



ПРОЦЈЕНА СТАЊА ДЕМОКРАТИЈЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Погледи на демократску транзицију



**ПРОЦЈЕНА СТАЊА ДЕМОКРАТИЈЕ У БОСНИ И
ХЕРЦЕГОВИНИ**
Погледи на демократску транзицију

март, 2017.

Садржај

Увод.....	5
Методологија за процјену стања демократије.....	7

Главна сазнања

Изборни систем.....	8
Транспарентност и одговорност власти.....	14
Институционалне и законодавне политике.....	19
Етничка политика и политичка ефикасност.....	22
Политичке странке и заступање јавног интереса.....	25
Укљученост цивилног друштва у доношење одлука.....	27
Политичко укључивање маргинализованих група – жена и младих.....	32

Захвала

НДИ се захваљује стручним сарадницима Адису Араповићу и Сњежани Ивандић Нинковић на значајном доприносу у фасилитирању организованих дискусија и на њиховом доприносу у анализи за потребе овог извјештаја. НДИ се захваљује свим представницима и представницама политичких странака , цивилног друштва, медија и академске заједнице у Босни и Херцеговини који/е су учествовали/ле у групним дискусијама које су чиниле основу овог извјештаја. Израда овог извјештаја је омогућена захваљујући средствима Националне задужбине за демократију (НЕД). Мишљења и ставови изражени у овој публикацији представљају искључиво мишљење и ставове аутора и не морају нужно одражавати ставове и мишљења НЕД-а.

УВОД

Више од двије деценије након завршетка рата Босна и Херцеговина (БиХ) је и даље предмет етничких и територијалних подјела које компликују развој трајног, демократског политичког система. Садашња структура управљања дефинисана Дејтонским споразумом из 1995. године резултира тиме да су политички конкуренти оријентисани на често супротстављене интересе своје три главне етничке групе (Бошњаци, Хрвати и Срби). Међуетничко неповјерење често одређује смјер политичких резултата и спрјечава посвећивање одговорности власти према интересима и приоритетима грађана и грађанки који нису на етничкој бази, а који су редовно ранжирани међу највећим проблемима по мишљењу јавности без обзира на етничку припадност, попут запошљавања. Представничке и регулаторне институције не проводе одговарајући надзор над владиним политикама и активностима, а провођење социјалних и економских реформи и даље је ограничено.

Упркос овим изазовима, изгледи за чланство у Европској унији (ЕУ), иако далеки, и даље служе као упориште за демократске реформе. БиХ је поднијела формални захтјев за чланство у ЕУ у јануару 2016. и на крају исте године примила је Упитник Европске комисије који се састоји од 33 поглавља. Иако приближавање чланству у ЕУ има широк концензус у политичком спектру, ова тема није имуна на етничке и територијалне препирке. У марту 2017. године Влада Републике Српске (РС) је најавила да ће зауставити сарадњу на комплетирању упитника као одговор на унилатерални поступак бошњачког члана Предсједништва којим је затражена апелација у случају против Србије за геноцид пред Међународним Судом Правде у Хагу. Овај поступак показује ограничења перспективе чланства у ЕУ у односу на етничка неслагања међу политичким елитама.

Доминација страначких и етничких/ентитетских политичких интереса, заједно са сложеном структуром која је везана за преклапање надлежности више нивоа власти, и даље блокирају укупни политички консензус, што показује да се друштвено-економска реформа не може спровести без институционалне реформе.

Спорост у спровођењу критичних реформи и стална ометања узрокована

константним етничким и националистичким питањима увелико фрустрирају грађане и грађанке и откривају слабости приступа који не укључује политичку реформу. У фебруару 2014. године, масовни протести и демонстрације избили су у градовима широм државе, када су грађани и грађанке изашли/ле на улице да позову политичку елиту на одговорност због корупције и недостатка економских могућности. Иако нису произвеле директне резултате, демонстрације су откриле дубоко незадовољство политичком ситуацијом и ставиле нагласак на захтјеве за суштинским социо-економским реформама. Истраживање јавног мњења, које је спровео Национални демократски институт (НДИ) у априлу 2016. године, открило је да велика већина грађана и грађанки (88%) и даље вјерује да држава иде у погрешном правцу.

Након посљедњих општих избора одржаних 2014. године, новоформиране власти на државном нивоу и на нивоу два ентитета, Федерације Босне и Херцеговине (ФБиХ) и Републике Српске (РС), обећале су да ће наставити с радом на provedби социо-економских реформи за које је оријентацију дала ЕУ, познатијих као Реформска агенда. Овом Агендом је обећан политички заокрет од међуетничких несугласица ка прагматичном, конструктивном, и кохерентном програму реформе економске и социјалне политике, на начин који одражава интересе грађана и грађанки. Међутим, напредак ове иницијативе је ограничен.

Како би подстакао дијалог заснован на специфичним конкретним темама и међустраничку сарадњу на друштвено-економским и политичким реформама, НДИ је организовао **процјену стања демократије** крајем 2015. године средствима из Националне задужбине за демократију (НЕД). Анализом стања демократије у БиХ након избора у октобру 2014. године дошло се до сазнања датих у наставку, чији је циљ да подстакну даљи дијалог и расправу међу политичким странкама, представницима и представницама цивилног друштва и јавности уопште, у вези са актуелним процесом демократизације БиХ и правцем реформских активности.

НДИ се у својој процјени фокусирао на кључна питања која се односе на владајуће и политичке институције и политички дискурс. Теме за процјену су изабране тако да могу обухватити најкритичније демократске изазове:

- изборни систем
- транспарентност и одговорност власти
- институционалне и законодавне политике
- етничке политике и политичка ефикасност
- политичке странке и заступање јавног интереса
- укљученост цивилног друштва у доношење одлука
- политичко укључивање маргинализованих група

Методологија за процјену стања демократије

У сарадњи са домаћим политичким аналитичарима и представницима и представницама цивилног друштва, НДИ је развио методологију с циљем да обезбједи конструктиван допринос низа домаћих актера. Институт је идентификовао и интервјуисао 50 представника и представница организација цивилног друштва (ОЦД), политичких странака, медија и академске заједнице са сједиштем у Бањалуци, Сарајеву и Мостару. Ови градови изабрани су као центри политичког, друштвеног и културног живота у БиХ. НДИ је организовао три групе учесника и учесница у сваком граду, што је резултовало одржавањем девет вођених (фацититираних) расправа које су модерирани домаћи експерти.

Овај извјештај састављен је од главних сазнања насталих као резултат тих дискусија у комбинацији са анализом НДИ-ја.

Институт није користио стандардни приступ израде процјене стања демократије при којем се изведба демократије у БиХ анализира у односу на превладавајућу праксу у земљама са успостављеном демократијом. Иако се у овом извјештају реферише на одређене демократске стандарде који се тичу права грађана и грађанки и транспарентност власти као на релевантна мјерила којима се процјењује демократски напредак, НДИ је стремио ка томе да ова вјежба понуди изразито босанско-херцеговачко виђење тренутне демократске транзиције земље.

ИЗБОРНИ СИСТЕМ

Иако се изборни систем у БиХ често сматра једним од најсложенијих у свијету, ипак је имао одређени позитиван утицај на стварање стабилне основе за политичко надметање. Међутим, као један од кључних фактора за организацију политике, изборни систем захтијева периодични преглед. Одражавајући политичку динамику пост-ратног периода стечену кроз уставне одредбе испреговаране у оквиру Дејтонског мировног споразума, изборни оквир наглашава заступљеност засновану на етничкој припадности на штету индивидуалних права.

Индивидуални грађани и грађанке су суочени/не са дискриминаторним ограничењима приликом гласања и кандидовања заснованог на етничкој припадности и мјесту пребивалишта. Упркос предностима које настају из стварања почетног темељног оквира за политичко надметање, актуелни изборни систем има низ демократских недостатака, а многи од њих произлазе из сталне супротстављености између колективних и индивидуалних права.

