

СТРУЧНИ РАД / *EXPERT PAPER*

Примљен: јул 2014.

Received: July 2014.

Велимир Митровић

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

МОГУЋНОСТ ПРЕОБРАЖАЈА СИСТЕМА РАСПОДЈЕЛЕ ПОСЛАНИЧКИХ МАНДАТА У БОСАНСКОХЕРЦЕГОВАЧКОЈ КОНСОЦИЈАЦИЈИ

Изборни закон Босне и Херцеговине предвиђа да се расподела посланичких мандата врши на свим нивоима власти пропорционалним системом. Аутор у раду сагледава оправданости примјене неког другог система расподеле мандата на државном, ентитетском и кантоналном нивоу власти. Анализа обухвата већински, пропорционални и мјешовити систем расподеле мандата, изношење њихових предности и недостатака на теоријском и упоредно-правном нивоу.

Аутор даље анализира природу подјеле и територијализацију етничких заједница у босанскохерцеговачком друштву, сагледава позитивне и негативне стране садашњег система расподеле мандата у таквим околностима, те износи могуће рјешење и његове предности и недостатке. Посебна пажња је посвећена односу принципа конститутивности народа и могућих промијена изборног система, с обзиром да је конститутивност народа основни аргумент у корист пропорционалне расподеле мандата.

Циљ рада је да се укаже на негативне стране примјене пропорционалног система на свим нивоима власти и да се предложи могуће рјешење којим би се те негативности отклониле.

Кључне ријечи: Систем расподеле мандата; Пропорционални систем; Већински систем; Босна и Херцеговина; Подијелено друштво; Ентитет; Кантон.

1. УВОД

Од Дивержеа до данас не јењава жустина полемике о утицају различитих система расподеле мандата на политички систем, али и друштво у цјелини. Напротив, она само поприма друге актуелније облике. Овдје треба поставити фундаментално питање на коме ће се градити даља расправа: зашто истраживати системе расподеле мандата?

Значај изборних система дуго је потцјењиван. Констатујући да „изборни системи изражавају само основне детерминанте друштва“, Екштајн им заправо одриче било какво стваралачко својство, и одређује их само као пуку последицу.¹ Овакав став не само што је научно песимистичан, него је и научно некоректан. Тачно је да су изборни системи увијек последица „нечега“, али је са становишта те исте каузалистике погрешно говорити да они, једном кад су настали, не производе никакве последице. Систем расподеле мандата утиче на најважније сегменте сваког политичког система као што су ефективни број политичких странака, репрезентативност представничког тијела и стабилност извршне власти. Међутим, Екштајн је свакако био у праву у једном – систем расподеле мандата се не може посматрати одвојено од природе конкретног друштва.

Етнички и религијски расцјепи данас обиљежавају политику у свијету. Пошто је моноетничка држава данас немогућа, изналажење адекватног модела партиципације свих чинбеника друштва у политичком животу постао је задатак без преседана. Посебан акценат треба ставити на придјев „адекватан“, нарочито када говоримо о народном представништву. Адекватан модел партиципације не значи да политичко представништво треба да математички тачно осликава учешће појединих група у друштву (што је у крајњој линији фактички немогуће). Адекватан модел партиципације потребно је утврђивати за сваку државу или њен поједини сегмент појединачно и то узимајући у обзир бројне факторе као што су: степен подијељености друштва,

¹ Н. Eckstein, D. E. Apter, *Comparative Politics: A Reader*, New York 1963, Free Press, 253. Том ставу касније се приклања и Вернон Богданор закључујући да „изборне системе треба разумјети у оквиру историјског развоја једног друштва, који је пак са своје стране под снажним утицајем политичких опредељења“. – V. Bogdanor, R. D'Alimonte, *Democracy and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge 1983, 261.

² То „нешто“, видјећемо касније, је врло малим дијелом историја друштва, или пак његова традиција. То је воља политичке елите која углавном према својим интересима одређује изборни систем. Ово питање је јако важно, јер одбацује могуће претпоставке да је изборни систем *a priori* добар за друштво (или дио друштва) у коме се примјењује.

основе тих подијела, снагу и развијеност идентитета појединих сегмената друштва, демографску структуру, али и ниво власти на који се систем треба примијенити. Узимајућу све наведено у обзир, није тешко закључити да је консочијативна демократија као облик институционализације плуралног друштва³ посебан изазов за тему којом се бавимо, а да Босна и Херцеговина представља најбољи примјер за овај експеримент. У босанскохерцеговачком друштву постоји „мозаик испреплетаности“ ентитетских група и управо та друштвена диверзификација један је од одлучујућих чинилаца државног уређења. Тако подијељено друштво, у којем постоје три нације са опречним мишљењима и супротним интересима који су поспијешени немилим догађајима минулог стољећа, представљало је и основу при одабиру система расподеле мандата. Било је нужно да представничка тијела на свим нивоима власти носе печат вишенационалности, што се једино могло постићи пропорционалном расподелом мандата.

Данас, осамнаест година након потписивања Дејтонског мировног споразума, корисно би било размотрити аргументе *pro et contra* овог једнообразног рјешења. Да бисмо достигли тај циљ, потребно је кратко анализирати предности и недостатке појединих система расподеле мандата. Даље, потребно је истражити босанскохерцеговачко друштво у цјелини, али и његове дијелове као што су ентитети и кантони, те уочити да ли и ти дијелови, подједнако као и друштво у цјелини, пате од исте „болести“ подијељености. Коначно, потребно је општа теоријска разматрања из прве анализе примијенити на другу, те тако пропорционални систем расподеле мандата на свим нивоима власти ставити на тест.

