



УНИВЕРЗИТЕТ У ИСТОЧНОМ САРАЈЕВУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ЗБОРНИК РАДОВА

„Реформа изборног законодавства у Босни и
Херцеговини: Јачање институционалне легитимности“

COLLECTION OF PAPERS

“Electoral Legislation Reform in Bosnia and Herzegovina:
Strengthening Institutional Legitimacy“

Научно-истраживачки пројекат на тему „Реформа изборног законодавства у Босни и Херцеговини: Јачање институционалне легитимности“ спроведен је на Правном факултету Универзитета у Источном Сарајеву, уз финансијску подршку Министарства за научнотехнолошки развој и високо образовање Републике Српске, у периоду од 2023. до 2025. године

УДК 342.8(082)

ISBN 978-99938-57-99-0

Источно Сарајево, 2026. год.



UNIVERSITY OF EAST SARAJEVO
FACULTY OF LAW

COLLECTION OF PAPERS
“Electoral Legislation Reform in Bosnia and
Herzegovina: Strengthening Institutional Legitimacy“

ЗБОРНИК РАДОВА
„Реформа изборног законодавства у Босни и
Херцеговини: Јачање институционалне
ЛЕГИТИМНОСТИ“

The scientific and research project on the topic „Electoral Legislation Reform in Bosnia and Herzegovina: Strengthening Institutional Legitimacy“ was implemented at the Faculty of Law of the University of East Sarajevo, with the financial support of the Ministry of Scientific and Technological Development and Higher Education of the Republika Srpska, in the period from 2023 to 2025.

UDC 342.8(082)

ISBN 978-99938-57-99-0

East Sarajevo, 2026

ЗБОРНИК РАДОВА

Научно-истраживачког пројекта „Реформа изборног законодавства у Босни и Херцеговини: Јачање институционалне легитимности“,

који је спровео

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву.

Пројекат је суфинансиран средствима Министарства за научнотехнолошки развој и високо образовање Републике Српске.

Издавач

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

Алексе Шантића 3, 71420 Пале

тел. 00387 57 226 609 / факс 00387 57 226 892

<http://www.pravni.ues.rs.ba> / dekanat@pravni.ues.rs.ba

За издавача

Проф. др Горан Марковић, декан

Уредник

Проф. др Горан Марковић

Уређивачки одбор

Проф. др Горан Марковић

Доц. др Сања Голијанин

Доц. др Сања Крешталица

Доц. др Брано Хаџи Стевић

Лектор и коректор за српски језик

Проф. др Нина Ђеклић

Лектор и коректор за енглески језик

Мр Нинослава Радић, наставник страног језика

Техничка припрема

Проф. др Димитрије Ђеранић

Проф. др Горан Марковић

Доц. др Брано Хаџи Стевић

Штампа

Графомарк, Лакташи

Тираж

100 примјерака

Зборник је реферисан у HeinOnline, EBSCO OPEN ACCESS и Central and Eastern European Online Library (CEEOL)

COLLECTION OF PAPERS

From the Scientific Research Project „Electoral Legislation Reform in Bosnia and Herzegovina: Strengthening Institutional Legitimacy“, which is realized by the Faculty of Law, University of East Sarajevo.

The project was co-financed by the Ministry of Scientific and Technological Development and Higher Education of the Republika Srpska.

Publisher

Faculty of Law, University of East Sarajevo
Alekse Šantića Str. 3, 71420 Pale
phone. 00387 57 226 609 / fax 00387 57 226 892
<http://www.pravni.ues.rs.ba> / dekanat@pravni.ues.rs.ba

For the Publisher

Full Professor Goran Marković, dean

Edited by

Full Professor Goran Marković

Editorial Board

Full Professor Goran Marković
Assistant Professor Sanja Golijanin
Assistant Professor Sanja Kreštalica
Assistant Professor Brano Hadži Stević

Proofreading for the Serbian language

Associate Professor Nina Čeklić

Proofreading for the English language

Ninoslava Radić, MA (Linguistics), English language teacher

Technical preparation

Associate Professor Dimitrije Čeranić
Full Professor Goran Marković
Assistant Professor Brano Hadži Stević

Printing

Grafomark, Laktaši

Circulation

100 copies

COLLECTION OF PAPERS included in base of journals and e-books:
HeinOnline, EBSCO OPEN ACCESS and Central and Eastern European Online
Library (CEEOL)

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР	V
-----------------	---

<i>Проф. др Горан Марковић</i> УТИЦАЈ ПРОПОРЦИОНАЛНОГ СИСТЕМА НА СТРАНАЧКИ СИСТЕМ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ.....	1
--	---

<i>Проф. др Матеј Савић</i> <i>Виши асистент Игор Поповић, ма</i> СПЕЦИФИЧНОСТИ УНУТРАШЊЕГ УРЕЂЕЊА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ У КОНТЕКСТУ ПРЕСУДА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА	46
---	----

<i>Проф. др Стефан Вукојевић</i> ИЗБОРИ ЗА ПРЕДСЈЕДНИКА И НАРОДНУ СКУПШТИНУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ: ПРЕДНОСТИ, НЕДОСТАЦИ И АЛТЕРНАТИВЕ	77
---	----

<i>Доц. др Сања Голијанин</i> УПРАВНОПРАВНА ЗАШТИТА ИЗБОРНОГ ПРАВА	96
---	----

<i>Доц. др Сања Креишталица</i> БИРАЧКО ПРАВО У XXI ВИЈЕКУ: ТЕОРИЈА И РЕАЛНОСТ	113
---	-----

<i>Доц. др Брано Хаџи Стевић</i> О ПРИРОДИ ИЗБОРНИХ ЛИСТА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ: КРИТИЧКИ ОСВРТ	145
---	-----

<i>Асистент Марко Ромић, ма</i> УСТАВНО СУДСТВО И ИЗБОРНИ СПОРОВИ – СЛУЧАЈ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ У УПОРЕДНОЈ ПЕРСПЕКТИВИ	167
--	-----

CONTENTS

FOREWORD	VI
----------------	----

Full Professor Goran Marković, LL.D.

THE IMPACT OF THE PROPORTIONAL SYSTEM ON THE PARTY SYSTEM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA.....	1
---	---

Associate Professor Matej Savić, LL.D.

Senior Teaching Assistant Igor Popović, LL.M.

SPECIFICITIES OF THE INTERNAL ARRANGEMENT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE CONTEXT OF JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS	46
---	----

Associate Professor Stefan Vukojević, LL.D.

ELECTIONS FOR THE PRESIDENT AND THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF SRPSKA: ADVANTAGES, SHORTCOMINGS AND ALTERNATIVES	77
--	----

Assistant Professor Sanja Golijanin, LL.D.

ADMINISTRATIVE PROTECTION OF ELECTION LAW	96
---	----

Assistant Professor Sanja Kreštalica, LL.D.

THE RIGHT TO VOTE IN THE 21ST CENTURY: THEORY AND PRACTICE	113
---	-----

Assistant Professor Brano Hadži Stević, LL.D.

ON THE NATURE OF ELECTORAL LISTS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA: A CRITICAL REVIEW.....	145
---	-----

Teaching Assistant Marko Romić, LL.M.

CONSTITUTIONAL JUDICIARY AND ELECTORAL DISPUTES – THE CASE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE COMPARATIVE PERSPECTIVE	167
---	-----

ПРЕДГОВОР

Зборник радова „Реформа изборног законодавства у Босни и Херцеговини: Јачање институционалне легитимности“ резултат је научно-истраживачког пројекта који је Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву провео од 2023. до 2025. године. Министарство за научнотехнолошки развој и високо образовање у Влади Републике Српске суфинансирало је провођење пројекта, на чему смо захвални. Пројекат су реализовали научни истраживачи са Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву, као и неколико истраживача са Филозофског факултета Универзитета у Источном Сарајеву, Правног факултета и Факултета политичких наука Универзитета у Бањој Луци. У провођењу истраживања учествовало је и неколико студената Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву.

Реформа изборног законодавства у Босни и Херцеговини стална је и контроверзна правна, политиколошка и политичка тема. Политичке странке предлажу различите реформе, полазећи од својих интереса. Њихови ставови нису засновани на теоријском и упоредном приступу проблему, већ на тренутним политичким интересима којима се воде у раду и одлучивању. Наша идеја је да понудимо сложену и аргументовану теоријску анализу проблема реформе изборног законодавства у Босни и Херцеговини. Разумије се да нисмо могли да се бавимо свим елементима изборног система. Одабрали смо теме које смо сматрали најважнијим, не са становишта интереса политичких странака, већ природе изборног система. То не значи да не постоје и друге значајне теме. Водили смо се идејом да прво треба преиспитати темеље и видјети да ли су принципи постављени на ваљан начин. Тек онда можемо се бавити питањима која имају начелни и практично-политички значај, али не представљају саме темеље изборног система.