Бројни судски предмети показали су да актуелни систем крши одређене уставне норме и међународне конвенције о људским правима. То је најприје показао предмет Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине (2009), којим се оспорава трочлано Предсједништво засновано на етничкој припадности. Садашњим системом су предсједничке функције изричито резервисане за представнике Бошњака, Хрвата и Срба који су признати као „конституивни народи“ Босне и Херцеговине у пресуди Уставног Суда из 2000. године. БиХ грађани који припадају ромској и јеврејској етничкој групи покренули су предмет пред Европским судом за људска права (ЕСЉП) тврдећи да оваква структура крши њихова права јер им се забрањује обављање ових функција. Суд је у децембру 2009. године донио пресуду да је онемогућавањем кандидовања за ове функције, због етничких критеријума, прекршен Члан 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода којим се забрањује дискриминација заснована на етничкој припадности, као и Члан 3. Протокола 1 који се односи на право на слободне изборе. Током претходних седам година, политички лидери у БиХ нису провели реформе изборног система како би се држава повиновала одлуци Суда,

стварајући тако дуготрајну уставну кризу која омета БиХ на путу ка даљим евроатлантским интеграцијама. Наставак непоштовања ове пресуде угрожава чланство БиХ у Савјету Европе, што је предуслов за чланство у Европској унији. У међувремену, избор српског члана ротирајућег трочланог Предсједништва из Републике Српске, те бошњачког и хрватског члана из Федерације БиХ је такође ставка коју је Суд оспоравао у предметима Зорнић (2014) и Пилав (2016). ЕСЈП је у овим случајевима пресудио да су права грађана и грађанки прекршена на основу комбинованих узрока етничког идентитета и мјеста пребивалишта.⁽¹⁾

Поштивање одлука ЕСЈП-а захтијева значајно реструктурисање државних институција и потенцијално би отворило простор за ширу расправу о уређењу које укључује проширење етничке подјеле власти. Међутим, ова кршења права грађана и грађанки представљају кључни демократски изазов за подједнако представљање грађана и грађанки и право на изјашњавање на који се мора одговорити како би се осигурало да БиХ настави са својом пуном демократизацијом и континуираним напретком на путу ка евроатлантским интеграцијама.

Поред ових темељних питања демократске заступљености и законитости функција које су засноване на етничкој припадности, изборни систем суочава се са изазовима у погледу административног и политичког поштовања демократских стандарда. Надаље, постоје системске запреке за формирање стабилних влада. Борба за гласове која се одвија дуж етничких линија резултира дубоко подијељеним бирачким тијелом, што доводи до честих политичких криза и врло нестабилних парламентарних већина и влада с обзиром на то да су странке приморане да формирају математичке коалиције са другим странкама које дијеле понеко или ниједно становиште из политичке платформе са њима.. Изборну администрацију често муче преваре и злоупотребе, као и примјена изборних резултата која је спора, непотпуна или изложена блокадама. Све у свему, изборни систем БиХ служи за јачање етничке и ентитетске подјеле, и на тај начин представља препреку за консолидацију парламентарне демократије.

Како би утврдила актуелне изазове постављене пред изборни систем, ова процјена усмјерена је на расправу о сљедећим питањима:

- Који су најслабији дијелови система? Шта је потребно промијенити и како? Да ли је могућа реформа изборног система без уставне реформе? Шта би требало да буду главни приоритети?
- С обзиром на то да претходни напори интересорне радне групе нису донијели резултате, шта је потребно промијенити/побољшати у том процесу? Како би процес требало да изгледа и ко треба да га води? Која врста кампање и информисања јавности је потребна?
- Које друге сродне законе треба промијенити? Која су то главна питања која чине предуслов за промјене? Који је најбољи начин да се приступи тим промјенама? Ко су кључни актери?

За вријеме вођене (фацитиране) расправе, учесници и учеснице су се сагласили/ле у томе да измјене садашњег Изборног закона БиХ потребне да би се ријешила питања наведена у пресудама ЕСЈП-а у предметима Сејдић и Финци, Пилав и Зорнић, треба да обухвате израду новог изборног закона, као и реформу уставног оквира. Учесници и учеснице су препознали/ле да би реформе на вишем нивоу могле бити могуће само у контексту шире уставне реформе. Такође су истакли да је једнако важно одговорити на питање како постићи политички консензус и утврдити које најбитније елементе и приоритете треба узети у обзир када се расправља о изборним реформама, имајући у виду да су раније политичке реформе у протеклих 10 година имале ограничен успјех. У исто вријеме, учесници и учеснице су идентификовали низ техничких реформи које би било могуће провести без залажења у уставна питања пресуде ЕСЈП. Разматране су неке од сљедећих реформи: измјена формуле за претварање постотка удјела гласова у број мандата; да ли парламентарни мандати припадају појединцима или политичким странкама; затворене наспрам отворених листи; подизање прага за улазак у парламент са садашњих 3%; одржавање општих и локалних избора у истој години, а не наизмјенично сваке двије године; реструктуисање локалних изборних комисија; коришћење нове технологије гласања и доношење одредаба за опозив избора или покретање пријевремених избора.

Током расправе у фокусној групи појавило се неколико трендова у ставовима и препорукама учесника и учесница:

- Потребно је усвојити потпуно нови изборни закон, а не доносити измјене и допуне постојећег, што је ефикасније средство за интеграцију структуралних и техничких корекција с циљем усклађивања са националним и међународним судским одлукама.
- Пресуда ЕСЈП-а у предмету Сејдић и Финци мора бити извршена тако да изједначава колективна и индивидуална права, иако учесници и учеснице нису указали/ле на специфична рјешења како то постићи.
- Санкције треба да буду наметнуте у случају било каквог кршења поступка или пропуштања рокова у примјени изборних резултата.
- Механизам за пријевремене изборе треба да буде укључен у изборни закон.
- Локалне и опште изборе треба одржавати у истој години, али боље у распону од шест мјесеци него истог дана. Разлог за то је што би популизам кампања за опште изборе засјенио проблеме на локалном нивоу. Учесници и учеснице су такође изразили/ле сумњу да би изборна администрација могла организовати опште и локалне изборе у једном дану.
- Електронски систем гласања побољшао би техничку организацију избора и ријешао неколико проблема, укључујући и број неважећих гласачких листића и брзину добијања коначних и потврђених резултата.
- Изборне јединице треба редефинисати у складу с обавезом према изборном закону. Учесници и учеснице су истакли да изборне границе нису поново дефинисане од усвајања Изборног закона, што је довело до неравноправне заступљености усљед помјерања становништва до којих је дошло у посљедњих 15 година.
- Мишљења о подизању прага са 3% била су подијељена. Садашњи праг је низак у односу на регион, са 5% у Хрватској и Србији и 4% у Црној Гори. Неки од главних актера подржали су идеју о подизању прага, објашњавајући да ће то помоћи да се стабилизују парламентарне већине, повећа ефикасност законодавне и извршне власти, те убрза примјена изборних резултата и формирање извршне власти. Други су тврдили да низак праг нуди више плурализма и бољу пропорционалност, а тиме и легитимитет.

Учесници и учеснице сматрају да доносиоци одлука могу постићи договор у вези са низом техничких измјена и допуна изборног законодавства, укључујући и оне које препоручује коалиција Под лупом. Коалиција је предложила низ техничких реформи, као што су: предсједник и најмање један члан локалне изборне комисије треба да буду нестраначки чланови; само парламентарна тијела треба да именују чланове изборне комисије; састав бирачких одбора треба да буде јавно објављен; потребно је упоставити санкције за одустајање од чланства у бирачком одбору без давања разлога за то; потребно је користити провидне гласачке кутије у недостатку електронског гласања; треба спријечити кандидате и кандидаткиње да мијењају етничку припадност током најмање два изборна циклуса.