³ Отац теорије о консочијативној демократији А. Лијпхарт, кроз четири карактеристике издваја консочијативну демократију као посебан политички режим. На првом мјесту је „велика коалиција“, тј. чињеница да је на власти коалиција политичких вођа свих значајних сегмената одређеног плуралног друштва. Даље, ту је међусобни вето, који служи као додатна заштита виталних мањинских интереса. Сљедећа карактеристика је пропорционалност, и то пропорционалност која представља основно мјерило при одређивању политичке заступљеност. Коначно, ту је и висок степен самосталности сваког сегмента у одлучивању о унутрашњим питањима. – А. Лијпхарт, *Демократија у плуралним друштвима*, Глобус, Загреб 1992, 32.

2. ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАЦИ ПОЈЕДИНИХ СИСТЕМА РАСПОДЕЛЕ МАНДАТА

Коначне импликације примјене одређеног система расподеле мандата на друштво још увијек нису у потпуности сагледане. То по свој прилици није ни могуће, јер оне зависе од низа фактора као што су природа политичких институција односне државе, развијеност политичке културе грађана, степен подијељености друштва, итд. Ипак, након безбројних томова правне и политиколошке литературе написане на ову тему, можемо уопштено говорити о неколико основних области на које утиче систем расподеле мандата.

Прије свега, неспорно је да начин расподеле мандата утиче на ефективни број политичких странака и састав представничког тијела. На примјер, обично се у теорији тврдити да већински систем, у варијанти релативне већине води двостраначком систему, а да већински систем у варијанти апсолутне већине са двокружним гласањем води формирању страначких блокова.⁴ Пошто се у већинском систему увијек бира један мандат у једној изборној јединици, мандат осваја најјача опција. Релативна већина, по логици ствари, доводи до укрупњавања страначке сцене, јер мале странке не могу самостално да добију мандат, па се или приклањају већим странкама, или играју маргиналну политичку улогу, или пак политички одумиру. То свакако не значи да је представничко тијело лишено шире дискусије. У Великој Британији, у Дому комуна, представљен је већи број политичких странака, које заступају најразличитије интересе.⁵ Сличне последице је систем *first-past-the-post* имао у Индији⁶ и Канади.⁷ Изузетак од овог правила је амерички

⁴ Г. Марковић, „Утицај система расподеле мандата на страначке системе“, *Правна ријеч* 22/2010, Бања Лука 2010, 270.

⁵ На изборима за Дом Комуна 2010. године, конзервативци су освојили 306 мандата, лабуристи 258, либерални демократи 57, Шкотска народна партија шест, Зелени један, Sinn Féin пет, демократски унионисти осам, Plaid Cymru три, Социал-демократска и лабуристичка партија три, Алијанса (сјеверноирска партија) један мандат. – Вид. <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/-elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/2010-uk-general-election-results>, 15. јул 2014.

⁶ У Индији су на изборима 2009. године за доњи дом парламента изабрани представници чак 38 политичких партија, али су само партија Индијског националног конгреса и Индијска народна партија освојиле велики број мандата. Разлози великог броја изабраних странака у доњи дом су формирање изборних јединица у оквиру федералних јединица, тако да су и регионалне странке добиле своју прилику. Даље, на изборима је учествовало неколико коалиција. Коначно, Индија је етнички и вјерски хетерогена држава, па су у појединим изборним јединицама мандате добијали заступници интереса вјерских и етничких група. – Г. Марковић, 272.

Конгрес у коме су затупљене двије политичке опције - Демократска и Републиканска странка.⁸

Француски систем апсолутне већине школски је примјер како двокружни систем утиче на фрагментирану политичку сцену. За разлику од система *first-past-the-post*, систем апсолутне већине подржава вишестранаштво, али га своди на разумну мјеру. У првом кругу гласања мале странке немају шта да изгубе, те се упуштају у изборну трку заједно са великим партијама. Оне чак могу врло лако да профитирају ако освоје пристојан број гласова, јер већ у другом кругу могу да постану незаобилазан коалициони фактор.⁹ Други круг гласања кључни је за оно што смо претходно назвали формирање страначких блокова. У другом кругу почиње борба за гласове странака које нису прешле изборни цензус или које су га прешле, али је очигледно да не могу освојити мандат. Странке се зато зближавају по идеолошкој основи, а бирачи гласају за секундарну опцију која је идеолошки слична првој, али има више изгледа да освоји мандат.¹⁰ Ова логика је у Француској директно утицала на састав парламентарне већине. Иако је често побједничка странка освајала довољан број мандата да оформила једностраначку владу, ипак су углавном стваране „природне коалиције“, које су за свој основ имале подршку побједничкој странци у другом кругу гласања.¹¹ Треба напоменути да важну улогу у обликовању страначке сцене игра изборни цензус за прелазак у други круг гласања, који по природи

⁷ На изборима 2011. године, мандате је освојило пет политичких партија (Конзервативна странка 166, Нова демократска партија 103, Либерална партија 34, Блок за Квебек 4, и Зелени један мандат. – Вид. <http://www.elections.ca/scripts/ovr2-011/default.html>, 15. јул 2014.

⁸ Овај изузетак има и своје оправдање. Специфичност партијског система у САД огледа се углавном у лабавим страначким структурама и изборним јединицама са великим бројем гласача. Прва карактеристика дозвољава широк спектар различитих струја у истој политичкој опцији. Вечина у Конгресу никад није стабилна, и у случајевима доношења важних одлука углавном зависи од лобирања. С друге стране, што је више гласача у једној изборној јединици то је теже малим странкама да се изборе за мандат.

⁹ M. Gallagher, P. Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford 2009, 123.

¹⁰ У овој блоковској подјели оштећене су екстремне странке. Наиме, због својих екстремно левичарских или екстремно десничарских ставова ове странке нису подобне да творе коалиције. Такође, бирачи умјерене струје радије ће свој глас пренијети на кандидата супротне идеологије али умјеренијих ставова, него на кандидата своје идеологије али екстремних ставова. То је разлог што екстремне странке у другом кругу могу добити највише онолико гласова колико су добиле у првом кругу. – Ђ. Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд 2003, 89.

¹¹ M. Gallagher, P. Mitchell, 133.