Анализа изборног система је уставноправна, управноправна, међународноправна и политиколошка. Примјеном мултидисциплинарног приступа настојали смо да цјелоовито сагледамо предмете нашег истраживања. Анализа није само дескриптивна. Настојали смо да темељно анализирамо добре и лоше стране сегмената изборног система којима смо се бавили и да предложимо измјене које сматрамо потребним.

Надамо се да ће надлежни субјекти схватити значај упознавања са научним истраживањима, не само нашим него и других колега, и да ће посветити дужну пажњу нашим ставовима и приједлозима. Томе се не надамо зато што мислимо да знамо највише и најбоље, већ зато што мислимо да је крајњи час да они који одлучују, а у неким случајевима имају крајње оскудна знања, схвате значај посвећивања пажње резултатима научних истраживања.

У Палама, јануара 2026. године

Руководилац пројектног тима и уредник Зборника радова,
Проф. др Горан Марковић

FOREWORD

The Collection of Papers „Electoral Legislation Reform in Bosnia and Herzegovina: Strengthening Institutional Legitimacy“ is the result of a scientific research project conducted by the Faculty of Law of the University of East Sarajevo from 2023 to 2025. The Ministry of Scientific and Technological Development and Higher Education of the Government of Republika Srpska co-financed the implementation of the project, for which we are grateful. The project was implemented by scientific researchers from the Faculty of Law of the University of East Sarajevo, as well as several researchers from the Faculty of Philosophy of the University of East Sarajevo, the Faculty of Law and the Faculty of Political Sciences of the University of Banja Luka. Several students of the Faculty of Law of the University of East Sarajevo also participated in the research.

The reform of the electoral legislation in Bosnia and Herzegovina is a constant and controversial legal, and political topic. Political parties propose various reforms, having in mind their interests. Their positions are not based on a theoretical and comparative approach to the problem, but on the current political interests that guide their work and decision-making. Our idea is to offer a complex and well-argued theoretical analysis of the problem of electoral legislation reform in Bosnia and Herzegovina. It is understood that we could not deal with all elements of the electoral system. We have chosen the topics that we considered the most important, not from the point of view of the interests of political parties, but from the nature of the electoral system. This does not mean that there are no other significant topics. We were guided by the idea that first the foundations should be reviewed and the question whether the principles have been set in a valid manner answered. Only then can we deal with issues that have a fundamental and practical-political importance, but do not represent the very foundations of the electoral system.

The analysis of the electoral system is based on the principles of the constitutional, administrative, and international law as well as of the political sciences. By applying a multidisciplinary approach, we have sought to comprehensively examine the subjects of our research. The analysis is not merely descriptive. We have sought to thoroughly analyze the good and bad sides of the segments of the electoral system we have dealt with and to propose changes that we consider necessary.

We hope that the relevant subjects will understand the importance of familiarizing themselves with scientific research, not only ours but also that of other colleagues, and that they will pay due attention to our views and proposals. We hope this not because we think we know the most and the best, but because we think it is high time that those who make decisions, and in some cases have extremely limited knowledge, understand the importance of paying attention to science and scientists.

In Pale, January 2026

Project team leader and the Editor of the Collection of Papers,
Full Professor Goran Marković

**Реформа изборног законодавства у
Босни и Херцеговини: Јачање
институционалне легитимности**

/

**Electoral Legislation Reform in Bosnia
and Herzegovina: Strengthening
Institutional Legitimacy**

Проф. др Горан Марковић

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

УТИЦАЈ ПРОПОРЦИОНАЛНОГ СИСТЕМА НА СТРАНАЧКИ СИСТЕМ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Босна и Херцеговина има пропорционални изборни систем. Природа њеног друштва, које је сегментирано, изискује такав изборни систем, како би сви друштвени сегменти (конститутивни народи) били што боље представљени у представничким тијелима на различитим нивоима власти.

Познато је да типови пропорционалног система не обезбјеђују исти степен пропорционалности. Колика ће пропорционалност бити, зависи од изборног прага, величине изборних јединица, броја мандата који се додјељују, модела расподеле мандата, (не)постојања компензационих мандата и других чинилаца.

Аутор се у раду бави утицајем ових чинилаца на обликовање пропорционалног система и његовим утицајем на обликовање страначког система. Осим анализе правних аката којима се уређује изборни систем, аутор посвећује посебну пажњу практичним посљедицама примјене важећег изборног модела и показује које су његове слабости на практичним примјерима.

У раду се износи низ приједлога за побољшање изборног система, а један од основних је промјена величине изборних јединица. Аутор указује на то да постојање малих изборних јединица, поготово на државном и, донекле, ентитетском нивоу умањује степен пропорционалности, који би иначе могао да буде виши. Изборни систем тиме показује своју противрјечност. Док су, с једне стране, присутни елементи који повећавају степен пропорционалности и утичу на партијску фрагментираност парламената (изборни праг, метод расподеле мандата, компензациони

мандати), величина изборних јединица, с друге стране, утиче на супротне исходе, барем на појединим нивоима власти.

Аутор се противи волунтаристичким настојањима политичких елита да, с циљем заштите уских страначких интереса, експериментирају са изборним системом на начин који је супротан природи босанско-херцеговачког друштва и политичком режиму консоцијативне демократије. То значи да не долази у обзир напуштање пропорционалног система, повећање изборног прага, укидање компензационих мандата или замјена Сент-Лагијевог метода расподеле мандата. Напуштање ових елемената изборног система угрозило би принцип конститутивности народа и политички плурализам, који би се, у основи мада не нужно и буквално, свео на надметање по једне или по двије велике политичке странке из реда сваког конститутивног народа.

Кључне ријечи: Босна и Херцеговина; Пропорционални систем; Страначки систем; Изборни закон; Изборни праг; Изборне јединице; Сент-Лагијев метод; Расподела мандата; Изборне листе; Компензациони мандати.

1. УВОД

Босна и Херцеговина има пропорционални изборни систем. Његова пропорционалност појачана је прихватањем Сент-Лагијевог (*Sainte-Laguë*) изборног метода, који омогућава правичнију расподелу посланичких мандата. Тиме се Босна и Херцеговина сврстала међу мањи број држава са пропорционалним системом које прихватају овај метод расподеле мандата. По себи, то не мора да буде лоше, јер то што одређени модел пропорционалног система преовладава, није доказ његове супериорности, нити је доказ инфериорности једног модела то што је мало заступљен.

Пропорционални систем је комплексан појам, јер обухвата већи број елемената који обликују његов утицај на политички, укључујући страначки, систем. Сент-Лагијев метод само је један од тих елемената. Изборни праг, величина изборних јединица, број мандата који се дијеле у свакој изборној јединици такође су елементи обликовања пропорционалног система и његовог утицаја на страначки систем.

Степен пропорционалности није исти у свим пропорционалним системима. Они се у том погледу доста разликују. Питање је да ли је циљ законодавца да постигне приближно пуну пропорционалност или онај степен пропорционалности који сматра прихватљивим и довољним. Другим ријечима, питање је да ли законодавац тежи постизању приближно пуне пропорционалности, или му је важније да уз одређени степен пропорционалности постигне и друге циљеве, као што су

мања фрагментарност парламента, већи изгледи за стварање стабилне парламентарне већине и, посљедично, релативно стабилне владе.

Јасно је да страначки систем не зависи само од изборног система, тиме ни од одређене врсте или модела пропорционалног система. Бројни други чиниоци, претежно неправни, утичу на обликовање страначког система. У овом раду, бавимо се једним чиниоцем, који је правно-политички, а то је пропорционални изборни систем. Тиме не желимо рећи да је то једини или одлучујући чинилац који обликује страначки систем. Из разлога истраживачке и методолошке коректности и свеобухватности истраживања, желимо да укажемо на један чинилац, свјесни да тај чинилац по себи не може бити довољан, иако јесте нужан, за разумијевање страначког система.

Предмет истраживања неће бити пропорционални и страначки системи у Босни и Херцеговини у свим аспектима. Они ће бити истраживани у међусобној вези. Биће истраживан њихов узајамни утицај. Утолико ће бити истраживана и њихова природа. Основни циљ истраживања није да се у свим аспектима истражују природа, добре и лоше стране ових система. Међутим, и та питања ће морати да буду обухваћена у мјери у којој је потребно за разумијевање утицаја пропорционалног система на страначки систем.

