna ministarstva na nižim nivoima vlasti zatim usvojila.

#### *Javne nabavke*

Prema novom Zakonu o javnim nabavkama, ugovorni organi moraju objaviti sva obavještenja o nabavkama, dodjeli ugovora, ili otkazivanjima javnih nabavki na Portalu javnih nabavki. Sažetak svih obavještenja također mora biti objavljen u "Službenom glasniku BiH" i može biti objavljen na relevantnim internetskim stranicama i u relevantnim publikacijama. Još jedan značajan korak naprijed u pružanju informacija javnosti je *Uputstvo o izradi i održavanju službenih internetskih stranica institucija Bosne i Hercegovine* koje je izradilo Ministarstvo komunikacija i prometa BiH, a kojim se utvrđuju standardi za izgled i sadržaj internetskih stranica vlasti s ciljem „da se pruže jasne, precizne i aktuelne informacije o uslugama i aktivnostima institucije.“ Slična politika provodi se i na entitetskom nivou.

Drugi pravni mehanizmi dali 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 prave OCD-i otkrivaju da je mali broj prijavljenih slučajeva sukoba interesa u stvari popraćen istragom i sankcijama, što ukazuje na nedosljedno provođenje zakona i manjak političke

odgovornosti, čak i u pojedinačnim slučajevima kada je sukob interesa evidentan. Nezavisno pravosuđe preduslov je za kontrolu zakonodavne i izvršne vlasti, a niska stopa krivičnog gonjenja i sankcioniranja slučajeva sukoba interesa ukazuje na nedostatak nezavisnosti regulatornih i pravosudnih institucija.

## **INSTITUCIONALNE I ZAKONODAVNE POLITIKE**

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

S ciljem utvrđivanja nivoa demokratizacije u ovoj oblasti, procjena je usmjerena na nekoliko ključnih pitanja:

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

Iskazan je visok stepen saglasnosti o trenutnom nedostatku političke saradnje, ali nije postignut konsenzus o uzroku problema ili dijagnozi kako riješiti izazove. Učesnici i učesnice su ponudili različite, često suprotstavljene ideje o reformama za jačanje nezavisne uloge zakonodavnih organa i državnih institucija kao odvojenih od političkih stranaka.

Učesnici i učesnice smatraju da nedostatak jedinstvenog javnog mnjenja doprinosi sadašnjem stanju visoke koncentracije moći u političkim strankama. Političke stranke

su visoko centralizirane i taj organizacioni model prenosi se na javne institucije. Učesnici i učesnice su primijetili da stranke u velikoj mjeri nisu demokratizirane te da je malo vjerovatno da će se desiti napredak u demokratizaciji društva dok političke stranke i same ne usvoje demokratske principe.

Učesnici i učesnice koji dolaze iz različitih sfera uvjereni su da političke stranke ne promoviraju demokratizaciju i kulturu meritokratije. Većina ih smatra da je koncentracija moći unutar stranaka rezultat kolektivističke, etničke političke zastupljenosti, koja učvršćuje podjele javnog mnjenja. To omogućava strankama da nametnu stalni strah od etničkih tenzija i etničke ugroženosti. Jednom kada se o ovoj temi počne razgovarati, sva ostala politička pitanja postaju relativno manje važna. Dakle, pitanja kao što su: meritokratija upravljanja, upravljanje javnim sredstvima, efikasnost i odgovaranje na potrebe građanstva u donošenju odluka, zapošljavanje u javnom sektoru itd. skrivena su od očiju javnosti, dok se mediji prema kršenju zakona, lošoj politici i korupciji ophode kao prema zabavi, a ne kao prema narušavanju povjerenja. Ovaj paravan skriva odsustvo vladavine prava i meritokratije te omogućava političkoj eliti da ozakoni svoje zajedničke političke prakse.

Upravljanje javnim politikama često određuju lični, stranački ili etnički interesi, a ne javni interes. To stvara klijentelističke grupe u široj javnosti što utiče na rad državnih institucija. Pokroviteljske mreže posebno su problematične kada su ugrađene u pravosuđe i regulatorne organe, što ograničava njihovu sposobnost da provode nadzornu ulogu pored medija, akademske zajednice i civilnog društva.