ствари треба да буде знатно већи од изборног цензуса у пропорционалном систему.¹²

Видјели смо да већински системи сваки на свој начин утичу на укрупњавање страначке сцене. С друге стране, пропорционални систем увијек води мањој или већој партијској фрагментираности парламента.¹³ Ми ћемо се ипак добрим дијелом оградити од овог става. Тачно је да природа пропорционалног система погодује малим странкама, омогућавајући им да учествују у расподели мандата. Ипак, то није једини фактор који утиче на фрагментираност партијског система. Степен те фрагментираности зависи од фактора као што су степен и врсте подијела у друштву, постојања и висине изборног прага, традиционалне снаге појединих политичких и идеолошких струја, итд.¹⁴ Зато нису ријетки случајеви доминације једне политичке странке (Шведска,¹⁵ Норвешка,¹⁶ Португалија¹⁷ итд.), или двије до три јаке политичке странке (Аустрија, Шпанија, Финска),¹⁸ у државама са пропорционалним системима расподеле мандата. Прави проблем пропорционални систем прави у оним друштвима која немају јасно профилисану страначку сцену и развијену политичку културу грађана. У таквим срединама пропорционални систем одаје сву своју немоћ. Немоћан је да услови политичке странке да се јасно идеолошки и програмски декларишу, немоћан је да формира опозицију која нуди алтернативу, да осигура

¹² У Француској је изборни праг 1958. године био 5 %, али се временом повећавао, те сада износи 12.5 %. – *Ibid.*, 123.

¹³ Р. Марковић, *Уставноправо и политичке институције*, Службени гласник, Београд 2000, 294; С. Јовановић, *О држави – Основи једне правне теорије*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1922, 343.

¹⁴ Г. Марковић, „Утицај пропорционалног система на политичке институције“, *Зборник радова правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву* 5/2009, 228.

¹⁵ У Шведској су социјал-демократи, уз неколико краћих изузетака, доминирали парламентом од 1932. до 1994. године. Проценат гласова социјал-демократске партије се у том периоду кретао од 41 до 53 %. – *Ibid.* 231.

¹⁶ У Норвешкој је партија рада у првих тридесет послјератних година освајала између 41 и 48 % гласова, а од 1945. до 1961. године имала је апсолутну већину у парламенту. – Вид. <http://www.parties-and-elections.eu/norway2.html>, 15. јул 2014.

¹⁷ У периоду од 2005. до 2009. године, социјалистичка партија контролисала је 121 од 230 посланичких мијеста. – Вид. <http://www.parties-and-elections.eu/portugal2.html>, 15. јул 2014.

¹⁸ У Аустрији су доста дуго постојале само двије јаке политичке странке – социјал-демократи и народњаци – чији је збирни број гласова све до 1990. године износио између 85 и 95 %, мада су и мање политичке странке биле представљене у парламенту. У Шпанији су социјалисти и народњаци освојили 42 односно 37 % мандата, а двије водеће парламентарне странке у Финској су освојиле по 24 % посланичких мандата. – Г. Марковић, (2009), 231.

горе поменуте „природне коалиције“, или стабилне парламентарне већине. У таквим друштвима постизборно удруживање постаје правило умјесто да буде изузетак. То правило води претварању страначке сцене у пијаци, у којој странка постаје опозициона само зато што није могла адекватно да уновчи остварени изборни резултат.

Потребно је још размотрити утицај мјешовитог система на поменуте области. Комбиновањем елемената пропорционалног и већинског система, покушало се доћи до рјешења које би анулирало недостатке ових система. Иако би била погрешна тврдња да је само увођење мјешовитог система редуковало укупан и ефективан број странака у Бундестагу, јасно је да је он играо одлучујућу улогу у том процесу.¹⁹ Укупан број странака је сведен са девет, колико их је било 1949. године на три 1961. године, али се због бурних промијена у Њемачкој са почетком 20. вијека повећао на пет. Ефективни број странака 1949. године био је скоро четири, да би од 1961. до данас износио у просјеку око 2.5, уз благи пораст након поменутих поромијена деведесетих година.²⁰ Овај систем омогућава представљање свих релевантних политичких чинбеника, али такође онемогућава претјерану фрагментираност парламента. Овај систем још је познатији као систем „двје и по странке“, јер једна од двије велике странке увијек формира стабилну парламентарну већину са трећом, мањом странком. Предност ових коалиција је што бирачи још прије избора знају са ким ће њихова странка формирати коалицију.²¹

Све што смо до сада рекли о утицају расподеле мандата не иде на руку пропорционалном систему. Већински системи су се показали као далеко практичније и функционалније рјешење. Шта више, и то је само по себи аргумент противу пропорционалног система, јер што је изборни систем једноставнији то је приближнији и разумљивији бирачима, а тиме се пропорционални систем свакако не може похвалити.²²

Начелно можемо рећи да су аргументи за већински систем увијек практичне природе, док у прилог пропорционалном систему иду аргументи етичке природе. До сада смо провјеравали прву тврдњу, а сада је потребно провјерити другу.

¹⁹ M. Gallagher, P. Mitchell, 217.

²⁰ *Ibid.*

²¹ У периоду од 1945. до данас, улогу млађег коалиционог партнера су најчешће играли либерали, да би се у посљедње двије деценије догодила извијесна поларизација, која, за разлику од Француске, нема обиљежје чврстог биполаризма. Наиме, социјал-демократи су формирали коалиционе владе са зеленима, а демохришћани са либералима. – Г. Марковић, (2010), 281, фн. 48.

²² Р. Марковић, 94.