Основни метод истраживања је правни. Послужиће за анализу правних аката, првенствено Изборног закона Босне и Херцеговине и Изборног закона Републике Српске, који представљају темељ и правни основ изборног система Босне и Херцеговине односно Републике Српске. Правна анализа биће допуњена политиколошком и социолошком, па ће бити коришћени и политиколошки и социолошки методи. Политиколошки метод треба да пружи знања о значају политичких субјеката за обликовање изборног система, под којима се у првом реду мисли на политичке странке, те о политичким посљедицама појединих законских рјешења. Социолошки метод омогућава да се разумију друштвени односи и сукоби, као и чињеница да мултиетничност и подијељеност друштва захтијевају пропорционални изборни систем, како би конститутивни народи имали своје представнике у парламентима.

2. ЕЛЕМЕНТИ ПРОПОРЦИОНАЛНОГ СИСТЕМА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

За разумијевање пропорционалног система¹ у Босни и Херцеговини треба анализирати: 1) подјелу територије на изборне јединице; 2) број мандата у свакој изборној јединици; 3) неједнакост бирачког права; 4) изборни праг; 5) систем расподеле мандата. Ови сегменти изборног система непосредно утичу на обликовање страначког система. Пошто су политичке странке оријентисане на освајање парламентарних мандата и, у зависности од тога, на учешће у извршној власти, треба анализирати како ови сегменти изборног система утичу на претварање гласова у парламентарне мандате и, посљедично, на снагу политичких странака.

2.1. Изборне јединице у Босни и Херцеговини

Чињеница да постоје различите врсте изборних јединица у Босни и Херцеговини корисна је за анализу коју вршимо. У теорији и упоредном праву познато је да величина изборних јединица, односно број мандата који се додјељују у њима, утиче на претварање гласова у мандате, снагу политичких странака у парламентима и, посљедично, на страначки систем.² Стога, корисно је анализирати вишечлане изборне јединице и основне изборне јединице у Босни и Херцеговини. Вишечлане изборне јединице јављају се на изборима за ентитетске парламенте и Парламентарну скупштину Босне и Херцеговине. То су

¹ Имајући у виду значај пропорционалног система у Босни и Херцеговини, и то не само због тога што је начелно демократичнији од већинског система, већ и због тога што више одговара принципу конститутивности народа, сматрамо да треба да буде конституционализован како у државном тако и у ентитетским уставима. Такво рјешење је, упоредноправно посматрано, врло присутно. – Р. Подолњак, „Сувремени хрватски изборни инжењеринг као софистицирани облик изборне манипулације“, *Зборник Правног факултета у Загребу* 63, 1/2013, 184.

Разумије се да конституционализација пропорционалног система не треба да значи детаљно уставно прописивање његових елемената. Кад Босна и Херцеговина не би имала политички режим консociјативне демократије, односно кад би било могуће да нема овај режим, конституционализација пропорционалног система не би била оправдана. Оправданост конституционализације пропорционалног система проистиче из потребе да се њиме заштити једно од основних обиљежја консociјативне демократије, а то је право и могућност конститутивних народа да буду правично представљени у представничким тијелима.

² „Обратно, што је мања изборна јединица, пропорционалност је мања. Тако земље са малим (од два до пет мандата) или средњим изборним јединицама (до, рецимо, максимално девет до десет мандата), јесу из овог разлога земље са мање пропорционалном пропорционалношћу.“ – Ђ. Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд 2003, 25.

изборне јединице у којима се бира више од једног посланика, али се не бирају сви посланици у одређено законодавно тијело. Основне изборне јединице су оне у којима се бирају сви чланови представничког тијела. Општине и градови, кантони и Брчко Дистрикт такве су изборне јединице.³

Скупштине општина односно општинска вијећа имају између 11 и тридесет једног одборника (вијећника),⁴ док скупштине градова имају тридесет једног одборника.⁵ То су, за босанскохерцеговачке прилике, велике изборне јединице. У оквиру општинских изборних јединица не постоје уже изборне јединице, нити постоје компензациони мандати. Сви мандати су директни и додјељују се кандидатима са изборних листа у зависности од броја освојених гласова како за листе тако и за поједине кандидате. Анализа резултата локалних избора одржаних 2020. године⁶ показује да су у скоро свим јединицама локалне самоуправе изборне листе које су освојиле више од 3% гласова добиле одборничке мандате.

Штавише, дешавало се да мандате освајају изборне листе које су освојиле тачно 3% гласова. То се, на примјер, догодило у Сребренику, у коме је листа ХДЗБиХ и ХДЗ 1990 освојила 3% важећих гласова и један одборнички мандат. Овај примјер је занимљив зато што је Изборним законом прописано, можда нечијом грешком, али у сваком случају без много смисла, да у расподјели мандата учествују листе које освоје више од 3% (а не 3%) важећих гласова. Законом треба прописати да право да учествују у расподјели мандата имају листе које освоје најмање 3% важећих гласова.

То не значи да изборна листа мора освојити најмање један мандат ако је добила више од 3% гласова (или 3% гласова). Освајање посланичког или одборничког мандата, у контексту постојања изборног прага од 3% и под претпоставком да за тренутак занемаримо компен-

³ Вид. Изборни закон Босне и Херцеговине, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 23/2001, 7/2002, 9/2002, 20/2002, 25/2002 – испр., 4/2004, 20/2004, 25/2005, 77/2005, 11/2006, 24/2006, 33/2008, 37/2008, 32/2010, 48/2011 – одлука УС, 63/2011 – одлука УС, 18/2013, 7/2014, 31/2016, 54/2017 – одлука УС, 41/2020, 38/2022, 51/2022, 67/2022, 24/2024 и 24/2024 – испр., чл. 1.1а.

⁴ Изборни закон Босне и Херцеговине, чл. 13.2.

⁵ Изборни закон Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 34/02, 35/03, 24/04, 19/05, 24/12, 109/12, чл. 47.

Доношењем новог Изборног закона Републике Српске, ова одредба није измијењена. Изборни закон Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 61/24, чл. 176.

⁶ У тренутку провођења овог истраживања нису били познати резултати локалних избора одржаних 2024. године.

зационе мандате који не постоје на локалном и кантоналном нивоу, зависи од броја мандата који се расподјељују у изборној јединици и од процента освојених гласова. На локалним изборима одржаним 2020. године, десило се само у седам општина⁷ да изборне листе које су освојиле више од 3% мандата нису добиле ниједан одборнички мандат. Ријеч је о малим општинама у којима скупштине имају између 11 и 15 мандата. Ни ови бројеви мандата нису мали, јер не ради се о изборним јединицама у којима се дијеле два, три или пет мандата. Упркос томе, у питању је врло мали број случајева у којима изборне листе које су једва прешле изборни праг нису освојиле мандате. У скоро свим општинама и градовима у Босни и Херцеговини, дакле, у расподјели мандата на локалном нивоу успјешно су учествовале све изборне листе које су освојиле најмање 3% важећих гласова.

На општим изборима одржаним 2022. године, у скупштине свих кантона изабрани су кандидати свих изборних листа које су освојиле више од 3% важећих гласова. Исто се догодило на изборима одржаним 2018. године. Овакав исход је очекиван, будући да су, кад посматрамо Босну и Херцеговину а не само један или други ентитет, кантоналне изборне јединице у *принципу* веће од општинских и градских.⁸ Штавише, истраживање показује да у кантоналним скупштинама са већим бројем посланика изборне листе које су освојиле проценат гласова који је нешто већи од минимално потребног за прелазак изборног прага могу рачунати на више од једног мандата.⁹

⁷ Скупштина општине Источни Дрвар има 11 одборника, а двије изборне листе које су освојиле више од 3% гласова нису освојиле ниједан мандат.

Скупштина општине Домањевац – Шамац има 11 одборника, а изборна листа која је освојила 4,12% гласова није освојила мандат.

Скупштина општине Петровац има 13 одборника, а независни кандидат који је освојио 3,10% гласова није освојио мандат.

Скупштина општине Осмаци има 15 одборника, а двије изборне листе које су освојиле 3,54 и 3,46% гласова нису добиле мандате.

Скупштина општине Босанско Грахово има 15 одборника, а изборна листа која је освојила 3,05% гласова није добила мандат.

Скупштина општине Ново Горажде има 13 одборника, а изборна листа која је добила 3,72% гласова није освојила мандате.

Скупштина општине Берковићи има 13 одборника, а листе које су освојиле 3,57% и 3,08% гласова нису добиле мандате.

⁸ Овај закључак износимо уз упозорење да се не може примијенити на све кантоне, јер постоје скупштине кантона које имају мање чланова него неке скупштине општина и све скупштине градова, а креће се између 21 и 30. Таквих скупштина кантона је седам.