Одражавајући јавну политичку расправу која се одвија низ година, учесници и учеснице су исказали/ле подијељена гледишта о томе до које мјере кандидатске листе треба да буду отворене или затворене. БиХ тренутно има систем полуотворених листи у склопу којег бирачи могу изабрати појединачне кандидате и кандидаткиње унутар листе једне политичке странке, али кандидати и кандидаткиње морају прећи праг од 5% како би се помјерили ка врху листе. Неки од њих су експлицитно подржали затворене изборне листе и били против идеје преференцијалног гласања, тј. помјерања кандидата са другог нивоа на виша мјеста у оквиру једне листе ако добију довољан број преференцијалних гласова. Према овом приједлогу, бирачи не би имали могућност да дају преференцију одређеним кандидатима и кандидаткињама на страначкој листи те да на тај начин утичу на поредак на листи или одлучују о расподјели позиција у оквиру листе. Главни аргумент за то је да се на овај начин може осигурати бољи родни и етнички баланс, под претпоставком да би странке понудиле разноврстан избор кандидата за изборне позиције.

Међутим, други су исказали убјеђење да се побољшање родног баланса на изабраним позицијама може постићи и уз очување система отворених листи на начин да се пропише обавезна родна квота у парламентима уз одредбу да кориштење квоте може да се сукоби са расподјелом мандата заснованом на преференцијалним гласовима. Друга иницијатива је била да се праг унутар

полуотвореног система подигне на 20%, на тај начин подижући границу за помјерање кандидата унутар листе на основу преференцијалних гласова. Овај предложени високи праг би у суштини креирао систем затворених листи и уклонио важну прилику за избор бирача.

Већина представника и представница политичких странака, заједно са јасном већином представника и представница цивилног друштва и академске заједнице, изразили/ле су увјерење да стварни циљ задржавања полуотворене листе није родна равноправност, већ је то жеља странака да дају мандате искључиво својим оданим члановима. Занимљиво, ни у једној политичкој странци не постоји пуни консензус о овом питању, а поготово не међу владајућим странкама или странкама опозиционог блока. У таквој ситуацији мало је вјероватно да се лако може постићи широки консензус.

Од кључне важности за ову дебату је како систем гласања може на најбољи начин понудити избор бирачима и максимизирати могућност разнолике и инклузивне заступљености.

Избори у Мостару

Учесници и учеснице су изразили/ле велику забринутост и указали на потребу да се ријеши питање локалних избора у Мостару. Избори нису одржани од 2008. године, након пресуде Уставног суда, којом је Статут Града Мостара проглашен неуставним и наложено је његово усклађивање са уставним оквиром. Кључни локални политички актери до сада нису могли постићи консензус о измјенама и допунама Статута и тако омогућити нове изборе. Учесници и учеснице у вођеним (фацилиитираним) расправама предложили су да ће бити потребан јачи спољни притисак како би се ријешило питање изборне реформе, те да питање Мостара треба укључити у ширу реформу. На тај начин странке ће бити обавезне да подрже и

Власништво над мандатом такође се показало као контроверзно питање. Није постигнут консензус о питању реформе постојећег модела у којем је посланик или посланица понаособ, а не политичка странка, власник мандата. Међутим, много учесника и учесница изразило је своје неслагање са постојећим моделом, јер он може нарушити парламентарну већину. Било је више примјера у којима је власник или власница мандата напустио/ла матичну странку и придружио/ла се другој или остао/ла самостални/на посланик или посланица убрзо након

избора или за вријеме свог мандата. Међутим, већина учесника и учесница који нису чланови и чланице политичких странака изразила је увјерење да власништво над мандатом треба да остане у рукама самих посланика и посланица, јер би у супротном одговорност посланика и посланица према грађанима и грађанкама била умањена, стварајући још већу концентрацију моћи унутар политичких странака. Наведени учесници и учеснице били/ле су склони да посматрају овај приједлог као амбицију неких странака да централизују своју моћ.

Неки учесници и учеснице виде обавезно гласање као најбољи инструмент демократизације и јачања политичке одговорности, како грађана и грађанки тако и законодавне и извршне власти. Бољи одзив даће већи легитимитет политичким институцијама, за разлику од тренутне ситуације у БиХ, гдје око 25 до 30% грађана и грађанки са правом гласа одређује побједнике избора. Међутим, било је и веома наглашених мишљења у смислу подршке политичкој апстиненцији као праву те ставова да закон не може присилити грађане и грађанке да гласају.

Поред бројних приједлога за реформу изборног система, неки учесници и учеснице покренули/ле су питања недостатка транспарентности у финансирању политичких странака и управљања сукобом интереса. Неки учесници и учеснице изразили/ле су убјеђење да су релевантни закони углавном лоше позиционирани и да финансирање политичких странака из државног буџета није дало очекивани резултат за смањење корупције.

ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОДГОВОРНОСТ ВЛАСТИ

Демократско управљање ослања се на одговорност према грађанима и грађанкама која се огледа у транспарентном доношењу одлука и provedби политика. Унапређење транспарентности и одговорности у доношењу одлука влада у БиХ је услов за напредовање у процесу ЕУ интеграција. Уставни и правни оквир за осигурање транспарентности постоји, укључујући и Закон о слободном приступу информацијама и Закон о заштити пријавитеља корупције у институцијама БиХ као и механизми за јавне консултације у доношењу одлука. У посљедњих неколико година, концепт слободе приступа информацијама је проширен како би укључивао брзу реакцију на захтјеве грађана и грађанки за пружањем информација, као и обавезу државних институција да проактивно објављују информације о свом раду. БиХ се придружила Партнерству за отворену власт 2014. године, показујући на тај начин оперидијељеност институција власти ка унапређењу јавног приступа информацијама. Међутим, у пракси постоји неуједначена имплементација и бројне рупе у закону које омогућавају институцијама да заобиђу обавезе да дјелују транспарентно. У пракси институције испуњавају европске стандарде само спорадично. Политички интереси често утичу на усаглашавање са законским одредбама у овој области.

Како би се утврдио ниво транспарентности и одговорности власти у БиХ, ова процјена је усмјерена на расправу о сљедећим питањима:

- Који су то најчешће коришћени и препознати механизми за размјену или објављивање информација? Колико су ефикасни ти механизми?
- Које су то тачке приступа путем којих цивилно друштво може учествовати у процесу доношења одлука? На који начин грађани и грађанке, грађанске организације и било која заинтересована страна користе могућности (ако оне постоје) за приступ? На који начин грађани и грађанке могу позвати своје изабране званичнике на одговорност? Шта се може учинити на побољшању ефикасности тих метода?

- Који модел треба слиједити када је у питању транспарентност и одговорност? Шта треба да се догоди да би се примијенио овај модел? Које су то најбоље праксе које треба слиједити?

Велика већина се слаже да је највећи проблем у томе што је политичка моћ у Босни и Херцеговини концентрисана у политичким странкама (и међународној заједници у неким случајевима), а не у институцијама. Грађани и грађанке своје позиве на одговорност усмјеравају на владе, а институције умјесто тога дјелују одговарајући на одлуке политичких странака донесене изван формалних структура. Овакав раскорак води до фрустрација и немогућности да се захтјеви за транспарентношћу и одговорношћу усмјере на мјеста стварне политичке моћи. Већина учесника и учесница вјерује да је најбољи механизам за јачање одговорности јачање владавине права, изградња институција и улагање одговарајућих напора да се страначка моћ пренесе на јавне институције. Учесници и учеснице су указали/ле на непостојање механизма за пријевремене изборе као специфичан проблем јер то обесхрабрује званичнике у власти да теже компромису и ускраћује грађанима и грађанкама могућност да позову званичнике на одговорност.