Какав је однос бирача и кандидата с обзиром на систем расподеле мандата? У већинском систему бира се само један посланик, изборне јединице су према томе знатно мање од оних у пропорционалном систему, а странке излазе на изборе са само једним (према томе најбољим) кандидатом. Све то говори у прилог схватању да је већински систем приближнији бирачима од пропорционалног система.²³

Омиљени аргумент пропорционалиста је сама пропорционалност. Неспорно је да се пропорционалним системом пропорционално заступа воља свих бирача. У том смислу он би се могао назвати демократским од других. То међутим није сасвим тачно. Том логиком, недемократским би се морало прогласити само одлучивање у парламенту, јер се одлучује већином. Да би се дошло до „демократске“ одлуке, та одлука би се морала пропорционално доносити и извршавати – бесмислено. Сврха парламента није да пропорционално заступа и добитнике и губитнике, већ да у њему буду заступљене најактуелније политичке идеје. Треба ипак признати двије чињенице. Прво, систем релативне већине не може одолети овој критици, јер једноставно не захтијева довољно легитимну већину гласова. Поред тога, може се десити да странка са мањом подршком бирача освоји већи број посланичких мандата.²⁴ Ови приговори не могу се истаћи систему апсолутне већине, или мјешовитом систему. Друго, пропорционални систем је нужност у друштвима која су подијељена по неком основу на више сегмената (нација, религијска заједница, језичка група и др.), јер се само на тај начин може обезбиједити учешће свих сегмената у законодавном тијелу. На крају овог дијела расправе можемо се сложити са Сарторијем када каже да „у свом чистом облику пропорционални систем углавном омане, а у 'екстремистичком пакету' (...) његови недостаци производе непредвиђена повратна дејства која дају пољубац смрти.“²⁵

3. СЕГМЕНТИРАНОСТ БОСАНСКОХЕРЦЕГОВАЧКОГ ДРУШТВА

Мало шта се може рећи у прилог пропорционалном систему. Државе са високим демократским стандардима могу себи да приуште лукеуз какав је пропорционални систем, док за друштва у транзицији он може да буде кобан. Ипак, све предности већинског и мјешовитог

²³ *Ibid.*

²⁴ Тако су на изборима за Дом комуна 1951. године конзервативци освојили 48 % гласова и 321 мандат, док су лабуристи са 48,8 % гласова освојили само 295 мандата. Исто се поновило 1974. године, када су лабуристи са 37,1 % гласова освојили 301 мандат, а конзервативци са 37,8 % гласова 297 мандата. – Г. Марковић, (2010), 273.

²⁵ Ђ. Сартори, 95.

система падају у воду када се суоче са проблемима консоцијативне демократије. Специфичност плуралних друштава огледа се у томе што њихов политички систем не може почивати на простој доминацији парламентарне већине. У таквим друштвима не може се дозволити маргинализација појединих друштвених група, тј. доминације интереса бројнијих група које, захваљујући својој бројности, могу партикуларне интересе представити као опште, што дугорочно гледано води кризи друштва и његовом коначном распадању.²⁶ Само пропорционални систем може обезбиједити партиципацију свих кључних сегмената консоцијативне демократије у законодавној власти. Тиме се водио и наш законодавац када је 2001. године доносио Изборни закон.²⁷

Међутим, консоцијативна демократија није створила друштво, већ је друштво створило консоцијативну демократију као једино средство легитимног опстанка више друштвених сегмената под једном државном влашћу. Она је према тома изузетак од правила, нужност уступака који функционалност државне власти мора да направи пред голим опстанком друштва. Зато је потпуно легитимно поставити питање – да ли је потребно користити средства консоцијативне демократије у подијељеној држави, на оним нивоима власти у којима *de facto* нема подијељеног друштва. Коначно, ако бисмо логику консоцијативне демократије извели до апсурдне крајности, као коначан резултат имали бисмо то да свака мјесна заједница, свака државна институција, институција локалне власти, итд. мора бити састављена од пропорционално заступљених релевантних друштвених чинилаца. Зато је потребно наћи праву мјеру консоцијације, а нама се чини да је то, нарочито у случају Босне и Херцеговине, не само могуће него и корисно.

²⁶ Г. Марковић, *Федерализам у уставном уређењу Босне и Херцеговине*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009, 239. „Под оваквим условима владавина већине није само недемократска, већ и опасна, јер се мањинама трајно ускраћује приступ власти. (...) На примјер, у плуралном друштву Сјеверне Ирске, подијељеном на протестантску већину и католичку мањину, већинска власт омогућила је унионистичкој странци, која представља протестантску већину, побједу на свим изборима и формирање свих влада између 1921. и 1972. Масовни протести католика касних шездесетих претворили су се у грађански рат између католика и протестаната који се могао контролисати само уз помоћ британске војне интервенције и наметањем непосредне власти из Лондона.“ – А. Лајпхарт, *Модел демократије*, Службени лист – ЦИД, Београд – Подгорица 2003, 96.

²⁷ Пропорционални систем предвиђен је за избор посланика у народна представништва на свим нивоима – државном, ентитетском, кантоналном. Вид. Изборни закон Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 и 32/10.

Основно питање на које нам ваља дати одговор је – да ли је у босанскохерцеговачкој консоцијацији могуће искористити предности већинског или мјешовитог система, тамо гдје нема етничких подијела, тј. тамо гдје је становништво хомогеније? Дакле, потребно је утврдити гдје је то у Босни и Херцеговини могуће замијенити пропорционални систем неким другим, до каквих би последица довеле такве промјене, и коначно, какви су изгледи таквих реформи у реалном политичком животу.

Босанскохерцеговачко друштво је у цјелини заиста екстремно подијељено по етничкој основи. Наиме, у Босни и Херцеговини већину становништва чине припадници три конститутивна народа: Срби, Хрвати и Бошњаци. С обзиром на то, у оквиру друштва се могу уочити три поддруштва. Сва три народа имају свој образовни систем, средства информисања, удружења грађана, професионалне организације, вјерске организације, културно-умјетничке организације.²⁸ Оно што је јако важно за нас је чињеница да су се три народа у току ратних сукоба, и непосредно након њиховог окончања, подијелили по још једној основи – територијалној. Сложена структура државе, која се састоји од два ентитета, десет кантона и једног дистрикта, омогућила је сваком поддруштву да се развија у оквиру неког од наведених елемената те структуре. Осамнаест година од завршетка рата радикално је измијењена национална структура БиХ. Многе општине у којима су Бошњаци, Срби или Хрвати чинили већину 1991. промијениле су етничку слику, углавном као последица рата и каснијег пресељавања или неповратка расељених. Све три нације су хомогенизоване, и практично је само једна општина без апсолутне већине неке од три нације (Дистрикт Брчко, где су Срби танка релативна већина). У БиХ има само још неколико општина у којима поједине нације имају од половине до двије трећине популације (Мостар, Столац, Гламоч, Петровац, Вуковасље), док у свим осталим чине преко двије трећине, а често и преко 95 % становништва.