⁹ На изборима одржаним 2014. године, на примјер, изборна листа која је освојила 6,2% гласова у Посавском кантону (21 посланик) освојила је само један мандат, док

Другачије је са расподјелом мандата на ентитетском и државном нивоу. На изборима за Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, у свакој изборној јединици врши се расподјела малог броја директних мандата. То има за последицу да изборне листе које освоје значајан проценат гласова остану без мандата. Низак изборни праг, који погодује мање успјешним изборним листама, и Сент-Лагијев метод расподјеле мандата, који треба да омогући скоро потпуну пропорционалност, не могу да помогну мање успјешним изборним листама да дођу до мандата, јер постоји „контратег“, а то су изборне јединице у којима се расподјељује мали број мандата.

На парламентарним изборима одржаним 2022. године, мандате нису освајале листе које су добиле, на примјер, 10,42%, 8,62%, 10,76%, 5,63% и 6,46% гласова (изборне јединице 1, 2, 3, 4 и 5 у Федерацији), односно 12,99%, 8,31% и 6,63% гласова (изборне јединице 1, 2 и 3 у Републици Српској).¹⁰ Међутим, листа која је у изборној јединици 4 у Федерацији освојила 6,99% гласова добила је један мандат, јер се у тој изборној јединици дијелило шест директних мандата.

Да су, на примјер, изборне јединице 1 и 2 у Републици Српској биле спојене у једну већу изборну јединицу, расподјела директних мандата изгледала би исто. Два разлога би утицала на то. Прво, та изборна јединица и даље би имала релативно мали број директних мандата, само шест. Друго, побједничка политичка странка остварила је у обје изборне јединице убједљиву побједу, тако да су њени изборни количници били знатно већи од изборних количника осталих политичких странака.

Можемо узети и други примјер, кад би биле спојене изборне јединице 3 и 4 у Федерацији, па би се у њима дијелило десет директних мандата. У овом случају, скоро све изборне листе оствориле би исти

је у Унско-санском кантону (30 посланика) листа са 5,4% гласова освојила два мандата.

У Тузланском кантону (35 посланика), листе које су освојиле по 4,4% гласова освојиле су по два мандата. Слично је било у Зеничко-добојском кантону (35 посланика), у коме је листа са 4,4% гласова освојила два мандата.

Међутим, у Босанско-подрињском кантону (25 посланика), листе са тим процентом гласова освајале су по један мандат, као и у Западнохерцеговачком кантону (23 посланика).

У Кантону Сарајево (35 посланика) било је могуће освојити два мандата чак и са само 3,7% гласова, док је у Кантону 10 (25 посланика), листа са 4,4% гласова освојила само један мандат.

¹⁰ У случају оба ентитета узео сам само по једну изборну листу у свакој изборној јединици која је имала највише освојених гласова међу листама које нису освојиле мандат. То значи да су у овим изборним јединицама и неке друге изборне листе остале без мандата иако су прешле изборни праг.

број мандата. Само би листа странке Народ и правда освојила још један директни мандат. Босанскохерцеговачка иницијатива не би освојила ниједан директни мандат, зато што на изборима одржаним 2022. године у једној од посматраних изборних јединица скоро није освојила ништа (само 0,06% гласова).

Као што видимо из ове анализе, кад би број директних мандата у једној већој изборној јединици био шест (а не по три у двије мале изборне јединице), расподјела мандата била би иста. Међутим, када би се радило о још већој изборној јединици, са десет директних мандата (умјесто о двије мање изборне јединице), повећање изборне јединице имало би одређени, мада невелики, учинак на расподјелу мандата.¹¹

Исту законитост кад је ријеч о односу величине изборних јединица и броја добијених мандата уочавамо на изборима за Народну скупштину Републике Српске. Мање успјешне изборне листе које су освојиле нешто више од 3% гласова или су се кретале у распону од три до шест посто гласова могле су очекивати мандате у већим изборним јединицама.

На изборима за Представнички дом Парламента Федерације Босне и Херцеговине можемо добро пратити ову законитост, будући да се изборне јединице разликују по броју директних мандата. На изборима одржаним 2022. године, да би изборна листа освојила мандат у изборној јединици 4 (у којој се расподјељују четири директна мандата), било јој је потребно скоро 14% гласова, будући да четвртопласирана листа, са 10,18% гласова, није добила ниједан мандат. Насупрот томе, у изборној јединици 5, у којој се расподјељује осам директних мандата, посљедња изборна листа која је освојила директни мандат добила је 5,42% гласова.

Значај величине изборних јединица можемо видјети и приликом поређења Брчко Дистрикта, који је велика изборна јединица, и изборних јединица градског подручја Града Мостара (има шест таквих изборних јединица). У Брчко Дистрикту се бира 29 посланика (ако изузмемо два мандата гарантована националним мањинама). Захваљујући томе што је Дистрикт велика изборна јединица, мандате освајају и листе које су једва прешле изборни праг. На примјер, на изборима одржаним 2022. године, мандат је освојила листа са добијених 3,18% гласова.

¹¹ У теорији се истиче став, који је провјерен на примјеру других држава, да, уколико се у изборној јединици бирају три посланика, најјача странка по правилу осваја два мандата, док друга најјача странка има изгледе да освоји други мандат у изборним јединицама у којима се бирају четири посланика. – Р. Подолњак, 160.

Супротно је у градским подручјима Града Мостара, у којима се бира између два и седам вијећника. Упоредимо изборну јединицу градског подручја 5 и изборну јединицу градског подручја 6. У првој се бира седам вијећника. Најјача листа освојила је 68,73% гласова и пет мандата. Изборна листа која је добила 6,59% гласова ипак је освојила један мандат. У другој посматраној изборној јединици, најјача изборна листа освојила је сличан проценат гласова – 66,52%. Трећепласирана листа, са добијених 8,19% гласова, није освојила ниједан мандат. Проблем није био само у проценту гласова које је освојила, већ и у чињеници да није имало шта да се дијели, будући да је број вијећничких мандата мањи него у првој посматраној изборној јединици.

Закључци који се односе на изборне јединице су сљедећи. Број изборних јединица на државном нивоу је мали и у њима се бира мали број посланика. То неминовно умањује пропорционалност изборног система. Док су, с једне стране, уведени механизми који треба да повећају пропорционалност (Сент-Лагијев метод расподеле мандата, компензациони мандати и низак изборни праг), дотле, с друге стране, мале изборне јединице имају супротан ефекат.¹² Изборни систем у цјелини посматрано је противрјечан. Повећавање изборних јединица на изборима за Представнички дом Парламентарне скупштине не даје никакве или даје мале резултате, све док је број мандата који се дијеле мали. Изборна јединица у којој се дијели шест мандата (кад би се, на примјер, у појединим случајевима спајале постојеће изборне јединице) и даље није довољно велика да би изборне листе средње величине освојиле понеки мандат. Тим прије то важи за мале изборне листе.

¹² Иста законитост важи и у другим изборним системима. У Шпанији, на примјер, иако је изборни праг 3%, његови ефекти су значајно умањени чињеницом да су изборне јединице углавном мале или средње (од 52 изборне јединице, у 34 изборне јединице бира се до шест посланика). У једној изборној јединици бира се 31 посланик, а у једној се бира 35 посланика. Само у ове двије изборне јединице изборни праг од 3% сматра се релевантним. Додатни разлог је тај што је у Шпанији прихваћен Д'Онтов систем, који води натпредстављености највећих политичких странака. – J. Hopkin, „Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes“, M. Gallagher, P. Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford 2009, 378–379.

У Швајцарској, након увођења пропорционалног система, уочено је да је у већини кантона странкама било потребно више од 10% гласова да би освојиле мандате зато што је број мандата који су расподељивани био (релативно) мали, у већини кантона мањи од десет, док је само у два кантона, у којима се расподељивало више од 20 мандата, праг био мањи од 5%. – G. Lutz, „Switzerland: Introducing Proportional Representation from Below“, J. M. Colomer (ed.), *Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave Macmillan, Basingstoke – New York 2004, 288.

Могуће је да политичким елитама које одлучујуће утичу на обликовање изборног система одговара овакво стање. Вјероватније је, заправо, да би им више одговарало да буде смањена фрагментарност парламената, како би мале политичке странке остале без посланичких мандата. На такав закључак наводе ставови који се износе у јавности о томе да би требало повећати изборни праг и укинути компензационе мандате. Велике политичке странке овдје се воде својим себичним интересима.

Законодавац треба да одлучи шта жели да постигне. Ако му је циљ већа пропорционалност, не може је постићи постојањем изборних јединица у којима се дијели мали број мандата. Уз задржавање осталих принципа изборног система, правило гласи: већа пропорционалност биће постигнута повећавањем броја мандата који се дијеле у изборним јединицама. То неминовно води повећавању изборних јединица. Оно се може постићи на два начина: спајањем досадашњих малих изборних јединица у веће и/или повећавањем броја посланика у појединим парламентима. Овдје имамо на уму Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, будући да је број његових чланова мали, а пропорционалност је битно нарушена, како смо већ показали.