Sposobnost političkog sistema da odgovori na potrebe građanstva je u direktnoj vezi sa ustavnim okvirom i izbornim sistemom, stepenom demokratizacije političkih stranaka, vladavinom prava, slobodom govora, nezavisnošću medija i kapacitetom civilnog društva za praćenje rada državnih institucija. Ovi stubovi služe kao podrška jednih drugima i svi su neophodni za funkcioniranje demokratskog procesa. Učesnici i učesnice su ukazali na niz izazova s kojima se svaka od ovih oblasti u BiH susreće. Prvo, hiperpolitizacija je rezultirala time da političke elite i u opoziciji i u vladajućim strankama kritiziraju iskrene pokušaje da se poboljša politički sistem nazivajući ih taktičkim politikanstvom, demagogijom i/ili populizmom. Drugo, zbog politizacije medija, medijske kuće često ograničavaju svoje kritike na određene političke protivnike, prakticirajući polarizaciju. Treće, klijentelizam i politička pristrasnost rezultiraju pasivnim stavom akademske elite, koja nije uspjela pronaći način da etablira svoj politički glas i doprinese kreiranju politika. To znači da se odvijaju značajni politički procesi i donose važne političke odluke i bez učešća vjerodostojnih umova i

analize, čime se nanosi šteta i akademskoj eliti i društvu u cjelini. Svi ovi faktori pojačavaju dominaciju političkih stranaka u BiH i otkrivaju ograničenu moć institucija. Pored strukturalnih izazova, politički akteri za saradnju ne koriste dejtonski okvir dovoljno i često zanemaruju elemente Sporazuma koji bi mogli funkcionirati. BiH je u posljednje vrijeme zabilježila napredak u ovoj oblasti zbog pritiska nastalog kao rezultat procesa pridruživanja EU, kojim se traži da institucije koriste pristup zasnovan na saradnji. Odgovori na Upitnik EU, koji čini osnovu za narednu fazu u procesu pridruživanja, zahtijevat će koordinaciju državnih i entitetskih vlasti. Veća saradnja parlamenata FBiH i RS u pojedinim tačkama ovog procesa vidljiv je pozitivan znak, iako razvoj političke situacije pokazuje njenu neizvjesnost. Ovi početni obećavajući znakovi zahtijevat će jačanje i podršku svih stubova sistema kako bi doveli do poboljšanja u efikasnosti i odgovornosti vlasti.

## **ETNIČKA POLITIKA I POLITIČKA EFIKASNOST**

Kao što je ranije navedeno, složeno ustavno uređenje BiH rezultira segmentiranjem biračkog tijela duž etničkih linija. Kao rezultat toga stranke imaju tendenciju da se nadmeću za glasove jedne etničke zajednice, a birači i biračice sistematski glasaju tom linijom na svakim izborima. Ne postoji nijedna jedinstvena pozicija za koju svi birači i biračice mogu glasati, pa je tako čak i glasanje za Predsjedništvo BiH podijeljeno po entitetima, gdje građani i građanke Republike Srpske glasaju za srpskog/u člana ili članicu Predsjedništva, a građani i građanke Federacije BiH glasaju za hrvatske i bošnjačke članove ili članice Predsjedništva. Dom naroda u Parlamentarnoj skupštini BiH zasniva se na nacionalnim klubovima, dok Ustav priznaje tri konstitutivne etničke grupe i „ostale“. Zbog etničke strukture stanovništva u entitetima, entitetski veto u Parlamentarnoj skupštini BiH može se opisati kao etnički veto (npr. skoro svi poslanici i poslanice iz RS-a su iste nacionalnosti), uz veto vitalnog nacionalnog interesa koji je na raspolaganju etničkim blokovima u Domu naroda. Cijeli proces donošenja odluka u državi odvija se prema ovoj podijeljenoj strukturi. Čak i mediji, koji su vrlo raznoliki, podijeljeni su na osnovu etničkih linija. Iako ovaj sistem daje određenu sigurnost narodima koji su nekada ratovali, stvara i očiglednu neefikasnost koja ometa sposobnost države da krene naprijed.