Учесници и учеснице су се усагласили/ле о неколико ставова и препорука у вези са транспарентношћу и одговорношћу:

- У сва три важећа закона о слободи приступа информацијама (ЗОСПИ) на државном и ентитетским нивоима прописана је ограничена обавеза да се информације дају само на писани захтјев. Хармонизацијом закона и повећањем транспарентности унутар ЗОСПИ-ја би се поставио услов за све јавне институције - извршне, законодавне и судске власти, органе који обављају јавне функције, органе управе, правне субјекте који су у власништву јавног органа или под контролом јавног органа - да проактивно објављују информације од јавног значаја, радије него да се ослањају на захтјеве грађана и грађанки или слиједе необавезујуће смјернице. Хамонизовани закон би могао осигурати снажније механизме за имплементацију и надзор, укључујући и успоставу одговарајућег тијела које би обављало надзор. Оно што је најважније, закон би могао јасно одредити категорије информација које све власти требају објављивати и редовно ажурирати

путем интернета а приступ би био омогућен и у службеним просторијама, библиотекама и медијима.

- Закони који прописују објављивање релевантних информација о појединим питањима на службеним интернет страницама јавних институција или у службеним гласницима се проводе спорадично. Више пажње треба посветити имплементацији ових законских одредби.
- Грађани и грађанке показују слаб интерес за политичке процесе због концентрације моћи унутар политичких странака и недостатка ауторитета у парламенту. Учесници и учеснице сматрају да би јачање независне улоге парламента и институција извршне власти повећало укљученост грађана и грађанки у доношење одлука те би унаприједило одговорност.
- Учесници и учеснице су се у великој мјери сагласили/ле с тим да су законодавна органи много транспарентнији од извршне власти и да је пажња јавности углавном усмјерена на посланике и посланице у парламентима. Они сматрају да су државна служба, као и јавна управа и јавна предузећа, најмање транспарентне и одговорне државне институције. Стога, напоре да се подигне ниво одговорности и транспарентности треба преусмјерити на извршну власт на свим нивоима.
- Законодовани процес би у великој мјери могао бити побољшан уз веће укључивање јавности, стручњака и парламентарних амандмана. Шире укључивање јавности ће такође довести до веће транспарентности у законодавном процесу, који су учесници и учеснице идентификовали/ле као кључни изазов.
- Учесници и учеснице су указали/ле на неколико позитивних корака који су побољшали транспарентност и одговорност у БиХ. Засједања парламената су отворена за јавност и интернетске странице парламената омогућују праћење сједница уживо путем интернета. Интернет странице такође садрже релевантне информације о раду парламената, посланика и посланица, садржају сједница, кумулативним резултатима гласања, звучне записе, аудио снимке, транскрипте, итд. уз дневно ажурирање страница. Одређеном броју организација цивилног друштва је дозвољено редовно присуствоваће свим сједницама парламента уз свеобухватно праћење његовог рада, резултата, ефикасности, транспарентности и одговорности, укључујући периодичне анализе и извјештавање о

напретку. Коначно, закони о слободном приступу информацијама пружају базични правни оквир за изградњу и проширење транспарентности власти.

Упркос овом напретку, обезбјеђивање одговорности власти и даље је изазов. Учесници и учеснице су у више наврата нагласили/ле проблем великих обећања која су дио кампање, а која су дата у предизборној политичкој дебати, без обзира на то да ли су реална. Високи званичници, званичнице и лидери политичких странака редовно дају нереална обећања током изборних кампања, о којима се никада не расправља након избора или касније буду одбачена након формирања различитих коалиција које имају супротне интересе. Ово се користи како би се умањила одговорност јер на овај начин грађани и грађанке као и организације цивилног друштва не могу изабране лидере позвати да испуне обећања дата у предизборној платформи а која су остварљива.

Парламенти не користе у потпуности своје законодавне и надзорне функције, посебно у процесу интеграција у ЕУ. Кораци намијењени побољшању улоге парламената како би постали одговорне, отворене и транспарентне институције значајно ће ојачати реформске напоре. Једна од могућности за побољшање је пословник о раду, а у вези је са јавним расправама, при чему се механизми за укључивање грађана и грађанки у процесе одлучивања у парламентима могу проширити и ојачати. На тај начин би се на нижим нивоима власти успоставио

Јавне набавке

Према новом Закону о јавним набавкама, уговорни органи морају објавити сва обавјештење о набавкама, додјели уговора, или отказивањима јавних набавки на Порталу јавних набавки. Сажетак свих обавјештења такође мора бити објављен у "Службеном гласнику БиХ" и може бити објављен на релевантним интернетским страницама и у релевантним публикацијама. Још један значајан корак напријед у пружању информација јавности је Упутство о изради и одржавању службених интернетских страница институција Босне и Херцеговине које је израдило Министарство комуникација и транспорта БиХ, а којим се утврђују стандарди за изглед и садржај интернетских страница власти с циљем „пружања јасних, прецизних и актуелних информација о услугама и активностима институције“. Слична политика спроводи се и на ентитетском нивоу.

квалитетан механизам за учешће грађана и грађанки у изради закона који би надлежна министарства на нижим нивоима власти затим усвојила.

Други правни механизми дали су различите резултате. Закон о сукобу интереса релативно је позитиван примјер правног инструмента којим се побољшавају транспарентност и одговорност. Међутим, медијски извјештаји и анализе које је направио ОЦД откривају да је мали број пријављених случајева сукоба интереса у ствари пропраћен истрагом и санкцијама, што указује на недостатак капацитета за досљедно спровођење закона и мањак политичке одговорности, чак и у појединачним случајевима када је сукоб интереса евидентан. Независно правосуђе предуслов је за контролу законодавне и извршне власти, а ниска стопа кривичног гоњења и санкционисања случајева сукоба интереса указује на недостатак независности регулаторних и правосудних институција.

ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ И ЗАКОНОДАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Послијератни политички оквир међуетничке расподеле моћи је ефективно пренио стварну моћ са државних институција на политичке странке. Сложеност изборног система БиХ и више нивоа власти захтијевају широке коалиције како би се осигурале квалификоване парламентарне већине за формирање влада и доношење закона што резултује парализом власти која "тјера" процес доношења одлука унутар влада иза затворених врата. Обзиром да се странке надмећу у оквиру одређених етничких блокова за удио гласова, политичка култура сарадње се није развила, било у погледу међустраничких односа или односа између странака и цивилног друштва.

С циљем утврђивања нивоа демократизације у овој области, процјена је усмјерена на неколико кључних питања:

- На који начин огранци власти омогућавају, или не омогућавају надзор и одговорност?
- У којој мјери странке/законодавни органи и њихове политике одговарају јавним интересима? Које су промјене потребне да би странке/законодавни органи више одговарали јавним интересима? Које су то најбоље праксе које би се могле слиједити и примијенити? На који начин?
- Које структуре и праксе за сарадњу постоје између кључних институција и актера реформе? Који се службени/неслужбени механизми за

међусекторску и унутарсекторску сарадњу највише користе, ако их има?
Колико је власт отворена према грађанским организацијама?

Исказан је висок степен сагласности о тренутном недостатку политичке сарадње, али није постигнут консензус о узроку проблема или дијагнози за то како ријешити изазове. Учесници и учеснице су понудили/ле различите, често супротстављене идеје о реформама за јачање независне улоге законодавних органа и државних институција као одвојених од политичких странака.

Учесници и учеснице сматрају да недостатак јединственог јавног мњења доприноси тренутном стању високе концентрације моћи у политичким странкама. Политичке странке су високо централизоване и тај организациони модел преноси се на јавне институције. Учесници и учеснице су примијетили/ле да странке у великој мјери нису демократизоване те да је мало вјероватно да ће доћи до напретка у демократизацији друштва док политичке странке и саме не усвоје демократске принципе.

Учесници и учеснице који/е долазе из различитих сфера увјерени су да политичке странке не промовишу демократизацију и културу меритократије. Већина их сматра да је концентрација моћи унутар странака резултат колективистичке, етничке политичке заступљености, која учвршћује подјеле јавног мњења. То омогућава странкама да наметну стални страх од етничких тензија и етничке угрожености. Једном када се о овој теми почне разговарати, сва остала политичка питања постају релативно мање важна. Дакле, питања као што су меритократија управљања, управљање јавним средствима, ефикасност и одговарање на потребе у доношењу одлука, запошљавање у јавном сектору итд. скривена су од очију јавности, док се медији према кршењу закона, лошој политици и корупцији опходе као према забави, а не као према нарушавању повјерења. Овај параван скрива одсуство владавине права и меритократије те омогућава политичкој елити да озакони своје заједничке политичке праксе.