Обично се као противаргумент за ово рјешење истиче то што доводи до велике партијске фрагментираности парламената.¹³ У том аргументу има истине. Заиста се може поставити питање до које границе треба ићи приликом одређивања легитимности парламената. Може се поставити и питање на основу чега је законодавац одредио да је изборни праг од 3% граница легитимности, што би важило и за овакве или другачије изборне јединице. Нема сумње да у том одређивању има арбитрерности. Али, она није или барем не мора да буде потпуна или једино мјерило при уређивању изборног система. Изборна политичка пракса такође може да буде важан показатељ. Ако је

¹³ У теорији се сматра да висока фрагментираност партијског система постоји уколико је број ефективних политичких странака између пет и шест. – М. Laakso, R. Taagepera, „Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe“, *Comparative Political Studies* 12/1979, 3–27.

На изборима за Представнички дом Парламентарне скупштине, одржаним 2022. године, ефективни број парламентарних странака износио је девет, при чему се узима број освојених мандата. Кад се посматра број добијених гласова, ефективни број партија био је 12,5, кад се узима у обзир шест највећих партија. Овај број би могао да буде и већи кад би се узели у обзир гласови малих партија. У сваком случају, оба броја указују на изразито високу фрагментираност парламента.

Бројеви су нижи у Републици Српској, на изборима за Народну скупштину. Ефективни број парламентарних странака је 5,67, а ефективни број партија према броју освојених гласова је 5,8.

исход избора такав да изборне листе које освајају осам или више посто гласова у појединим изборним јединицама остају без мандата у тим изборним јединицама, може се поставити питање легитимности изборног система.

Јавља се и проблем тзв. бачених гласова.¹⁴ На изборима за Представнички дом Парламентарне скупштине одржаним 2022. године, листе које су у појединим изборним јединицама укупно освојиле 45%, 37%, 21% и 29% гласова (у Федерацији) односно 35%, 30% и 24% гласова (у Републици Српској), нису освојиле ниједан мандат (ни директни ни компензациони), што значи да су ови гласови били бачени. То такође негативно утиче на легитимност појединих избора, али и на легитимност изборног система, па и политичког система у цјелини. То да скоро половина гласача нема своје представнике у парламенту представља озбиљан проблем. Нешто је боља ситуација када сваки пети или трећи гласач нема своје представнике, али и ти бројеви су изузетно велики и недопустиви. Притом, треба имати на уму да говоримо о гласачима а не о бирачима. Ако се узме у обзир чињеница да на изборима гласа између 50 и 60% бирача, долазимо до закључка да више од половине бирача у немалом броју изборних јединица нема ниједног представника у парламенту.

На парламентарним изборима одржаним 2022. године, проценат бирача који нису били представљени у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине био је висок. У Федерацији Босне и Херцеговине, укупан број бирача био је 2.109.344, а гласало их је 1.056.194. Од тог броја, 249.334 су бачени гласови, што је чинило 23,61% гласова. То значи да је скоро сваки четврти глас био бачен. У Републици Српској, гласало је 677.095 бирача. Од тог броја, 118.289 били су бачени гласови, што је чинило 17,47% гласова свих гласача. Овакав исход, неповољан у погледу броја бачених гласова, био би неповољнији да је изборни праг виши и да не постоје компензациони мандати.

Недостатак изборног законодавства је и у томе што нису одређена мјерила на основу којих се утврђује број посланика у свакој изборној јединици. Тај број (односно ти бројеви) утврђује се изборним законодавством (Изборним законом Босне и Херцеговине и/или Изборним законом Републике Српске). Поставља се оправдано питање на основу чега се то чини. Упоредноправно посматрано, уобичајено је да се

¹⁴ Занимљиву анализу стратешког гласања бирача с обзиром на проблем бачених гласова на примјеру Шведске као државе са пропорционалним системом, вид. у А. Fredén, „Threshold Insurance Voting in PR Systems: A Study of Voters' Strategic Behavior in the 2010 Swedish General Elections“, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 4/2014, 473–492.

уставом или законом утврди да се један посланик бира на одређен број бирача. Сматрамо да то рјешење треба прихватити и код нас, јер би тада самим законом било одређено мјерило на основу кога се утврђује број посланика у свакој изборној јединици. Није довољно то што се број посланика у свакој изборној јединици утврђује законом. Законодавац треба да одреди мјерило на основу кога то утврђује.

Неминовно је да се изборне јединице разликују у погледу броја бирача и посланика који се у њима бирају. Законодавац треба да брине о томе да се поштује сразмјера, на примјер тако што ће се у изборној јединици која има два пута више бирача од друге изборне јединице бирати два пута више посланика. Ова савршена размјера не може да буде увијек постигнута. Стога, треба прописати да изборне јединице не би смјеле да се разликују више од одређеног процента (на примјер, 5%), у смислу нарушавања или недостижања потпуне сразмјере, зато што није увијек могуће да број посланика и број бирача у једној изборној јединици у поређењу са другим изборним јединицама буде у савршеној сразмјери.

У теорији се износи став да мање изборне јединице олакшавају комуникацију кандидата а потом изабраних парламентарца са бирачима.¹⁵ Укрупњавање изборних јединица, стога, не би било оправдано, јер би кандидатима односно парламентарцима било теже да комуницирају са бирачима, као што ови други не би знали ко су кандидати, нити би могли да дјелотворно утичу на чланове представничких тијела.

Не слажемо се са овим аргументом. Скоро сви кандидати припадају политичким странкама. Они слиједе страначке програме и стратегије и придржавају се директива страначких органа. Стога, није изгледно да би прихватили сугестије или захтјеве бирача чак и кад би били у контакту с њима, а то није случај. Монопол који су политичке странке оствариле у политичком животу чини илузорном ову врсту односа између бирача и изабраних представника. То није случај ни у британским једномандатним изборним јединицама, које су толико хваљене јер пружају могућност (нажалост, никад остварену) да бирачи комуницирају са парламентарцима и утичу на њих.

Осим тога, модерне технологије омогућавају бирачима да се упознају са кандидатима који се боре за мандат у великим изборним

¹⁵ Овај аргумент, с којим нисмо сагласни, сматра се једним од аргумената у прилог већинског изборног система. – Р. Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014, 240.

О овом питању, вид. и Р. Mitchell, „The United Kingdom: Plurality Rule Under Siege“, Michael Gallagher, Paul Mitchell (eds.), 170.

јединицама, да прате њихове активности, чак и да комуницирају са њима, под претпоставком да ови други то уопште желе.

Изборне јединице треба повремено преиспитивати, како у погледу броја бирача у њима тако и у погледу броја посланика који се у њима бирају. То питање је у надлежности Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине уколико се изборне јединице уређују Изборним законом Босне и Херцеговине. Члан 9.11 овог закона прописује обавезу Парламентарне скупштине да преиспитује изборне јединице и број мандата сваке четири године. Ово рјешење има добру и лошу страну. Добра страна је у томе што се преиспитивање изборних јединица не везује за попис становништва, као што је случај у неким државама.¹⁶ Пошто се попис становништва, упоредно посматрано, врши сваких десет година (што у Босни и Херцеговини зависи највише од политичких прилика, тако да попис није извршен већ 12 година, а и тада извршени је под знаком питања због политичких неслагања), не би било оправдано прописати преиспитивање изборних јединица у временском интервалу дужем од четири године. Овај интервал одговара интервалу одржавања избора. Величина изборних јединица може да се мијења због кретања становништва. Чак и ако се прихвати став, за који се не може унапријед поуздано знати да је исправан, да кретање становништва није тако масовно да треба преиспитивати изборне јединице сваке четири године, остаје још један разлог за овако често преиспитивање. То је могућност да изборне јединице нису добро одређене, па је оправдано њихово релативно често преиспитивање. Не значи да ће оне нужно бити редефинисане сваке четири године, али та обавеза треба да постоји.

Лоша страна поменутог рјешења у томе је што Парламентарна скупштина врши преиспитивање. Ово рјешење није нелогично, јер ако се изборне јединице утврђују законом, само Парламентарна скупштина може да их преиспитује, јер само она може да врши законодавну функцију. Уколико би ово рјешење било задржано, требало би размислити о његовој корекцији, која би у поступак одређивања изборних јединица укључивала још један орган. То би била независна комисија која би давала мишљење о величини изборних јединица и броју мандата који се додјељују у свакој од њих. Комисија би била састављена од чланова који нису носиоци јавних функција или чланови политичких странака, нити су одређени број година прије подношења пријаве на конкурс били носиоци јавних функција. Изборним

¹⁶ Вид. нпр. B. Edwards, M. Crespin, R. D. Williamson, M. Palmer, „Institutional Control of Redistricting and the Geography of Representation“, *The Journal of Politics* 2/2017, 722.