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

- *Koji dijelovi političkog sistema podržavaju etničke podjele? Koliko su efikasni etnički vođen sistem i srodni procesi donošenja odluka i zašto? Koje su prednosti i mane ovog sistema?*
- *Šta je potrebno promijeniti/poboljšati u sistemu ili dijelovima sistema kako bi se promijenila ova praksa?*
- *Da li su birači i biračice spremni promijeniti sistematičan način svog glasanja po etničkom principu? Šta bi moglo uticati na to kako oni glasaju? Koja je uloga medija u svemu tome?*

Tokom rasprave stavovi predstavnika i predstavnica političkih stranaka su varirali, pa su određeni učesnici i učesnice izjavljivali da politički procesi u BiH ne odgovaraju na prioritete birača i biračica te da je etnopolitika značajno uticala na to, dok su drugi izrazili ubjeđenje da procesi u BiH u velikoj mjeri odgovaraju na potrebe građana i građanki. Ipak, svi učesnici i učesnice saglasili su se da se politički sistem u BiH zasniva na principima etničke podjele vlasti i da je to jasno i iz samog ustavnog okvira. Međutim, mnogi i mnoge su iznijeli argument da čak i u situacijama kada se ne radi o kompliciranoj strukturi i kada etnička pitanja nisu u fokusu (tj. u dijelovima države u kojima su svi građani i građanke članovi i članice jedne etničke grupe i vlast je sastavljena od predstavnika i predstavnica jedne etničke grupe) politička efikasnost i dalje nedostaje.

Učesnici i učesnice su iznijeli i nekoliko zajedničkih stavova i preporuka:

- Nedostatak političke efikasnosti je u velikoj mjeri uzrokovan ograničenim razvojem demokratske prakse, što rezultira niskom političkim 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 djelotvornosti 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 nivou FBiH, kao i zbog upornosti dugo dominantne političke elite koja crpi svoju moć ne iz zasluga svoje politike, već iz pokroviteljskih mreža i političkih sistema koji sprečavaju dostupnost alternativa.
- Ne postoji zajednička vizija BiH u smislu istinskog javnog interesa i prioriteta u procesu reforme.

- Prema mišljenju učesnika i učesnica, ključ rješenja za manjak djelotvornosti političkih procesa u BiH bio bi da se svi politički akteri usaglaise o mehanizmu za utvrđivanje zajedničkog javnog interesa i prioriteta politika u BiH.
- Odsustvo uspostavljene demokratske prakse među građanima i građankama pogoduje stvaranju okruženja u kojem stranački predstavnici i predstavnice, pod izgovorom zaštite interesa određenih etnonacionalnih grupa, ne rade ništa na rješavanju niza konkretnih društveno-ekonomskih pitanja.

Učesnici i učesnice se saglasili da je prošlo vrijeme kada je međunarodna zajednica mogla direktnim intervencijama u politici BiH pozitivno uticati na rješavanje etničkih sporova. Međutim, saglasili su se također da proces integracije u međunarodna tijela i dalje nastavlja da podstiče približavanje političkih stavova.

Formiranje vlasti u BiH nakon izbora u oktobru 2014. godine trajalo je gotovo šest mjeseci, što potvrđuje složenost postojeće ustavne strukture u državi i nedostatke Izbornog zakona. S druge strane, ovakva sporost procesa ne može se pripisati samo ustavnoj strukturi, već je usko povezana s političkim liderima i liderkama u BiH, koji su se zbog svoje preokupiranosti političkim mahinacijama potpuno odmakli od interesa građana i građanki. Politička scena u BiH i dalje ostaje uglavnom orijentirana na lidere i liderke i naglašava povećanje moći lidera i liderki zajedno s njihovim političkim favoritima. Kao rezultat toga stranke često nisu fokusirane na koalicije koje su zasnovane na programima već na one koje su zasnovane na matematičkim principima, s ciljem da se osigura većina u parlamentima.