Управљање јавним политикама често одређују лични, страначки или етнички интереси, а не јавни интерес. То ствара клијентелистичке групе у широј јавности, што утиче на рад државних институција. Посебно су проблематичне покровитељске мреже када су уграђене у правосуђе и регулаторне органе, што

ограничава њихову способност да спроводе надзорну улогу поред медија, академске заједнице и цивилног друштва.

Способност политичког система да одговори на потребе грађанства је у директној вези са уставним оквиром и изборним системом, степеном демократизације политичких странака, владавином права, слободом говора, независношћу медија и капацитетом цивилног друштва за праћење рада државних институција. Ови стубови служе као подршка једних другима и сви су неопходни за функционисање демократског процеса. Учесници и учеснице су указали/ле на низ изазова с којима се свака од ових области у БиХ сусреће. Прво, хиперполитизација је резултовала тиме да политичке елите и у опозицији и у владајућим странкама критикују искрене покушаје да се побољша политички систем називајући их тактичким политиканством, демагогијом и/или популизмом. Друго, због политизације медија, медијске куће често ограничавају своје критике на одређене политичке противнике практикујући поларизацију. Треће, клијентелизам и политичка пристрасност резултирају пасивним ставом академске елите, која у посљедње двије деценије није успјела пронаћи начин да етаблира свој политички глас и допринесе креирању политика. То значи да се одвијају значајни политички процеси и доносе важне политичке одлуке без учешћа вјеродостојних умова и анализе, чиме се наноси штета и академској елити и друштву у цјелини. Сви ови фактори појачавају доминацију политичких странака у БиХ и откривају ограничену моћ институција.

Поред структуралних изазова, политички актери за сарадњу недовољно користе дејтонски оквир и често занемарују елементе Споразума који би могли функционисати. БиХ је у посљедње вријеме забиљежила напредак у овој области због притиска насталог као резултат процеса придруживања ЕУ, којим се тражи да институције користе приступ заснован на сарадњи. Одговори на Упитник ЕУ, који чини основу за наредну фазу у процесу придруживања, захтијеваће координацију државних и ентитетских власти. Већа сарадња парламената ФБиХ и РС-а у појединим тачкама овог процеса видљив је позитиван знак, иако развој политичке ситуације показује њену неизвјесност. Ови почетни обећавајући знакови захтијеваће јачање и подршку свих стубова система како би довели до побољшања у ефикасности и одговорности власти.

ЕТНИЧКА ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧКА ЕФИКАСНОСТ

Као што је раније наведено, сложено уставно уређење БиХ резултује сегментирањем бирачког тијела дуж етничких линија. Као резултат тога, странке имају тенденцију да се надмећу за гласове једне етничке заједнице, а бирачи систематски гласају том линијом на сваким изборима. Нема ниједне јединствене позиције за коју сви бирачи могу гласати, па је тако чак и гласање за Предсједништво БиХ подијељено по ентитетима, гдје грађани и грађанке Републике Српске гласају за српског члана Предсједништва а грађани и грађанке Федерације БиХ гласају за хрватске и бошњачке чланове Предсједништва. Дом народа у Парламентарној скупштини БиХ заснива се на националним клубовима, док су Уставом признате три конститутивне етничке групе и „остали“. Политика је често паралисана због могућности двоструког етничког вета. Због етничке структуре становништва у ентитетима, ентитетски вето у Парламентарној скупштини БиХ може се описати као етнички вето (нпр., скоро сви посланици из РС-а су исте националности), уз вето „виталног националног интереса“ који је на располагању етничким блоковима у Дому народа. Цијели процес доношења одлука у држави одвија се према овој подијељеној структури. Чак и медији, који су врло разнолики, подијељени су по основу етничких линија. Иако овај систем даје одређену сигурност народима који су некада ратовали, ствара и очигледну неефикасност која омета способност државе да крене напријед.

С циљем утврђивања ефикасности етнички вођених политичких процеса, расправе у фокусним групама биле су усмјерене на неколико кључних питања:

- Који дијелови политичког система подржавају етничке подјеле? Колико су ефикасни етнички вођен систем и сродни процеси доношења одлука и зашто? Које су предности и мане овог система?
- Шта је потребно промијенити/побољшати у систему или дијеловима система како би се промијенила ова пракса?
- Да ли су бирачи спремни да промијене систематичан начин свог гласања по етничком принципу? Шта би могло утицати на то како они гласају? Која је улога медија у свему томе?

У расправи су варирали ставови представника и представница политичких странака, па су одређени учесници и учеснице изјављивали/ле да политички процеси у БиХ не одговарају на приоритете бирача те да је етнополитика значајно утицала на степен таквог одговора (респонзивности), док су други изразили убјеђење да су процеси у БиХ респонзивни. Ипак, сви учесници и учеснице сагласили/ле су се да се политички систем у БиХ заснива на принципима етничке подјеле власти и да је то јасно и из самог уставног оквира. Међутим, многи су изнијели аргумент да чак и у ситуацијама када се не ради о компликованој структури и када етничка питања нису у фокусу (тј. у дијеловима државе у којима су сви грађани и грађанке чланови једне етничке групе и власт је састављена од представника и представница једне етничке групе) и даље недостаје политичка ефикасност.

Учесници и учеснице су изнијели/ле и неколико заједничких ставова и препорука:

- Недостатак политичке ефикасности је у великој мјери узрокован ограниченим развојем демократске праксе, што резултује ниском политичким одговорношћу и slabим грађанским притиском.
- Етнички оквир управљања не би био проблем сам по себи под претпоставком да међу политичком елитом влада већа одговорност.
- Такође је присутан мањак политичке дјелотворности због лакоће с којом се етнонационална питања могу инструментализовати с циљем опструисања политике, због тога што Дом народа служи као уско грло у процесима доношења одлука на нивоу ФБиХ, као и због упорности дуго доминантне политичке елите која своју моћ не црпи из заслуга своје политике, већ из покровитељских мрежа и политичких система који спречавају доступност алтернатива.
- Не постоји заједничка визија БиХ у смислу истинског јавног интереса и приоритета у процесу реформе.
- Према учесницима и учесницама, кључ рјешења за мањак дјелотворности политичких процеса у БиХ био би да се сви политички актери усагласе о механизму за утврђивање заједничког јавног интереса и приоритета политика у БиХ.
- Одсуство успостављене демократске праксе међу грађанима и грађанкама погодује стварању окружења у којем страначки представници и

представнице, под изговором заштите интереса одређених етнонационалних група, не раде ништа на рјешавању низа конкретних друштвено-економских питања.

Учесници и учеснице су се сагласили/ле да је прошло вријеме када је међународна заједница могла директним интервенцијама у политици БиХ позитивно утицати на рјешавање етничких спорова. Међутим, сагласили су се такође да процес интеграције у међународна тијела и даље наставља да подстиче приближавање политичких ставова.

Формирање власти у БиХ након избора у октобру 2014. године трајало је готово шест мјесеци, што потврђује сложеност постојеће уставне структуре у држави и недостатке Изборног закона. С друге стране, оваква спорост процеса не може се приписати само уставној структури, већ је уско повезана са политичким лидерима у БиХ, који су се због своје преокупираности политичким махинацијама потпуно удаљили од интереса грађана и грађанки. Политичка сцена у БиХ и даље остаје углавном оријентисана на лидере и наглашава повећање моћи лидера заједно са њиховим политичким фаворитима. Резултат тога је да странке често нису фокусиране на коалиције које су засноване на програмима већ на оне које су засноване на математичким принципима, с циљем да се обезбиједи већина у парламентима.