законом били би прописани услови које кандидати треба да испуне, међу којима би најважнији били завршен правни факултет или факултет политичких наука, као и научни радови или искуство у области изборног законодавства и/или изборног система. Кандидати би се пријављивали на јавни конкурс, а чланови комисије били би бирани системом лутрије, како би се избјегли страначки утицаји, или системом бодовања, при чему би начин бодовања био строго и прецизно уређен.

Одређивање изборних јединица од стране овакве независне комисије било би најбоље рјешење. У том случају, Парламентарној скупштини била би одузета ова надлежност. Ово рјешење би искључило или свело на најмању мјеру политичке утицаје. То рјешење, међутим, не одговара политичким елитама. Мање радикално рјешење било би оно по коме би улога независне комисије била савјетодавна. Парламентарна скупштина могла би да одбије приједлоге ове комисије, али морала би да образложи одбијање. Немамо илузија да би Парламентарна скупштина то радила кад нађе политички интерес да тако поступи. Ипак, пошто би приједлоге давала стручна и политички независна комисија, Парламентарна скупштина не би могла да одбија њене приједлоге уколико не би нашла разлоге које би јавност могла да прихвати као ваљане.

2.2. Изборни праг

Изборни праг у Босни и Херцеговини одређен је на нивоу изборних јединица а не на нивоу ентитета или државе. Изборним законом Босне и Херцеговине није одређен на одговарајући начин. Чланом 9.5 прописано је да изборне листе стичу право да учествују у расподјели мандата ако освоје више од 3% важећих гласова у изборној јединици. У пракси, мандате су освајале листе које су добијале тачно 3% гласова у појединим изборним јединицама. Изборним законом требало би прописати да политички субјекти који освоје најмање 3% важећих гласова у изборној јединици стичу право да учествују у расподјели мандата.

Политичке елите све чешће заговарају повећање изборног прага, обично на 5%.¹⁷ Сматрају да би тиме била умањена партијска фрагментираност парламената.¹⁸ Чињеница је да су парламенти партијски

¹⁷ Вид. „Ко се боји цензуса: треба ли у БиХ повећати изборни праг на 5 одсто“, *Српска инфо*, <https://srpskainfo.com/politika/ko-se-boji-cenzusa-treba-li-u-bih-povecati-izborni-prag-na-5-odsto/>, 22.11.2025.

¹⁸ Неки аутори истичу да изборни праг има јаке механичке и психолошке ефекте који утичу и на бираче. – Н. Перишић, Б. Каличанин, „Локални избори у Републици

високо фрагментирани, будући да се у њима налази између десет и 15 политичких субјеката (политичких странака и коалиција). На изборима одржаним 2022. године, на примјер, у Представничком дому Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине посланике је имало 15 политичких субјеката. У Народној скупштини Републике Српске, тај број износио је 11, а у Представничком дому Парламента Федерације 14.¹⁹ То јесу велики бројеви и изгледа да оволики број политичких субјеката у парламентима отежава формирање стабилних парламентарних већина, а потом и стабилних влада.

Начелно, тај закључак могао би бити прихваћен, уз озбиљну резерву, тако што би се рекло да нужно не мора бити тачан. Ријеч је о сљедећим чињеницама које треба узети у обзир. Прво, владе на нивоу Босне и Херцеговине и Федерације Босне и Херцеговине су „велике коалиције“. Не само да укључују у себе већи број политичких странака, него се у њима увијек налазе политичке странке три (на нивоу државе) или два (на нивоу Федерације) конститутивна народа. Та чињеница, која је нужна у подијељеном друштву заснованом на консоцијативној демократији, доводи до релативно нестабилних парламентарних већина и коалиционих влада, без обзира на број политичких странака које их чине.²⁰ То значи да смањивање броја парламентарних странака не би битно утицало на стабилност влада, барем на нивоу државе и Федерације. Исто вриједи за Дистрикт и поједине кантоне. У Републици Српској, дијелу кантона и највећем броју једи-

Србији 2016. и 2020. године – политичке последице смањења изборног прага“, *Српска политичка мисао* 1/2023, 191.

То значи да се бирачи плаше да би њихов глас могао да буде бачен односно да листа за коју желе да гласају неће прећи изборни праг. Тај страх је већи што је изборни праг виши. Из тог разлога, бирачи рационализују своје понашање и гласају за листу за коју очекују да ће прећи изборни праг, а за коју не би гласали кад би изборни праг био нижи.

Овакво понашање бирача, које утиче на исход избора, не показује стварно расположење бирачког тијела и доводи до тога да поједине политичке странке не освајају онолико гласова колико би могле да освоје да је изборни праг нижи односно да бирачи не рационализују своје понашање полазећи од страховања да би њихов глас могао да буде бачен.

¹⁹ Треба узети у обзир да ово није број политичких странака већ број политичких странака и коалиција.

²⁰ Велика коалиција је битно обилежје политичког режима консоцијативне демократије, које не смије бити доведено у питање преобликовањем изборног система, јер би могло да има далекосежне последице за политичку стабилност. – О значају пропорционалног система у систему консоцијације, вид. и: A. Lijphart, „Proportionality by Non-PR Methods: Ethnic Representation in Belgium, Cyprus, Lebanon, New Zealand, West Germany, and Zimbabwe“, Bernard Grofman, A. Lijphart (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, New York 2003, 113–123.

ница локалне самоуправе ови закључци углавном не вриједе, јер извршну власт обично не чине политичке странке које представљају различите конститутивне народе.

Друго, у расподјели мандата не учествују само политичке странке него и коалиције, што омогућава малим политичким странкама да освоје понеки мандат унутар коалиције. У случају распада коалиције, мандат који би припао малој политичкој странци, њој би и остао, под условом да њен посланик остане у њеним редовима.²¹ То значи да повећање изборног прага не би нужно водило смањивању партијске фрагментираности, јер би мале политичке странке могле да се удружују у коалиције.

Треће, и најважније за ову анализу, повећање изборног прага не доводи нужно до смањења партијске фрагментираности парламената. Да ли ће се то догодити, зависи и од других чинилаца, као што су величина изборних јединица, (не)постојање компензационих мандата, однос снага политичких субјеката на изборима и др. Узмемо за примјер изборе за Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, одржане 2022. године. Ниједна изборна листа која је освојила 5% гласова није освојила директан посланички мандат. Мандате нису освајале ни поједине изборне листе које су освојиле више од шест или осам посто, па чак и једна листа која је освојила скоро 13% гласова у једној од изборних јединица. Другим ријечима, изборни праг од 5% не би (нужно) утицао на смањивање партијске фрагментираности. Он би могао имати за посљедицу смањивање партијске фрагментираности, али то не би увијек био случај. На изборима за Представнички дом Федерације, одржаним 2022. године, само један директни мандат припао је изборној листи која је у (једној) изборној јединици освојила мање од 5% гласова. Да је на тим изборима праг био 5%, расподјела мандата била би, барем кад је ријеч о директним мандатима, безначајно другачија.

Дакако, начелно се може прихватити став да виши изборни праг смањује или да може довести до смањивања броја парламентарних политичких субјеката.²² Није искључено ни да, у зависности од ре-

²¹ Иако се коалиција посебно региструје (овјерава) за учешће на изборима, мандат, по изричитој законској одредби, увијек припада изабраном представнику, без обзира на то да ли га је стекао као независни кандидат или на листи политичке странке или коалиције. Не може бити говора о „враћању“ мандата политичком субјекту, осим као строгог моралног чину изабраног представника.

²² Ово начелно очекивање не мора да буде испуњено. Познати су случајеви када повећање изборног прага не доводи до смањивања партијске фрагментираности парламента. – Вид. N. Atmor, „Israel: increased political fragmentation despite increasing

зултата избора, број парламентарних политичких субјеката буде осјетно мањи уколико би изборни праг био виши. Такав исход, међутим, није извјестан, још мање сигуран, и не може се предвидјети са било каквом сигурношћу.

Другачије стоје ствари са кантоналним изборима. Да је изборни праг износио 5% на изборима одржаним 2022. године, партијска фрагментираност кантоналних скупштина била би мања. У Кантону 1, од 30 мандата, четири су добиле политичке странке које су освојиле мање од 5% гласова. У Кантону 2, такве странке освојиле су три од 21 мандат. У Кантону 3, таквих мандата било је три од 35, као и у Кантону 4. У Кантону 5, таквих мандата било је чак шест од 25, а у Кантону 6 само два од 30, колико и у Кантону 7. У Кантону 8, три (од 23) мандата добиле су листе које су појединачно освојиле мање од 5% гласова. У Кантону 9, био је само један такав мандат од 35, вјероватно зато што га је освојила листа са 3,82% гласова, док је следећа листа са најмање освојених мандата она која је освојила четири мандата и 9,07% гласова. У Кантону 10, била су три (од 25) оваква мандата.