Дубоку подијељеност уочавамо и на нивоу Федерације Босне и Херцеговине. Подијељеност има неколико основа. Сам настанак Федерације Босне и Херцеговине Вашингтонским споразумом двије зарађене стране, историјски је аргумент у прилог консоцијацији. С друге стране, удио хрватског живља у укупном броју становника Федерације БиХ, те њихова концентрисаност у неколико кантона, указује нам на то да Хрвати у Федералној власти морају бити

²⁸ М. Сикираш, Н. Митровић, „Могућности еволуције партијског система у Босни и Херцеговини“, *Годишњак Правног факултета у Источном Сарајеву* 1/2011, 224.

незаобилазна политичка струја.²⁹ Другачије је ако се кантони посматрају засебно. Само два кантона нису потпуно национално хомогенизована. У Средњобосанском кантону, Бошњаци са 58.18 % становништва чине апсолутну већину, док у Херцеговачко-неретванском апсолутну већину чине Хрвати са 51.38 %.³⁰

О бројном односу конститутивних народа у Републици Српској најбоље говори однос националних странака у Народној скупштини Републике Српске. Иако се за избор посланика у Народну скупштину примјењује пропорционални систем, због малог броја Хрвата у Републици Српској, странке које их представљају нису успјеле да пређу цензус на изборима и освоје мандате. На изборима 2010. године, мандате освајају само српске и бошњачке странке, и то у омјеру 93.97 % према 6.02 %.³¹

Иако тачних података о националној структури становништва у оквиру појединих нивоа власти нема, можемо констатовати да је током рата започео – а у основи је и довршен – процес територијализације етничких сегмената. Са историјско-политичког становишта, кључном се посљедицом рата може сматрати управо територијализација етничких заједница какве није било прије 1990. године. Та чињеница је битно промијенила друштвене, политичке и психолошке претпоставке на којима је могуће градити одрживу државу и демократију у БиХ.³² Данас можемо говорити босанскохерцеговачком друштву као о подијељеном друштву, али ако загребемо испод површни видјећемо да је оно састављено од више хомогених друштава. А онда, ако је у неком од ентитета или кантона становништво потпуно хомогенизовано, да ли му то даје легитимно право да иступи из консолидацијске логике тако што ће одбацити

²⁹ У Федерацији Босне и Херцеговине доминантно је бошњачко становништво са 73 %, слиједи хрватско становништво са 22 %, српско становништво са 4 %, и остали са 1 % од укупног становништва. Оно што нам посебно указује на релевантну подијељеност друштва је заступљеност хрватског живља у појединим кантонима. У три кантона Хрвати чине убједљиву апсолутну већину (Посавки 83.76 %, Западнохерцеговачки, и Западнобосански кантон 82.44 %) У још два кантона имају толико проценат учешћа становништва да се без њихових политичких елита не може формирати легитимна власт (Средњобосански 38.86 % и Херцеговачко-неретвански кантон 51.38 %). Подаци су с краја 2001. године. – Вид. http://www.fzpr.gov.ba/upload/file/dokumenti/arhiva_dokumenata/ostali_dokumenti/analiza_promjena_u_strukturi_stanovnistva_u_FBiH.pdf, 15. јул 2014.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Централна изборна комисија, *Потврђени резултати општих избора 2010*, <http://www.izbori.ba/Finalni2010/Finalni/NarodnaSkupstinaRS/Default.aspx>, 15. јул 2014.

³² М. Касаповић, „Босна и Херцеговина: Десет година након Дејтона“, *Статус* 9/2006, 60.

пропорционални систем? Сматрамо да се позитиван одговор већ наметнуо.

4. ЗАШТО И КАКО МИЈЕЊАТИ ПРОПОРЦИОНАЛНИ СИСТЕМ РАСПОДЈЕЛЕ МАНДАТА?

Изборни закон донесен је након низа компромиса политичких странака које учествују у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине. При разматрању и усвајању овог закона, поред осталог, било је присутно становиште да је његово усвајање основни услов за пријем Босне и Херцеговине у Савјет Европе, а нису узете у обзир ни велике промјене у структури становништва након 1991. године.³³ Закон није донесен с циљем да се адекватно ослика ниво политике културе грађана, развијености државе и њених дијелова, ниво подијељености друштва у ентитетима и кантони. Закон је више плод чињенице да је било потребно донијети било какво рјешење око кога се најбрже може постићи политички компромис. Поред тога, питање промјене пропорционалног система заобилажено је у нашој теорији као да је пропорционални систем дио демократске парадигме коју доживљавамо као просвјетљење, као џемпер за који се самим тиме што је лијеп сматра и да штити од хладноће.

У претходном поглављу установили смо да могућности преображаја изборног система треба тражити у Републици Српској, и у кантонима у којима је једна нација изразито предоминантна. Степен остваривости тог преображаја разликује се у Републици Српској у односу на кантоне, али се у доброј мјери разликује и између самих кантона. Али прво треба утврдити шта нам је то донио пропорционални систем, тј. зашто га треба мијењати.

Један од првих нус ефеката пропорционалности је партијска фрагментираност. У Босни и Херцеговини, према подацима Централне изборне комисије регистровано је 190 политичких странака.³⁴ Било би неозбиљно толику распарчаност политичке сцене приписати само примјени пропорционалног система. Сегментираност друштва довела је до тога да сваки народ има свој корпус странака, и да у оквиру та три корпуса постоје странке истог или сличног

³³ М. Дмичић, „Изборни систем и изборне коалиције у БиХ“, *Правни живот* 14/2009, 795.