Učesnici i učesnice fokusne grupe rekli su da preferiraju predizborne koalicije koje se baziraju na zajedničkim vrijednostima političkih stranaka i programima za čije provođenje imaju kapacitete ako pobijede na izborima. U pravilu, vladajuće koalicije formiraju stranke koje dijele malo ili nimalo zajedničke vizije te se često odriču svojih ključnih programskih tačaka kako bi ušle u vlast kojoj je teško biti funkcionalna i ostati nepromijenjena. Predstavnici organizacija civilnog društva smatraju da je formiranje predizbornih koalicija zasnovanih na zajedničkoj političkoj platformi jedino logično i efikasno rješenje. OCD-i imaju ključnu ulogu u procesu praćenja rada i transparentnosti političkih stranaka koje učestvuju u izvršnoj vlasti, kao i nosilaca i nositeljki javnih funkcija koji imaju odgovornost prema građanima i građankama BiH.

Činjenica da se politika vodi prema etničkim kriterijima ne ograničava nužno djelotvornost političkih procesa u BiH. Nedostaci u djelotvornosti leže u nedostatku

programa i politika zasnovanih na konkretnim pitanjima i nedostatku zajedničke vizije za samu državu. Reformska agenda nudi osnovu za ovu zajedničku viziju i političke stranke u državi sada imaju priliku da pokažu svoju sposobnost da ispune očekivanja svih građana i građanki BiH.

## **POLITIČKE STRANKE I ZASTUPANJE JAVNOG INTERESA**

Političke stranke u demokratskim sistemima 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 njihove platforme često ne odražavaju prioritarnu potrebu građana i građanki za društveno-ekonomskim reformama. Ideološka opredjeljenja i dalje su slaba, a 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 svog stranačkog profila i identiteta? Kakve aktivnosti/koraci bi se mogli preduzeti u ovom kontekstu?*
- *Koliko stranke koriste svoje stranačke politike i predizborna obećanja prilikom kreiranja javnih politika? Šta bi se moglo učiniti da se poboljša ova veza?*
- *Da li su koalicije izgrađene između stranaka funkcionalne? Koje su promjene potrebne? Koji pristup je potreban za uvođenje promjena?*

Tokom rasprave neki predstavnici i predstavnice stranaka iznijeli su 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 i ne postoje. „Političke stranke su uglavnom podijeljene na stranke ljevice i desnice, a ovdje nemamo takvu podjelu. Kada govorimo o ljevici, desnici ili centru, to zavisi od pitanja o kojima se govori“, rezimirao je jedan od učesnika.

Učesnici i učesnice su ukazali na nekoliko zajedničkih stavova i preporuka:

- Razlog zbog kojeg građani i građanke ne razumiju stranačku ideologiju u potpunosti jeste što jasno ne shvataju ideološko profiliranje političkih stranaka i to nije nešto na što se fokusiraju prilikom odlučivanja kako da glasaju.
- Da bi se građani i građanke upoznali sa stranačkom politikom, neophodno ih je uključiti u proces razvoja politike i omogućiti im da aktivno doprinose procesu.
- Koalicije u BiH su uglavnom zasnovane samo na matematičkim proračunima većine bez razmatranja ideologije ili platforme, a prošlost je pokazala da nisu vrlo efikasne jer nisu zasnovane na programima.

Političari i političarke i političke stranke prvenstveno se izjednačavaju s određenim pojedincima i pojedinkama i etničkim grupama koje zastupaju najvećim dijelom. Osim etničkog ili ideološkog predznaka, nema značajnih razlika između političkih programa stranaka lijevog centra i desnog centra, a pogotovo ne u njihovoj politici - naročito kada su dio vladajuće koalicije. Iako se ideološki identitet definira programima i statutima, stvarna politika je nešto drugo. Većina stranaka svojim statutima definira metode za učešće 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 nacrtu politika većina stranaka poziva svoje pristalice na konsultacije, bilo da se radi o građanima i građankama ili predstavnicima i predstavnicama organizacija civilnog društva. Ove aktivnosti su najizraženije na lokalnom nivou i u predizbornoj fazi, dok se broj i obim aktivnosti smanjuje u periodu između izbora. Neki učesnici i učesnice primijetili su da građani i građanke nemaju povjerenja u političke stranke jer ne vide kontinuirani pokušaj stranaka da im pristupe u postizbornom periodu. Kada im se da prilika za to tokom izborne kampanje, građani i građanke pokazuju veliki interes za prisustvo javnim događajima i drugim prilikama za interakciju s kandidatima i kandidatkinjama, ali se ograničavaju mogućnosti za pristup kandidatima i kandidatkinjama onda kada stranke dođu na vlast.