Од укупно 289 мандата у свим кантонима, 30 мандата припали су листама које су освојиле мање од 5% гласова, што је 10,38% од укупног броја посланичких мандата. То значи да разлика у погледу резултата изборних листа са мање од 5% гласова није велика у ситуацији кад је изборни праг 3% и када би био 5%. Смањивање партијске фрагментираности догодило би се ако би изборни праг био повећан, али „укрупњавање“ кантоналних скупштина не би било изразито.

Кад је у питању број бачених гласова, ствари стоје овако.

КАНТОН	БРОЈ БАЧЕНИХ ГЛАСОВА (У СЛУЧАЈУ КАД ЈЕ ПРАГ 3% ОДНОСНО 5%)	ПРОЦЕНАТ БАЧЕНИХ ГЛАСОВА (У СЛУЧАЈУ КАД ЈЕ ПРАГ 3% ОДНОСНО 5%)
УНСКО-САНСКИ	6.249 / 20.574	6,29 / 22,77
ПОСАВСКИ	1.643 / 3.219	11,25 / 22,04
ТУЗЛАНСКИ	29.586 / 44.650	14,75 / 22,27
ЗЕНИЧКО-ДОБОЈСКИ	10.622 / 22.119	6,77 / 14,11
БОСАНСКО-ПОДРИЊСКИ	1.372 / 4.986	9,77 / 35,51
СРЕДЊОБОСАНСКИ	10.150 / 15.540	9,29 / 14,23
ХЕРЦЕГОВАЧКО-НЕРЕТВАНСКИ	8.047 / 15.111	7,81 / 14,67
ЗАПАДНОХЕРЦЕГОВАЧКИ	364 / 5.478	0,89 / 13,24
САРАЈЕВО	21.920 / 30.114	10,21 / 14,02
КАНТОН 10	1.882 / 4.972	7,28 / 19,24

Анализа показује да би повећање изборног прага имало значајан утицај на повећање броја бачених гласова. У седам кантона проценат бачених гласова био би повећан најмање за два пута. У просјеку, у свим кантонима број бачених гласова био би повећан са 91.835 на 161.777 гласова или 76%. То је прилично велико повећање процента бачених гласова. Додуше, овдје треба бити опрезан са закључцима зато што нисмо узели у обзир рационално понашање бирача. Наиме, неки од њих можда би одлучили да гласају за изборне листе које имају изгледа да пређу изборни праг од 5%. Тиме би број бачених гласова могао да буде мањи. Међутим, не можемо било шта поуздано закључити о томе колики проценат бирача би одлучио да се понаша на овај начин. Сигурно је да не би могао да буде тако велики да повећање броја бачених гласова не буде и даље значајно и забрињавајуће.

Поставља се питање да ли би поменуто „укрупњавање“ кантоналних скупштина било оправдано, имајући у виду неке друге последице које би изазвало. У Кантону 1, мандат не би освојила Лабуристичка странка, која окупља присталице Фикрета Абдића. Имајући у виду чињеницу подијељености у Унско-санском кантону, изазваном ратним сукобима, који су последице рата постали политички сукоби, између присталица и противника Фикрета Абдића, политички је опортуно да се изборним законом не отежа или чак не онемогући да Абдићеве присталице имају представништво у Скупштини Унско-санског кантона.

У Кантону 2 (Посавски кантон), да је изборни праг био 5%, три листе остале би без мандата. Иако се ради о двије мале политичке странке, једној хрватској и једној бошњачкој, њихов парламентарни статус утиче на јачање плурализма у скупштини овог кантона, у којима би биле само по двије хрватске и бошњачке политичке странке са више од 5% гласова.²³ Осим тога, да је изборни праг био 5%, независни политички субјекти не би освојили један мандат. Такође, захваљујући томе што је изборни праг био мањи од 5%, посланички мандат

²³ Слично се може рећи за изборе у Средњобосанском кантону, у коме је у скупштину ушла и странка ХДЗ 1990, са мање од 5% гласова, а да је изборни праг износио 5%, у скупштини овог кантона Хрвате би представљала само једна странка (ХДЗ БиХ, додуше са својим коалиционим партнерима).

То се може рећи и за Кантон 10 и представљеност српског народа у скупштини. Да је изборни праг био 5%, Србе би у Скупштини Кантона 10 представљала само једна странка – СНСД. Пошто је изборни праг нижи од 5%, у ову скупштину ушле су још двије српске изборне листе. Овакав исход поспјешује плурализам уопште и, посебно, плурализам унутар бирачког тијела сваког појединог конститутивног народа. Тиме се онемогућава или отежава монопол који би једна политичка странка покушала да успостави и одржи у бирачком тијелу „свог“ конститутивног народа.

припао је Независној грађанској листи у Босанско-подрињском кантону.

У Брчко Дистрикту, мандате су освојиле све листе које су прешле изборни праг на изборима одржаним 2024. године. Исто је било на изборима одржаним 2020, 2016, 2012, 2008. и 2004. године. Разлог је у томе што је Дистрикт велика изборна јединица, у којој се дијели чак 29 мандата. Та чињеница, уз низак изборни праг и Сент-Лагијев метод расподеле мандата, погодује и малим изборним листама. Да је изборни праг био 5%, три изборне листе остале би без мандата 2024. године, односно четири листе које су освојиле пет мандата 2020. године, три листе са три освојена мандата 2016. године, двије листе које су освојиле три мандата 2008. године, итд.

Освајање мандата од стране нестраначких политичких субјеката врло је ријетка појава. Независни политички субјекти скоро никад не освајају посланичке мандате. Док има изгледа да их освоје на кантоналном нивоу, то се не догађа на државном и ентитетском нивоу. Два разлога утичу на то. Један је „чисто“ политичке природе, док је други правно-политичке природе и има везе са природом изборног система. Разлог политичке природе је тај да независни политички субјекти лакше комуницирају са мањим бирачким тијелом, на мањој територији односно подручју, као што је случај у кантонима и јединицама локалне самоуправе. Ти субјекти имају политички карактер, али он је мање изражен, будући да га чине људи који се концентришу на стање и проблеме у свом кантону или јединици локалне самоуправе а мање се баве (или се нимало не баве) питањима глобалне, тзв. високе, политике. Други разлог је правно-политичке природе. Низак изборни праг, праћен, што је нарочито важно, чињеницом да су кантони и јединице локалне самоуправе јединствене и велике изборне јединице, омогућава независним изборним листама да учествују у расподјели мандата, понекад чак и да освоје понеки мандат.

Политичке странке и коалиције имају монопол у политичком животу. Он долази до изражаја и на изборима и у саставу представничких тијела. Монопол, упркос томе што је „само“ фактички а не формално гарантован или прописан, не одговара идеји народног суверенитета. Избор независних политичких субјеката у скупштине треба да прошири круг субјеката који учествују у вршењу власти и учини смисленијом идеју да су скупштине заиста представничка тијела. Грађани који не припадају политичким странкама треба да буду охрабрани да се кандидују као независни кандидати и да гласају за такве кандидате, јер се може доказати да то даје позитивне резултате.

Резултати истраживања локалних избора показују да су исходи избора скоро истовјетни. Узели смо у разматрање првих 20 општина на списку Централне изборне комисије Босне и Херцеговине, према њиховим шифрама, као и највеће градове у Босни и Херцеговини и општине у њиховом саставу (Бијељина, Бања Лука, Сарајево, Тузла, Источно Сарајево, Мостар, Зеница).²⁴ Анализа резултата посљедњих локалних избора показује да би повећање изборног прага на 5% дало мале резултате у смислу смањивања броја изборних листа које би освојиле мандате. Мање од 10% мандата (70 од 795) на изборима одржаним 2024. године освојиле су листе које су добиле мање од 5% гласова. То није велики проценат односно број одборничких мандата.

С друге стране, повећање изборног прага имало би негативне посљедице. Прво, у једном броју општина и градова, политичке странке које представљају мање бројне конститутивне народе не би освојиле ниједан мандат. То може имати негативне посљедице по режим консociјативне демократије, поготово ако се узме у обзир чињеница да легитимна представљеност мање бројних конститутивних народа може бити важна за расподјелу функција у јединицама локалне самоуправе, а такве политичке странке могу бити дио (понекад важан) владајуће коалиције.