³⁴ Земље у окружењу, иако са доста више становника, имају мање регистрованих политичких странака. У Хрватској, на примјер, има 4.437.460 становника, а регистровано је 114 политичких странака. до у Србији има 7.498.001 становник, а регистроване су 73 политичке странке. Босна и Херцеговина према неким процјенама из 2004. године има око 4.000.000 становника. – М. Сикираш, Н. Митровић, 224.

идеолошког предзнака.³⁵Пропорционални систем је у оваквој друштвеној ситуацији дао велики подстирак малим странкама да самостално иступају у политичком животу. Чињеница да изборни цензус могу релативно лако прећи, чак и уз малу подршку грађана, довољан је стимуланс страначким лидерима да одржавају постојеће стање. То доводи до велике фрагментираности народног представништва и тамо гдје је мононационална структура становништва. Примјера ради, у тренутном сазиву Народне скупштине Републике Српске која броји укупно 83 посланичка мјеста налази се чак десет политичких партија, од којих њих осам (ПДП, ДНС, СП и ПУП, СДП БиХ, ДП, НДС, СДА и СРС) заједно имају свега 32 % посланичких мандата.³⁶

Пропорционални систем водио је до потпуног изостанка програмског и идеолошког профилисања политичких странака, што не дозвољава изградњу квалитетне опозиције. Пошто могу да пређу изборни цензус самостално, мале странке нису принуђени да се идеолошки профилишу и укрупњавају по тој основи, како би правиле алтернативу владајућој елити. Њима чак и не иде у прилог да се јасно програмски и идеолошки декларишу, јер тако након уласка у Народну скупштину могу да тргују за улазак у власт са било којом опцијом. То као посљедицу има коалиције сумњивог легитимитета, јер грађани који гласају за своју опцију лако се могу изневјерити ступањем у коалицију са идеолошки супротним табором. То је посебно опасно у друштвима какво је наше, у коме довољно политичке културе немају ни политичке странке, ни грађани.

Сматрамо да је пропорционални систем допринио општој апатији и политичком неповјерењу грађана, те да није ништа урадио у правцу развоја политичке културе. Преласком са једнопартијског система на вишепартијски, преузимањем система са листама огромног броја странака и непрегледног броја кандидата, у ситуацији када је систем вриједности услед ратних дешавања пао испод сваке достојанствености, друштво није добило демократске изборе, већ демократски циркус. У предизборним периодима, просјечан гласач у мору идентичних опција и кандидата осјећао се отуђеним од својих представника. Као релевантно мјерило намеће се одговор на питање

³⁵ Примјер за то су Савез независних социјалдемократа (СНСД) и Социјалдемократска партија (СДП), које су чланице социјалистичке интернационале, али ипак не сарађују на државном нивоу. Тако је и са странкама народњачке оријентације: Српском демократском странком (СДС), Партијом демократског прогреса (ПДП), Хрватском демократском заједницом (ХДЗ) и Странком демократске акције (СДА).

³⁶ Вид. <http://www.narodnaskupstinars.net/sastav/stranke>, 15. јул 2014.

колико су грађани поносни на државу у којој живе? Само 14 % испитаника сматра да је „изразито поносно“ својим држављанством. Овакво стање додатно се заоштрава ако се анализирају одговори с обзиром на националну припадност испитаника. Тако на примјер, „изразито поносно“ својом државом је 29 % Бошњака, 13 % Хрвата и само 2 % Срба.³⁷ Повјерење у политичку заједницу представља једну од фундаменталних легитимацијских основа за постојање и развој сваке државе. На тај начин формира се базични консензус неопходан за рјешавање битних политичких и реформских питања у држави.

Да кратко резимирамо – огроман број политичких странака, фрагментирани парламенти, политичке странке без јасне програмске и идеолошке дистинкције, интересне и непредвидиве коалиције, апатија и политичко неповјерење грађана, скоро никакав напредак у подизању опште политичке културе – то су укратко посљедице пропорционалног система у Босни и Херцеговини, ентитетима и кантонима. Шта је алтернатива? Сматрамо да би то могло бити увођење система апсолутне већине приликом избора посланика у Народну скупштину Републике Српске и кантонима у којима то дозвољава национална структура.

Пропорционални систем је неопходан на државном нивоу, и на нивоу Федерације Босне и Херцеговине. С друге стране, увођење система апсолутне већине на нивоу Републике Српске, и кантоналном нивоу могао би бити огроман корак напријед у превазилажењу наведених проблема. Апсолутни систем расподеле мандата неспорно би довео до реструктурирања странака, и до укрупњавања политичке сцене. Ефекат другог круга гласања довео би до профилисања странака у двије подијељене струје, које би самим тиме представљале једна другој алтернативу. То би као посљедицу могло имати и укрупњавање страначке структуре у Представничком дому Босне и Херцеговине. Ово посебно важи за посланике који се бирају са територије Републике Српске, јер се однос снага у Народној скупштини Републике Српске углавном пресликава на њихов састав у заједничким институцијама.³⁸ Вјерујемо да би се тако временом искристалисали и ставови националних политичких елита, јер они

³⁷ Б. Шалај, *Социјално повјерење у БиХ*, Friedrich Ebert Stiftung, Сарајево 2009, 43–45.

³⁸ Тренутно је су двије најјаче странке у Народној скупштини Републике Српске СНСД (37 посланика) и СДС (18 посланика). Пропорционално скоро идентична ситуација је у Парламентарној скупштини, јер СНСД има осам посланичких мјеста, а СДС четири посланичка мјеста. Трећа и четврта странка по јачини у Народној скупштини (ПДП и ДНС) освојиле су преостала два мандата у Парламентарној скупштини. – Вид. <https://www.parlament.ba/sadrzaj/poslanici/p/Archive.aspx?m=-2&langTag=bs-BA&pril=b>, 15. јул 2014.