Kao podrška gore navedenom, postoji i potreba za reformom zakonodavnog okvira koji regulira rad političkih stranaka. NDI je identificirao nedostatak zakona o političkim strankama koji u regulatornom pregledu može adresirati tekuća pitanja vezana za interne prakse političkih stranaka koje nisu pokrivene postojećim izbornim zakonodavstvom, uključujući finansijsko upravljanje i transparentnost. Takav zakonodavni okvir predstavlja standard u demokratskim zemljama koji bi definirao



ponašanje stranaka. Predstavnici i predstavnice političkih stranaka u BiH su iskazali inicijalnu političku volju za usvajanje takvog propisa koji bi ojačao ovaj zakonodavni okvir.

## UKLJUČENOST CIVILNOG DRUŠTVA U DONOŠENJE ODLUKA

Civilno društvo je esencijalni dio snažne demokratije, 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. Saradnja između OCD-a i političkih stranaka pomogla bi u identifikaciji prioriteta politika i u kreiranju politika koje su značajne za građane i građanke BiH. Međutim, ta saradnja do sada nije bila naročito snažna. Razvoj civilnog društva u BiH se desio tokom prethodnog rata, rezultirajući primarnim fokusom na servisiranje humanitarne pomoći umjesto na politički angažman. Prema izvještaju iz 2012. godine koji su pripremili Tehnička podrška organizacijama civilnog društva (TACSO) i Centar za promociju 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 dupliranju aktivnosti. Predstavnici i predstavnice vlasti i stranaka često tvrde da su neke organizacije civilnog društva „vođene donatorima“ i da im legitimitet nisu dali oni i one za koje tvrde da zastupaju njihove potrebe.

Većina OCD-a u BiH su organizacije s članstvom koje djeluju na lokalnom nivou, u obliku malih dobrovoljnih organizacija s ograničenim tehničkim i organizacionim kapacitetima u pogledu učešća u formulaciji 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? Da li je javnost upoznata sa stranačkim politikama? Šta je sa zakonodavnim planovima i inicijativama? Koja je uloga medija u tom procesu?*
- *Kakvi mehanizmi komunikacije postoje između stranaka i OCD-a, kao i između njihovih pojedinačnih kategorija? Da li su oni funkcionalni? Koji*

*stavovi/očekivanja postoje o dva sektora koji utiču na ovu komunikaciju? Šta bi se moglo/trebalo promijeniti da se poboljša ova komunikacija?*

- *Da li su koalicije izgrađene između OCD-a funkcionalne? Koje su promjene potrebne? Koji pristup je potreban za uvođenje promjena?*

Učesnici i učesnice su se saglasili da učešće OCD-a u procesu formuliranja javnih i stranačkih politika može doprinijeti otvorenijem i transparentnijem radu zakonodavnih i izvršnih institucija, kao i unaprijediti efikasno provođenje 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 osnovu međusobno dogovorenih stavova. Situacija je dodatno otežana nedostatkom svijesti kod političkih stranaka o ulozi i položaju civilnog društva u tim procesima, kao i nedostatkom mehanizama za promociju dijaloga i partnerstva. Naime, mnoge političke stranke tvrde u svojim statutima da su opredijeljene za saradnju sa OCD-ima u procesu formuliranja stranačkih politika, posebno u fazi identifikacije problema i opcija. Neke stranke ostvarile su napredak u pogledu konsultacija s građanima i građankama i predstavnicima i predstavnicama OCD-a u posljednjih nekoliko godina, ali većina tih stranaka još nije u potpunosti institucionalizirala ovaj proces.