Учесници и учеснице фокусне групе рекли/ле су да преферишу предизборне коалиције које се заснивају на заједничким вриједностима политичких странака и програмима за чије спровођење имају капацитете ако побиједи на изборима. У правилу, владајуће коалиције се формирају између странака које дијеле мало или нимало заједничке визије те се често одричу својих кључних програмских тачака како би ушле у власт. Те владе су на крају и непринципијелне коалиције, састављене од дијаметрално супротних странака и не воде до посебно функционалних и одговорних власти.

Представници и представнице организација цивилног друштва сматрају да је формирање предизборних коалиција заснованих на програмима једино логично и ефикасно рјешење. ОЦД-и имају кључну улогу у праћењу рада и транспарентности политичких странака које учествују у извршној власти, као и носилаца јавних функција који имају одговорност према грађанима и грађанкама у БиХ.

Чињеница да се политика води према етничким критеријумима не ограничава нужно дјелотворност политичких процеса у БиХ. Недостаци у дјелотворности леже у недостатку програма и политика заснованих на конкретним питањима и недостатку заједничке визије за саму државу. Реформска агенда нуди основу за ову заједничку визију и политичке странке у држави сада имају прилику да покажу своју способност да испуне очекивања свих грађана БиХ.

ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ И ЗАСТУПАЊЕ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА

Политичке странке у демократским системима имају кључну улогу у заступању грађанских интереса и нуђењу политичких рјешења за друштвене проблеме. У БиХ и даље превладава етнонационални дискурс међу политичким странкама и страначке платформе често не одражавају приоритете грађана за друштвено-економским реформама. Идеолошка опредјељења су и даље слаба, а анализа изборних програма свих странака открива значајне разлике у њиховим обећањима.

Дискусије фокусних група усмјерене су на сљедећа питања:

- У којој мјери страначке и јавне политике одражавају идентитет странке/власти (или коалиције)? Колико је то важно? Зашто? Која је најбоља пракса и како би се могла примијенити?
- Колико странке раде на јачању свог страначког профила и идентитета? Какве активности/кораци би се могли предузети у овом контексту?
- Колико странке користе своје страначке политике и предизборна обећања приликом креирања јавних политика? Шта би се могло учинити за побољшање ове везе?
- Да ли су коалиције изграђене између странака функционалне? Које су промјене потребне? Који је приступ потребан за увођење промјена?

Током расправе неки представници и представнице странака изнијели/ле су мишљење да њихове политичке странке имају идеолошки идентитет, али да се не понашају у складу с њим. Остали су изразили убјеђење да идеолошки идентитети уопште и не постоје. „Политичке странке углавном су подијелене на странке леве и десне, а овдје немамо такву подјелу. „Када говоримо о леве и десне,

десници или центру, то зависи од питања о којима се говори“, резимирао је један од учесника.

Учесници и учеснице су указали/ле на неколико заједничких ставова и препорука:

- Разлог због којег грађани и грађанке не разумију страначку идеологију јесте то што грађани и грађанке јасно не схватају идеолошко профилисање политичких странака и то није нешто на шта се фокусирају приликом одлучивања како да гласају.
- Да би се грађани и грађанке упознали/ле са страначком политиком, неопходно их је укључити у процес развоја политике и омогућити да активно доприносе процесу.
- Коалиције у БиХ су углавном засноване само на математичким прорачунима већине без разматрања идеологије или платформе, а прошлост је показала да нису врло ефикасне јер нису засноване на програмима.

Политичари, политичарке и политичке странке првенствено се изједначавају са одређеним појединцима и појединкама и етничким групама које највећим дијелом заступају. Осим етничког или идеолошког предзнака, не постоје значајне разлике између политичких програма странака лијевог центра и десног центра, а поготово не у њиховој политици - нарочито када су дио владајуће коалиције. Иако се идеолошки идентитет дефинише програмима и статутима, стварна политика је нешто друго.

Већина странака у својим статутима дефинише методе за учешће грађана, грађанки и организација цивилног друштва у процесу креирања политика. Ипак, може се рећи да странке имају ограничене капацитете за рад на припреми политика у свим стадијима процеса. Пракса је показала да у процесу израде нацрта политика већина странака позива своје присталице на консултације, било да се ради о грађанима и грађанкама или представницима и представницама организација цивилног друштва. Ове активности су најизраженије на локалном нивоу и у предизборној фази, док се број и обим активности смањује у времену између избора. Неки учесници и учеснице примијетили/ле су да грађани и грађанке немају повјерења у политичке странке јер не виде континуирани покушај странака да им приступе у постизборном периоду. Када добију прилику за то током изборне кампање, грађани и грађанке показују велики интерес за присуство

јавним догађајима и другим приликама за интеракцију са кандидатима и кандидаткињама, али се ограничавају могућности за приступ кандидатима и кандидаткињама онда када странке дођу на власт.

Као подршка горе наведеном постоји потреба за реформом законодавног оквира владајућих политичких странака. НДИ је дефинисао недостатак Закона о политичким странкама као недостатак у регулаторном прегледу који може адресирати текућа питања везана за интерне праксе политичких странака које нису покривене постојећим изборним законодавством, укључујући финансијско управљање и транспарентност. Такав законодавни оквир представља стандард у демократским земљама који би дефинисао понашање странака. Представници и представнице политичких странака у БиХ су исказали/ле иницијалну политичку вољу за провођење легислативе која ће ојачати овај законодавни оквир.

УКЉУЧЕНОСТ ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У ДОНОШЕЊЕ ОДЛУКА

Цивилно друштво је есенцијални дио снажне демократије, које дјелује као будни чувар над активностима владе и механизам за уједињавање гласова грађана и грађанки у вези са специфичним питањима у којима се тражи одговорност власти. Сарадња између ОЦД-а и политичких странака помогла би у утврђивању приоритета политика и у креирању политика које су значајне за грађане и грађанке БиХ. Међутим, та сарадња до сада није била нарочито снажна. Развој цивилног друштва у БиХ се десио током претходног рата, резултујући примарним фокусом на сервисирање хуманитарне помоћи умјесто на политички ангажман. Према извјештају из 2012. године који су припремили Техничка подршка организацијама цивилног друштва (ТАЦСО) и Центар за промоцију цивилног друштва (ЦПЦД), у БиХ има више од 50 функционалних мрежа ОЦД-а, које су углавном усмјерене на заступање или се баве специфичним секторским пословима. Постоји недоследност у наведеним приоритетима ОЦД-а и мрежа с којима они заправо раде, као и оштра конкуренција међу њима, која се огледа у дуплирању активности. Представници и представнице власти и странака често тврде да су неке организације цивилног друштва „вођене донаторима“ и да им легитимитет нису дали они за које тврде да заступају њихове потребе.

Већина ОЦД-а у БиХ су организације са чланством које дјелују на локалном нивоу, у облику малих добровољних организација са ограниченим техничким и организационим капацитетима у погледу учешћа у формулацији јавних политика.

Расправа фокусних група о улогама цивилног друштва и политичких странака те њиховим међусобним односима била је усмјерена на сљедећа питања:

- Колико су бирачи, цивилно друштво и шира јавност укључени у процес креирања политика? Да ли је јавност упозната са страначким политикама? Шта је са законодавним плановима и иницијативама? Која је улога медија у том процесу?
- Какви су механизми комуникације између странака и ОЦД-а, као и између њихових појединачних категорија? Да ли су они функционални? Који ставови/очекивања постоје о два сектора који утичу на ову комуникацију? Шта би се могло/требало промијенити да се побољша ова комуникација?
- Да ли су коалиције изграђене између ОЦД-а функционалне? Које су промјене потребне? Који је приступ потребан за увођење промјена?