добиају гласове на ентитетским изборима не само због њихове политике у ентитетским тијелима, него и због политике у заједничким институцијама.

У систему апсолутне већине свака странка излазила би на изборе са једним кандидатом. У тако малом броју кандидата, сваки кандидат би морао да продје много строжији филтер јавног мњења, странке би више водиле рачуна коју личност кандидују, а бирачи би имали јаснију слику онога ко треба да их заступа. Мање изборне јединице такође би имале сличан ефекат на обавијештеност бирача. Све то би несумњиво имало утицало на превазилажење тренутне апатије, повећању опште политичке културе и повјерења грађана у њихове политичке представнике.

5. ОДНОС ПРИНЦИПА КОНСТИТУТИВНОСТИ НАРОДА И СИСТЕМА АПСОЛУТНЕ ВЕЋИНЕ

Принцип конститутивности народа без сумње је најјачи аргумент против увођења система апсолутне већине на било ком дијелу Босне и Херцеговине. Уставни суд Босне и Херцеговине је трећом дјелимичном одлуком у предмету 5/98 утврдио да су Срби, Хрвати и Бошњаци конститутивни народи на цијелој територији Босне и Херцеговине, што значи и на територији ентитета, и то са свом тежином коју термин „конститутивни народ“ носи са собом.³⁹ Сви приговори који свој основ имају у принципу конститутивности могу се груписати у двије групе: приговоре (не)легалности и приговоре (не)легитимности.

Приговор легалности лако је одбити. Било који познати систем расподеле мандата је формалноправно допуштен, и не постоји уставна или законска ограничења у том смислу. На овом мјесту ваља напоменути да је цјелокупни изборни систем Босне и Херцеговине у надлежности заједничких институција, иако и ентитети имају своје избоне законе. Изборни закон Босне и Херцеговине регулисао је скоро све области изборног система, укључујући и начин расподеле мандата на свим нивоима власти, а ентитетски закони практично само преузимају рјешења која је државни закон прописао.

³⁹ „Будући да је ефикасно учествовање етничких група важан елемент демократских институционалних структура у мултинационалној држави, демократско доношење одлука би било преображено у етничку доминацију (...). *In conclusio*, слиједи из утемељене уставне доктрине демократских држава да демократска влада захтијева – осим ефективног учествовања без икаквог облика дискриминације – компромис.“ – Трећа дјелимична одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету 5/98, 1. јун 2000. Вид. <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2#>, 15. јул 2014.

Са приговорима легитимности систем апсолутне већине се знатно теже може борити, а поред тога, снага аргумената у прилог система апсолутне већине зависи од нивоа власти на који треба да се примијени. Сматрамо да би најлакше било спровести већински систем у Републици Српској, с обзиром на разгранат систем заштите конститутивних народа на ентитетском нивоу. Очекујемо да ће системом апсолутне већине смањити могућност да бошњачке или хрватске странке освоје посланичка мјеста у Народној скупштини Републике Српске. То ипак не сматрамо великим проблемом из неколико разлога. Прво, Хрватске националне странке због малог броја хрватског живља у Републици Српској, ни уз помоћ пропорционалног система нису могле да пређу изборни цензус. Што се тиче бошњачке политичке елите, смањење могућности да оне пређу цензус може се свести на минимум, тако што ће се повећати укупан број народних посланика и водити рачуна о територијалној заступљености Бошњака приликом исцртавања изборних јединица. Даље, према споразуму о спровођењу одлуке Уставног суда о конститутивности народа најмање четири члана једног од конститутивних народа мора бити заступљено у Народној скупштини Републике Српске.⁴⁰ Вијеће народа Републике Српске осигурава заштиту виталног националног интереса свих конститутивних народа на територији Републике Српске, тако да је то још један јак вид заштите мањинских конститутивних народа у овом ентитету. Такође, влада Републике Српске се формира према формули 8 Срба, 5 Бошњака и 2 Хрвата, па су конститутивни народи заступљени и у извршној власти.⁴¹ Коначно, у данашњој консталацији односа, бошњачке партије са своја четири посланика тешко да могу да играју било какву политичку улогу, осим што постоји могућност да послуже српским политичким лидерима као монета за поткусуривања у тренуцима када се боре за парламентарну већину. Та улога језичка на ваги има много вриједност за националне политичке елите него за саму заступљеност конститутивних народа у Народној скупштини.

У кантонима, због мањег броја механизма за заштиту конститутивних народа, примјена система апсолутне већине у већем је сукобу са принципом конститутивности. Истина је да кантоналне скупштине формирају клубове народа, али само ако је барем један припадник неког конститутивног народа освојио посланичко мјесто. Уколико није, једноставно тај конститутивни народ неће имати свој клуб народа у том засједању скупштине кантона. Такође, кантони су

⁴⁰ Чл. 2 споразума – Вид. http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_200203-2811520809bos.pdf, 15. јул 2014.

⁴¹ *Ibid.*, чл. 5, ст. 3.

једнодомна представничка тијела и немају, као што је то случај са ентитетима, тијело које служи искључиво заштити виталних националних интереса. На крају, сваки кантон има различиту националну пропорцију и однос политичких снага – ријечју, сваки је случај за себе. То значи да се пројектовање изборних система кантона не би могло обављати према правилу једнообразности, већ би се у сваком кантону морало водити рачуна о његовим особеностима. Ипак, сматрамо да би у осам од десет кантона већински систем имао учинке аналогне учинцима које би имао у Републици Српској.