Civilno društvo i predstavnici i predstavnice medija dali su komentar da političari i političarke i stranke često zloupotrebljavaju OCD-e koji ih otvoreno podržavaju i koriste ih kao sredstvo za jačanje svojih političkih pozicija, ali to nije njihov istinski doprinos koji se traži. Učesnici i učesnice su ukazali na primjere pojedinaca i pojedinki koji su naizmjenično obavljali dužnosti u strankama i OCD-ima kao dokaz stranačke političke okupacije pojedinih segmenata civilnog društva. Ostali i ostale su istakli da postoji određeni nivo saradnje i razmjene ideja, ali često samo kada su stranke u opoziciji i žele povećati svoj udio glasova među građanima i građankama. Predstavnici i predstavnice civilnog društva smatraju da je negativna atmosfera uzrokovana nazivanjem pogrđnim imenima često sprečavala istinsku saradnju i doprinos prijedlozima politika. Nedostatak pozitivnih primjera doprinosi građana i građanki u političkim procesima rezultirao je smanjenjem spremnosti i interesa građana i građanki da učestvuju u inicijativama civilnog društva.

Neke stranke organiziraju redovne sastanke i javne rasprave s ciljem informiranja građana i građanki i predstavnika i predstavnica organizacija civilnog društva o svojim politikama. U mnogim slučajevima one isključivo pozivaju svoje pristalice na ove događaje, bez obzira na to da li su to građani i građanke ili nevladine organizacije, i

najaktivniji su tokom predizborne kampanje. Učesnici i učesnice s obje strane istakli su da komunikacija i veza između politike i civilnog društva mora biti dvosmjerna, ali da je često opterećena predrasudama i tenzijama od samog početka. Predstavnici i predstavnice stranaka dali su komentar da je kamen spoticanja koji sprečava uspješnu saradnju dominantan stav predstavnika i predstavnica OCD-a da je učešće u procesu donošenja odluka prečica za dobivanje pristupa političkim pozicijama.

Druga grupa predstavnika i predstavnica stranaka izrazila je mišljenje da samo mali broj OCD-a može biti uključen u fazu formulacije politika, jer ih većina nije dovoljno stručna za određenu temu ili ne posjeduje dovoljno znanja o kreiranju budžeta ili donošenju zakona. Iskazane su i sumnje po pitanju njihove objektivnosti, nepristrasnosti i legitimiteta. Često, OCDI-i selektivno koriste proces praćenja i izvještavanja, i zatvaraju oči na praksu nekih stranaka te ne upućuju kritike strankama koje su im bliske zbog istih grešaka koje su osnova za njihovo kritiziranje konkurentskih političkih frakcija. Proaktivnost OCD-a u pogledu saradnje s političkim strankama isplivala je kao ključni problem, za što su učesnici i učesnice naveli da u velikoj mjeri zavisi od kapaciteta samih organizacija, kao i od njihove svijesti o potrebi da se proaktivno uključe u neke procese. Učesnici i učesnice su primijetili da se OCD-i u BiH često u velikoj mjeri oslanjaju na donatore, što rezultira time da ih se optužuje da su primarno fokusirani na politiku koju promovira međunarodna zajednica, a koja ne obuhvata najvažnija pitanja za lokalnu zajednicu.

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

Učesnici i učesnice fokusne grupe utvrdili su nekoliko preporuka:

- Uspostava jedinstvenog javno dostupnog registra OCD-a može pomoći u postizanju bolje komunikacije između stranaka i OCD-a. Ovaj registar uključivao bi informacije o djelokrugu, kapacitetima i specifičnim oblastima ekspertize OCD-a, što bi omogućilo političkim strankama da ih kontaktiraju s ciljem uključanja u proces razvoja politika.
- Organizacije civilnog društva mogle bi zauzeti proaktivniji pristup u saradnji s političkim strankama na razvoju politika, dok političke stranke trebaju više

raditi na uključivanju OCD-a i njihove baze stručnjaka i stručnjakinja u ovaj proces.

- Aktivnosti OCD-a treba da budu usmjerene na javnost pokretanjem rasprava koje će uključivati izlaganja o pitanjima koja se prvenstveno odnose na ključne reformske procese u BiH.