Учесници и учеснице су се сагласили/ле да учешће ОЦД-а у формулисању јавних и страначких политика може допринијети отворенијем и транспарентнијем раду законодавних и извршних институција, као и унаприједити ефикасно спровођење те политике. Нажалост, још увијек недостаје истински дијалог између политичких странака и цивилног друштва у БиХ, који би се огледао у успостављеним приступима за изношење мишљења, размјену аргумената и проналажење рјешења на основу међусобно договорених ставова. Ситуацију додатно отежава недостатак свијести код политичких странака о улози и положају цивилног друштва у тим процесима, као и недостатак механизма за промоцију дијалога и партнерства. Наиме, многе политичке странке тврде у својим статутима да су определијелене за сарадњу са ОЦД-има у процесу формулисања страначких политика, посебно у фази утврђивања проблема и опција. Неке странке оствариле су напредак у погледу консултација са грађанима и грађанкама, као и са представницима и представницама ОЦД-а у посљедњих неколико година, али већина тих странака још није у потпуности институционализовала овај процес.

Цивилно друштво, представници и представнице медија дали/ле су коментар да политичари, политичарке и странке често злоупотребљавају ОЦД-е који их

отворено подржавају и користе их као средство за јачање својих политичких позиција, али то није њихов истински допринос који се тражи. Учесници и учеснице су указали/ле на примјере појединаца и појединки који су наизмјенично обављали дужности у странкама и ОЦД-има као доказ страначке политичке окупације појединих сегмената цивилног друштва. Остали су истакли да постоји одређени ниво сарадње и размјене идеја, али често само када су странке у опозицији и када желе да повећају свој удио гласова међу грађанима и грађанкама. Представници и представнице цивилног друштва сматрају да је негативна атмосфера узрокована називањем погрдним именима често спречавала истинску сарадњу и допринос приједлозима политика. Недостатак позитивних примјера доприноса грађана и грађанки у политичким процесима резултирао је смањењем спремности и интереса грађана и грађанки да учествују у иницијативама цивилног друштва.

Одређене странке организују редовне састанке и јавне расправе с циљем информисања грађана и грађанки као и представника и представница организација цивилног друштва о својим политикама. У многим случајевима они искључиво позивају своје присталице на ове догађаје, без обзира на то да ли су то грађани, грађанке или невладине организације, и најактивнији су током предизборне кампање. Учесници и учеснице са обје стране истакли/ле су да комуникација и веза између политике и цивилног друштва мора бити двосмјерна, али да је често оптерећена предрасудама и тензијама од самог почетка. Представници и представнице странака изнијели/ле су коментар да се камен спотицања који спречава успјешну сарадњу огледа у преовлађујућем ставу међу представницима ОЦД-а да је учешће у процесу доношења одлука пречица за добијање приступа политичким позицијама.

Друга група представника и представница странака изразила је мишљење да само мали број ОЦД-а може бити укључен у фазу формулације политика, јер их већина нема довољно капацитета о специфичној теми или знање о креирању буџета или доношењу закона. Исказане су и сумње по питању њихове објективности, непристрасности и легитимитета. Често ОЦД-и селективно користе процес праћења и извјештавања и затварају очи на праксу неких странака те не упућују критике странкама које су им блиске због истих грешака које су основа за њихово критиковање конкурентских политичких фракција. Проактивност ОЦД-а у погледу сарадње са политичким странкама испливала је као кључни проблем, за

што су учесници и учеснице навели/ле да у великој мјери зависи од капацитета самих организација, као и од њихове свијести о потреби да се проактивно укључе у одређене процесе. Учесници и учеснице су примијетили/ле да се ОЦД-и у БиХ често у великој мјери ослањају на донаторе, што резултује тиме да буду оптуживани да су примарно фокусирани на политику коју промовише међународна заједница, а која не обухвата најважнија питања за локалну заједницу.

Према ријечима представника и представница академске заједнице, ОЦД-и у БиХ или посједују техничке капацитете који су без друштвеног легитимитета или обратно. Неке организације су способне да формулишу јавне политике, али можда немају довољан увид у приоритете заједнице. Други су ближи локалној заједници, али имају проблеме с анализом потреба својих мрежа и њиховим претварањем у конкретне приједлоге политика.

Учесници и учеснице фокусне групе утврдили/ле су неколико препорука:

- Успостављање јединственог јавно доступног регистра ОЦД-а може помоћи у постизању боље комуникације између странака и ОЦД-а. Овај регистар укључивао би информације о дјелокругу, капацитетима и специфичним областима експертизе ОЦД-а, што би омогућило политичким странкама да их контактирају ради укључивања у процес развоја политика.
- Организације цивилног друштва могле би заузети проактивнији приступ у сарадњи са политичким странкама на развоју политика, док политичке странке треба више да раде на укључивању ОЦД-а и њихове базе стручњака у овај процес.
- Активности ОЦД-а треба да буду усмјерене на јавност покретањем расправа које ће укључивати излагања о питањима која се првенствено односе на кључне реформске процесе у БиХ.

Мишљење учесника и учесница варирало је у погледу улоге медија у овом процесу. Док су представници и представнице академске заједнице исказали/ле убјеђење да политички лидери комуницирају на ауторитативан начин који се огледа у чистом информисању јавности о својим политичким позицијама, било да је ријеч о њиховим медијским наступима или другим облицима јавне комуникације, представници и представнице политичких странака исказали/ле су

увјерење да медији у БиХ нису независни и професионални, да им недостаје капацитет за извјештавање о одређеним темама и да су често склони сензационализму.

И сами представници и представнице медија изразили/ле су мишљење да постоје поштене и објективне медијске куће које стално дају примјер независног и професионалног новинарства, исто као што има и оних које падају под утицај политичких странака које онда злоупотребљавају њихов медијски простор. Медији би требало да буду одговорни за потпуно и објективно информисање грађана и грађанки како би били/ле активни учесници у доношењу одлука, посебно када је у питању доношење одлука на локалном нивоу. Имајући у виду да су медији најважнији канал за информисање грађана и грађанки о томе како власти спроводе јавне политике и да су најмоћније оружје за подизање нивоа одговорности и транспарентности у државним институцијама, неопходно је да медији буду објективни те да прате и извјештавају о напретку.

Има много простора за побољшање интеракције између странака и цивилног друштва. У процесу формулације јавних политика званичници и званичнице често заборављају принципе партиципативне демократије и искључују представнике и представнике цивилног друштва, чак и када постоје институционални механизми којима се законски уређује та материја. Сви актери - политичке странке, државне институције и ОЦД-и – треба да успоставе одрживе механизме за комуникацију и сарадњу те да укључе све расположиве ресурсе у процес доношења одлука, како би политике и приоритети одражавали интересе грађана и грађанки.

ПОЛИТИЧКО УКЉУЧИВАЊЕ МАРГИНАЛИЗОВАНИХ ГРУПА – ЖЕНА И МЛАДИХ

С циљем утврђивања нивоа политичке укључености жена и младих, расправа у фокусним групама укључивала је сљедећа питања:

- Који су основни узроци за недовољну заступљеност жена/младих у политици?
- Да ли су интересне групе које су организоване унутар странака, као што су форуми жена и младих, довољне да задовоље потребу за већом укљученошћу жена/младих?
- Шта се може промијенити/побољшати у страначкој организацији и процесу? Да ли је родна квота довољна да стимулише и повећа број изабраних жена? Шта је потребно промијенити? На који начин? Шта би требало да буде у фокусу активности за промјену?

Жене

Након одржавања првих вишестраначких избора у бившој Југославији 1990. године, жене су освојиле занемарљив број мјеста у власти, с мање од 3% на националном нивоу и 5% на локалном нивоу. Квоту за заступљеност жена на кандидатским листама у БиХ први пут је увела Привремена изборна комисија ОЕБС-а након локалних избора 1997. године, обавезујући сваку политичку странку да уврсти најмање три жене међу првих десет кандидата на својим изборним листама. Увођење квота довело је до повећања заступљености жена на изборима 1998. године, којих је у државном парламенту било 26%. Постојећа квота одређује минимум од 40% заступљености оба пола на изборним листама, а жене морају бити позиционирани међу првих три, пет и осам мјеста на листи уз минимум од укупно 3 жене међу првих 10 позиција на листи. Модел отворене листе, који је уведен за изборе 2000. године, дао је женама исту прилику да буду изабране без обзира на њихово мјесто на листи ако успију да освоје довољан број гласова. Међутим, у пракси је ово довело до смањења заступљености жена, посебно у државном парламенту с обзиром на то да мушкарци добију

преференцијалне гласове који им омогућавају да се помјере на позиције изнад својих колегица на листама.