6. ЗАКЉУЧАК

Осамнаест година након конституисања политичког систем Босне и Херцеговине друштво потресају пошати попут партократије, неодговорне власти, фрагментиране и безидејне политичке сцене. Сматрамо да је један од основних узрока оваквог стања друштва неадекватан одабир система расподеле мандата. Прихватање пропорционалног система на свим нивоима власти није било плод дубље анализе друштва и његових потреба, већ начин да се постигне компромис између националних политичких елита. Истини за вољу, пропорционални систем је једино могуће рјешење за избор посланика на нивоу заједничких институција и Федерације Босне и Херцеговине, јер ту друштвене подјеле долазе до пуног изражаја. Прихватање система апсолутне већине у Републици Српској и кантонима са преминацијом једног народа, могло би да покрене реформе страначког система и повећа ниво политичке културе грађана, не само на тим нивоима власти, већ у заједничким институцијама.

Систем апсолутне већине није у супротности са чињеницом да су Бошњаци, Срби и Хрвати конститутивни народи на цијелој територији Босне и Херцеговине. Увођење тог система не би смањило политичку моћ мањинског конститутивног народа, јер је њихова партиципација загарантована у више сфера (у владама, Дому народа/Вијећу народа, скупштинама ентитета). То би могло да штети интересима политичких странака које себе сматрају аутентичним гласноговорником свог народа, јер је вјероватно да би се смањио њихов број освојених посланичких мандата. То је уједно и основна препрека спровођењу поменутих реформи. Да би се промијенио систем расподеле мандата, мора бити промијењен изборни закон Босне и Херцеговине. Мало је вјероватно да ће националне политичке елите икада одустати од система који им даје могућност да опстају на политичкој сцени без ваљаног покрића, водећи се искључиво националистичком реториком.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Bogdanor, Vernon, D' Alimonte, Roberto, *Democracy and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge 1983;
2. Gallagher, Michael, Mitchell, Paul, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford 2009;
3. Dmičić, Mile, „Izborni sistem i izborne koalicije u BiH“, *Pravni život* 14/2009;
4. Eckstein, Harry, Apter, D. Emily, *Comparative Politics: A Reader*, Free Press, New York 1963;
5. Jovanović, Slobodan, *O državi – Osnovi jedne pravne teorije*, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd 1922;
6. Kasapović, Mirjana, „Bosna i Hercegovina: Deset godina nakon Dayton“, *Status* 9/2006;
7. Lijphart, Arend, *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus, Zagreb 1992;
8. Лајпхарт, Аренд, *Модели демократије*, Службени лист – ЦИД, Београд – Подгорица 2003;
9. Марковић, Горан, „Утицај система расподеле мандата на страначке системе“, *Правна ријеч* 22/2010, Бања Лука 2010;
10. Марковић, Горан, „Утицај пропорционалног система на политичке институције“, *Зборник радова правног факултета Универзитета у Источно Сарајеву* 5/2009;
11. Марковић Горан, *Федерализам у уставном уређењу Босне и Херцеговине*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009;
12. Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд 2000;
13. Сартори, Ђовани, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд 2003;
14. Сикираш, Милош, Митровић, Немања, „Могућности еволуције партијског система у Босни и Херцеговини“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Источно Сарајеву* 1/2011;
15. Šalaj, Berto, *Socijalno povjerenje u BiH*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo 2009.

Правни прописи и судска пракса

1. Изборни закон Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 и 32/10;

2. Уставни суд Босне и Херцеговине, *Трећа дјелимична одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету 5/98*, 1. јун 2000, <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2#>;
3. OSCE БиХ, *Споразум о provedби Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине о конститутивности народа*, http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2002032811520809bos.pdf;

Интернет извори

1. Parlamentarna skupština BiH, *sastav Parlamentarne skupštine*, <https://www.parlament.ba/sadrzaj/poslanici/p/Archive.aspx?m=2&langTag=bs-BA&pril=b>;
2. Народна скупштина Републике Српске, састав Народне скупштине, <http://www.narodnaskupstinars.net/sastav/stranke>;
3. Централна изборна комисија, Потврђени резултати општих избора 2010, <http://www.izbori.ba/Finalni2010/Finalni/NarodnaSkupstinaRS/Default.aspx>;
4. Федерални завод за програмирање развоја, *Анализа промјена у структури становништва у Федерацији Босне и Херцеговине*, http://www.fzpr.gov.ba/upload/file/dokumenti/arhiva_dokumenata/ostali_dokumenti/analiza_promjena_u_strukturi_stanovnistva_u_FBiH.pdf;
5. Parties and Elections in Europe, *Резултати изборних циклуса у Португалу*, <http://www.parties-and-elections.eu/portugal2.html>;
6. Parties and Elections in Europe, *Резултати изборних циклуса у Норвешкој*, <http://www.parties-and-elections.eu/norway2.html>;
7. Elections Canada, *Резултати општих избора 2011*, <http://www.elections.ca/scripts/ovr2011/default.html>;
8. The electoralcommission, *2010 UK general election results*, <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/2010-uk-general-election-results>.

Velimir Mitrović

Faculty of Law,
University of East Sarajevo

THE POSSIBILITY OF TRANSFORMATION OF MANDATE ALLOCATION SYSTEM IN BOSNIAN & HERZEGOVINIAN CONSOCIATION

Summary

Election Law of Bosnia and Herzegovina stipulates that the allocation of the seats is done at all levels of proportional representation. The author examines the justifiability of using another system of allocation of mandates at the state, entity and cantonal levels. The analysis includes the majority, proportional and mixed system of allocation of seats, taking their strengths and weaknesses in theoretical and comparative legal level.

The author further analyzes the nature of division and territorialisation of ethnic communities in BiH society, examines the positive and negative aspects of the current system of allocation of seats under such circumstances, and offers possible solution analyzing both its advantages and disadvantages. Special attention is paid to the relation of principles of constituency of peoples and possible changes of the electoral system, given that the constituency of peoples is the basic argument in favor of proportional allocation of seats.

The aim of this paper is to point out the negative aspects of using the proportional system at all levels and to propose a possible solution that would eliminate the negativity.

Key words: *Proportional representation; Plurality voting system; Bosnia & Herzegovina; Divided society; Entity; Canton.*