Mišljenje učesnika i učesnica variralo je u pogledu uloge medija u ovom procesu. Dok su predstavnici i predstavnice akademske zajednice iskazali ubjeđenje da politički lideri i liderke komuniciraju na autoritaran način koji se ogleda u čistom informiranju javnosti o svojim političkim pozicijama, bilo da se radi o njihovim medijskim nastupima ili drugim oblicima javne komunikacije, predstavnici i predstavnice političkih stranaka iskazali su uvjerenje da mediji u BiH nisu nezavisni i profesionalni, da im nedostaje kapaciteta za izvještavanje o određenim temama i da su često skloni senzacionalizmu.

I sami predstavnici i predstavnice medija izrazili su mišljenje da postoje poštene i objektivne medijske kuće koje stalno daju primjer nezavisnog i profesionalnog novinarstva, isto kao što ima i onih koji padaju pod uticaj političkih stranaka koje onda zloupotrebljavaju njihov medijski prostor. Mediji bi trebalo da budu odgovorni za potpuno i objektivno informiranje građana i građanki kako bi bili aktivni učesnici i učesnice u donošenju odluka, posebno kada je u pitanju donošenje odluka na lokalnom nivou. 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 nivoa odgovornosti i transparentnosti u državnim institucijama, neophodno je da mediji budu objektivni te da prate i izvještavaju o napretku.

Postoji mnogo prostora za poboljšanje interakcije između stranaka i civilnog društva. U procesu formulacije javnih politika, zvaničnici i zvaničnice često zaboravljaju principe participativne demokratije 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 – treba da uspostave održive mehanizme komunikacije i saradnje te da uključe sve raspoložive resurse u proces donošenja odluka, kako bi politike i prioriteti odražavali interese građana i građanki.

## **POLITIČKO UKLJUČIVANJE MARGINALIZIRANIH GRUPA – ŽENA I MLADIH**

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

- *Koji su osnovni uzroci za nedovoljnu zastupljenost žena/mladih u politici?*
- *Da li se interesne grupe koje su organizirane unutar stranaka, kao što su forumi žena i mladih, dovoljne da zadovolje potrebu za većom uključenosti žena/mladih?*
- *Šta se može promijeniti/poboljšati unutar stranačke organizacije i procesa? Da li je rodna kvota dovoljna da stimulira i poveća broj izabranih žena? Šta je potrebno promijeniti? Na koji način? Šta bi trebalo biti u fokusu aktivnosti za promjenu?*

### *Žene*

Nakon održavanja prvih višestranačkih izbora u bivšoj Jugoslaviji 1990. godine, žene su osvojile zanemarljiv broj mjesta u vlasti, s manje od 3% na nacionalnom nivou i 5% na lokalnom nivou. Kvotu za zastupljenost žena na kandidatskim listama u BiH prvi put je uvela Privremena izborna komisija OSCE-a nakon lokalnih izbora 1997. godine, obavezujući svaku političku stranku da uvrsti najmanje tri žene u prvih deset mjesta na svojim izbornim listama. Uvođenje kvota dovelo je do povećanja 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 da osvoje dovoljan broj glasova. Međutim, u praksi je ovo dovelo do smanjenja zastupljenosti žena, posebno u državnom parlamentu jer muškarci dobivaju preferencijalne glasove koji im omogućavaju da se pomjere na pozicije iznad svojih kolegica na listama.

Dok je broj žena na potvrđenim kandidatskim listama u posljednjoj deceniji ostao na oko 35%, primijećen 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 političke stranke sada imaju obavezu da uvrste

najmanje 40% žena na izborne liste. Uprkos većim mogućnostima, zastupljenost žena i dalje je niska i iznosi samo 19,90% na svim nivoima vlasti.

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

Predstavnice stranaka vide ova pitanja iz drugog ugla. One ističu da i društvena i politička marginalizacija žena postoji, ne u smislu zakonodavnog okvira, već na kulturološkoj i tradicionalnoj osnovi. One smatraju da kvote same po sebi ne znače ništa i da postoje velike predrasude prema političarkama, prije svega u okviru njihovih stranaka, kao i na globalnom nivou. Istovremeno, žene nisu ujedinjene u podršci jednih prema drugima i one uglavnom glasaju za muškarce. Mali broj žena dobije značajan broj glasova na izborima, ali kasnije ne dobije recipročan broj mjesta kada se one raspodjeljuju u institucijama izvršne vlasti. Veliki je broj tehničkih pitanja koja se prvenstveno odnose na izborne liste, gdje su, u pravilu, druga mjesta rezervirana za žene, za razliku od muškaraca koji u većini slučajeva dominiraju 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.