Док је број жена на потврђеним кандидатским листама у посљедњој деценији остао на око 35%, примијећен је опадајући тренд броја изабраних жена на локалним и општим изборима. Резултат усклађивања Изборног закона БиХ са Законом о равноправности полова у БиХ 2013. године значио је да политичке странке сада имају обавезу да уврсте најмање 40% жена на изборне листе. Упркос већим могућностима, заступљеност жена и даље је ниска и износи само 19,90% на свим нивоима власти.

Мишљења представница и представника политичких странака у вези са маргинализацијом жена у политичком животу значајно се разликују. Обје стране сагласиле су се да је усклађивање Изборног закона БиХ са Законом о равноправности полова био важан корак напријед, чиме је прописано да 40% мање заступљеног пола треба да буде укључено на изборне листе, али не постоје санкције ако жена не буде изабрана на позицију у извршној или законодавној власти. Већина мушкараца који су учествовали у расправи сматра да жене снесу велику одговорност за то што се не налазе на мјестима доносилаца одлука, јер нису спремне да се жртвују и лакше одустају него мушкарци, нарочито у борби за своја увјерења унутар странке. Осим тога, они су описали жене као особе усмјерене углавном на родна питања, које троше већину енергије на доказивање маргинализације, чиме себе искључују из других процеса. Мали број представника навео је да су жене првенствено маргинализоване унутар политичких странака и да су њихови таленти неискоришћени.

Представнице странака виде ова питања из другог угла. Оне истичу да постоји и друштвена и политичка маргинализација жена, не у смислу законодавног оквира, већ на културолошкој и традиционалној основи. Оне сматрају да квоте саме по себи не значе ништа и да постоје велике предрасуде према политичаркама, прије свега унутар њихових странака, као и на глобалном нивоу. Истовремено, жене нису уједињене у подршци једних према другима и оне углавном гласају за мушкарце. Мали број жена добије значајан број гласова на изборима, али касније не добије реципрочан број мјеста, када се оне расподјељују у институцијама извршне власти. Постоји велики број техничких питања која се односе првенствено на изборне листе, на којима су, у правилу, друга мјеста резервисана

за жене, за разлику од мушкараца који у већини случајева доминирају на листама, као и водећим мјестима на листама. Жене су изузетан потенцијал и странке ће ускоро морати промијенити своје моделе понашања с циљем њихове потпуне интеграције у политички живот.

У расправама су представници и представнице ОЦД-а изразили/ле увјерење да је један од разлога за неефикасно укључивање жена у политику „пренос стереотипа и ускраћивања права са генерације на генерацију у складу са женским родословљем, изолација током демократске транзиције, стицање краткорочног знања и искуства и недијелење искустава са другим женама“. Представнице женских ОЦД-а сматрају да су постојећа удружења жена и форуми добар модел за окупљање жена и стварање критичне масе која се у будућности може борити за повољније окружење за своје дјеловање, првенствено у својој странци, а затим и у другим сегментима. Њихова сарадња са ОЦД-има који се баве заштитом права жена и боре за родну равноправност неопходна је и нуди бројне могућности, посебно у процесу указивања на узроке проблема и развоју специфичних мјера за њихово превазилажење. За сада, ове иницијативе донијеле су резултате у појединим странкама, посебно када је у питању укључивање младих жена и обука политичарки.

Добар примјер међустраничне сарадње жена је Клуб парламентарки основан 2013. године у Парламенту ФБиХ, који тренутно дјелује као неформална група. Међутим, могле би бити усвојене измјене и допуне Пословника Парламента ФБиХ како би се омогућила његова формализација, јер још увијек није могуће формирати вишестраничне клубове. Клуб парламентарки у Парламенту ФБиХ добро је повезан са ОЦД-има који прате и извјештавају о спровођењу јавних политика. Чланице Клуба често користе анализе и приједлоге у вези са измјенама и допунама актуелне јавне политике које припремају ОЦД-и.

Иако квоте представљају значајан напредак у пружању могућности женама да учествују у политичком животу, њихова примјена на нивоу странака изузетно је лоша. Политичке странке имају највећу моћ када је у питању стварање прилика за жене да добију мјесто у законодавним органима. У исто вријеме, све политичке странке немају исти стратешки приступ рјешавању овог проблема. Број жена на мјестима доносилаца одлука (парламенти) зависи од степена централизације процеса одабира кандидаткиња и кандидата за мјесто делегата, као и начин

њиховог избора. Током постизборног процеса, именовање жена на позиције доносилаца одлука често је праћено негативним ставом оних мушкараца који са презиром гледају на родну равноправност и унутар својих странака и влада. Чак се и женама које освоје велики број гласова замјера да су до позиција дошле само зато што су жене, а не зато што су то заслужиле својим радом и квалитетом изборних резултата.

Број жена које су заправо на мјестима доносилаца одлука је скроман. Удружења жена и форуми требало би да сарађују, посебно у вези са осмишљавањем политика које су нпр. усмјерене на проналажење механизма за реално повећање броја жена у политици. Ако су ови форуми и удружења мјеста гдје жене разговарају само о општој политици њихових странака, они су само формално успостављени као показатељ спремности водећих страначких структура да женама дају простор за расправу; питање које се поставља је зашто они уопште постоје.

Млади

Иако млади чине више од 20% бирачког тијела у БиХ, њихово учешће у политичком животу земље готово је занемарљиво. У принципу, постоје два разлога због којих се млади људи укључују у политику. Први је истинско интересовање за политички рад и ангажман, а други је брже напредовање у каријери. Младе жене и мушкарци једнако су заинтересовани за процес ЕУ интеграција, док се интересовања за нека друга питања разликују.

Узимајући у обзир број младих кандидата и кандидаткиња на изборима 2014. и 2016. године, може се закључити да су неке странке направиле корак напријед и пружиле прилику младима. Иако су странке заинтересоване за освајање гласова младих, нису спремне да их реципрочно укључе у процес усвајања политика или другу врсту доношења одлука у странци. Неки представници и представнице политичких странака који су учествовали/ле у фокусним групама сматрају да млади људи нису маргинализовани већ да се сами искључују, тј. да не показују интерес за процес креирања политика. Истичу да увијек има простора за напредак, али да од младих људи очекују да сами покрену иницијативе. Постоје институционални механизми који младим људима омогућавају да се активно укључе у све процесе унутар странака (неке странке прописале су квоте за младе

у својим статутима). Заједнички закључак на расправама фокусних група био је да су млади људи значајан потенцијал за било коју странку, али да је за њихово активније укључивање у процесе развоја страначке политике потребно да им се обезбиједи даље образовање.

Млади људи сматрају да учешће у политичком животу осигурава значајан утицај на одлуке и приоритетне политике одређене политичке странке. У исто вријеме, велики број њих није задовољан оним што неке политичке опције нуде. Учесници и учеснице фокусних група указали/ле су на то да се одређени број младих људи укључује у рад политичких странака само због егзистенцијалних проблема, те да њихове амбиције нису превелике с обзиром на њихов ангажман у странци. Други би жељели да граде политичку каријеру, али сматрају да је то јако тешко јер су странке већ изградиле системе који дају предност старијим и утицајнијим колегама и колегицама на позицијама моћи. Истичу да их странке стављају на листе само како би привукле младе бираче.

Форуми и удружења младих добили су позитивну оцјену и од искусних и од младих политичара и политичартки, а млади људи их обично виде као мјесто гдје се могу стећи одређене вјештине и гдје се може градити политичка каријера.

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 Spahe 10
71000 Sarajevo
Tel: +387 33 237 644

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



NDI

NATIONAL
DEMOCRATIC
INSTITUTE

Working for democracy and making democracy work