Tokom diskusija predstavnici i predstavnice OCD-a izrazili su uvjerenje da je jedan od razloga za neefikasno uključivanje žena u politiku „prijenos stereotipa i uskraćivanja prava s generacije na generaciju u skladu sa ženskim rodoslovljem, izolacija tokom demokratske tranzicije, sticanje kratkoročnog znanja i iskustva i nedijeljenje iskustava s drugim ženama“. Predstavnici ženskih OCD-a smatraju da su postojeća udruženja 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 u okviru svoje stranke, a zatim i u drugim segmentima. Njihova saradnja s OCD-ima koji se bave zaštitom prava žena i bore za rodnu ravnopravnost neophodna je i nudi brojne mogućnosti, posebno u procesu ukazivanja na uzroke problema i razvoju specifičnih mjera za njihovo prevazilaženje. Za sada, ove inicijative donijele su rezultate u nekim strankama, posebno kada je u pitanju uključivanje mladih žena i obuka političarki.

Dobar primjer međustranačke saradnje žena je Klub parlamentarki osnovan 2013. godine u Parlamentu FBiH, koji trenutno djeluje kao neformalna grupa. 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 provođenju javnih politika. Članice Kluba često koriste analize i prijedloge u vezi sa izmjenama i dopunama aktuelne javne politike koje pripremaju OCD-i.

Iako kvote predstavljaju značajan napredak za pružanje mogućnosti ženama da učestvuju u političkom životu, njihova primjena na nivou stranaka izuzetno je loša. Političke stranke imaju najveću moć kada je u pitanju stvaranje prilika za žene da dobiju mjesta u zakonodavnim organima. U isto vrijeme, sve političke stranke nemaju isti strateški pristup rješavanju ovog problema. Broj žena na mjestima donosilaca i donositeljki odluka (parlamenti) zavisi od stepena centralizacije procesa odabira kandidatkinja i kandidata za mjesto delegata i delegatkinja, kao i način njihovog izbora. Tokom postizbornog procesa, imenovanje žena na mjesta donosilaca i donositeljki 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 zamjera da su do pozicija došle samo zato što su žene, a ne zato što su to zaslužile svojim radom i kvalitetom izbornih rezultata.

Broj žena koje se zapravo nalaze na mjestima donosilaca i donositeljki odluka je skroman. Udruženja žena i forumi trebali bi sarađivati, posebno u vezi s osmišljavanjem politika koje su npr. usmjerene na pronalaženje mehanizama za stvarno povećanje broja žena u politici. Ako su ovi forumi i udruženja mjesta gdje žene razgovaraju samo o općoj politici njihovih stranaka, oni su samo formalno uspostavljeni kao pokazatelj spremnosti vodećih stranačkih struktura da ženama daju prostor za raspravu; pitanje koje se postavlja je zašto oni uopće postoje.

### *Mladi*

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

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

Mladi ljudi smatraju da učešće u političkom životu osigurava značajan uticaj na odluke i prioritetne politike određene političke stranke. U isto vrijeme, veliki broj njih nije zadovoljan onim što neke političke opcije nude. Učesnici i učesnice 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 i druge bi željeli da grade političku karijeru, ali smatraju da je to jako teško jer su stranke već izgradile sisteme koji daju prednost starijim i uticajnijim kolegama i kolegicama na pozicijama moći. Ističu da ih stranke stavljaju na liste samo kako bi privukle mlade birače i biračice.

Forumi i udruženja mladih dobili su pozitivnu ocjenu i od iskusnih i od mladih političara i političarki, a mladi ljudi ih obično vide kao mjesto gdje se mogu steći neke 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](http://www.ndi.org)

Mehmeda Spahe 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*