Друго, да је на прошлим изборима праг износио 5%, поједине листе независних кандидата не би освојиле ниједан мандат. Тиме би монопол политичких странака и коалиција био неокрњен. Иако је улога независних одборника мала и они су изабрани у малом броју општина и градова, њихов избор је важна појава, која ограничава монопол политичких странака и поспјешује грађански активизам мимо, па и против, политичких странака. Грађански активизам треба да буде охрабриван и олакшаван, а не гушен и отежаван. Ако је принципијел-

²⁴ У анализу нисмо укључили Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине. Иако је Коначном арбитражном одлуком и својим Статутом дефинисан као јединица локалне самоуправе, његова правна природа је, по нашем увјерењу, другачија, тако да нисмо хтјели да га овдје разматрамо. Ипак, имајући у виду посебности Дистрикта у погледу састава становништва и, посљедично, структуре Скупштине Дистрикта, указујемо на неке важне чињенице. Три изборне листе освојиле су по један посланички мандат иако су освојиле мање од 5% гласова. Да је изборни праг био виши, остале би без мандата. Једна од тих листа је листа Српске демократске странке, која је освојила 4,63%. Да та листа није освојила један мандат, од опозиционих српских политичких странака само би Партија демократског прогреса имала два мандата.

С друге стране, један мандат освојила је коалициона листа ХСС-Браћа Радић и ХДЗ 1990, са 3,18% гласова. Да је изборни праг био 5%, само би једна хрватска листа освојила мандате (ХДЗБиХ), што би имало негативан утицај на развој политичког плурализма.

ни став да је грађански активизам потребан и користан, повећање изборног прага не може бити добро средство за његово јачање.

Пошто говоримо о локалним изборима, повећање изборног прага може имати још једну негативну последицу. Може дјеловати обесхрабрујуће на грађанске иницијативе које настају на локалном нивоу и немају намјеру да се баве „глобалном“ политиком. Те иницијативе су састављене од грађана који желе да својим активизмом допринесу унапређењу локалних прилика. Резултати избора одржаних 2024. године показују да би повећање изборног прага онемогућило неке од ових иницијатива да освоје одборничке мандате.

Још једно питање је важно, а тиче се изборног прага. У Босни и Херцеговини, на изборима могу да учествују четири врсте политичких субјеката: политичке странке, коалиције политичких странака, независни кандидати и листе независних кандидата. Изборни праг је исти за све њих, што не сматрамо оправданим. Логично је и оправдано да изборни праг за коалиције буде виши, што је познато у упоредном праву.²⁵ Кад двије или више политичких странака наступају заједно на изборима, оправдано је прописати виши изборни праг за њих, јер може се претпоставити да ће оне заједно освојити више гласова него свака од њих појединачно. Истина је да збир њихових појединачних гласова може бити већи од броја гласова које освоје зајед-

²⁵ У Чешкој, изборни праг за политичке странке је 5%, 8% за двостраначке коалиције и 11% за вишестраначке коалиције. У Мађарској, изборни праг је 5%, за двочлане коалиције је 10% и 15% за вишечлане коалиције. У Италији, изборни праг за политичке странке је 3% а 10% за коалиције. У Литванији је 5% за странке а 7% за коалиције. У Пољској праг је 5% за политичке странке и 8% за коалиције, а у Румунији 5% за странке и 10% за коалиције. У Словачкој, изборни праг за политичке странке је 5%, 7% за двочлане и трочлане коалиције и 10% за коалиције састављене од четири и више политичких странака.

У упоредном праву познати су и други примјери, које не морамо наводити на овом мјесту. Сматрамо да није основано да изборне листе састављене од двије политичке странке морају освојити два пута више гласова од једностраначке изборне листе, као што није оправдано да тространачка изборна листа мора освојити три пута више гласова од једностраначке изборне листе. Сврха прописивања вишег изборног прага за коалиционе листе није у томе да свака чланица коалиције равномјерно допринесе достизању изборног прага (на примјер, да двије чланице коалиције освоје најмање или у просјеку по 3% гласова), већ у томе да свака од њих учествује у изборном успјеху и докаже да ужива ниво бирачке подршке који оправдава њено учешће у расподјели мандата, барем посредством коалиционе изборне листе. На концу, није реално очекивати да свака чланица коалиције освоји исти број гласова, стварно или у просјеку, тако да није оправдано да се изборни праг повећава сразмјерно повећању броја чланица коалиције које чине заједничку изборну листу.

Занимљиво је да се Савезни уставни суд Њемачке бавио питањем уставности изборног прага за изборе за Европски парламент. – Вид. G. Taylor, „The constitutionality of election thresholds in Germany“, *I•CON* 3/2017, 734–752.

но, као коалиција. Међутим, када политичке странке наступају заједно, имају веће ресурсе (организационе, људске, финансијске), па је оправдано да морају освојити већи проценат гласова да би прешле изборни праг.

Изборни праг за листе независних кандидата могао би бити исти као за политичке странке, мада је питање да ли је то рјешење оправдано. Независни кандидати, чак и кад се удруже на једну листу, немају на располагању ресурсе које политичке странке имају. Они немају организацију, чланство, активисте, стални рад на терену, финансије и др. Стога, нису равноправни у изборној борби, па не би требало да им законом буду постављени исти услови који важе за политичке странке. Ваљало би размислити о томе да изборни праг буде нижи за листе независних кандидата него за политичке странке.

Сигурно је да изборни праг мора бити најнижи за независне кандидате. Појединци никада нису равноправни у изборној борби са политичким странкама, тако да је бесмислено очекивати од њих да могу испунити исти услов који се тражи за политичке странке, а то је да пређу изборни праг, а да притом не морају да уложе много више ресурса него политичке странке. Једнак услов у овом случају значи довођење независних кандидата у крајње неравноправан положај. Они су свакако хендикепирани на изборима, јер монопол политичких странака наводи бираче на закључак да треба да гласају за њих, да је чак природно, по себи разумљиво, да гласају за политичке странке. Ако би изборни праг и даље био исти за независне кандидате и политичке странке, изгледи ових првих да буду изабрани у локалне скупштине и даље би остали безначајни.

Заговорници повећања изборног прага истичу да изборни праг од, на примјер, 5% треба да омогући не само смањивање партијске фрагментираности представничких тијела него и слабљење политичког клијентелизма. Полазе од схватања да изборне листе које освоје више од три а мање од пет посто гласова, под условом да добију мандате, користе их за „трговину“ са великим странкама, у смислу давања политичке подршке за функције у извршној власти или јавним предузећима. Нема сумње да се ово догађа. Питање је, међутим, да ли би повећавање изборног прага битно ријешило овај проблем. На први поглед изгледа да је тако, јер мале политичке странке не би могле да освоје мандате. Управо ова тврдња има спекулативан карактер, јер се не може поуздано доказати да мале политичке странке не би освајале мандате. Оне их можда не би освајале ако би самостално излазиле на изборе. Међутим, оне би могле да се удружују и да наступају као коалиције. Осим тога, оне би могле и да одустану од самосталног исту-

пања на изборима, него би могле да дају одређен број кандидата на листама великих политичких странака и да позову своје бираче да гласају за те листе. Оне би тиме допринијеле већем успјеху тих изборних листа, барем са неколико процената, чиме би допринијеле освајању више посланичких мандата, од којих би понеки припао и њима. Тако би мале политичке странке ипак постале парламентарне, мада то не би успјеле на основу самосталног наступа на изборима. Довољно је видјети примјер Републике Србије, да нам буде јасно о чему се ради.

Већи изборни праг отежава појаву нових политичких странака, чији програми и идеологије би представљали праву алтернативу. То би отежало стварање правог страначког система. Политичке странке које сада постоје у Босни и Херцеговини у доста случајева представљају интересне организације а не политичке странке у правом смислу. Огромна већина њих нису идеолошки профилисане, а и оне које то јесу, не придају скоро никакав значај идеологији у практичном дјеловању. Висок изборни праг обесхрабрује појаву политичких странака које би имале алтернативне идеологије и политичке програме, а биле би спремне да их се скрупулозно придржавају у дјеловању. Повећање изборног прага обесхрабривало би бираче да гласају за такве политичке странке, из страха да би то били бачени гласови. Већи изборни праг одговара постојећим политичким странкама, поготово великима, које немају проблем са преласком изборног прага и које могу очекивати користи (у смислу већег броја освојених мандата) јер би већи изборни праг значио да се гласови политичких странака које не пређу изборни праг преусмјеравају политичким странкама са највећим изборним количницима. То би имало за посљедицу одржавање постојећег страначког система и вјештачко спречавање његовог освјежавања и обогаћивања страначке „понуде“ и такмичења.²⁶

²⁶ Треба примијетити да политичке странке имају монопол и у другим политичким системима и да природа изборног система не може да битије утиче на слабљење тог монопола. У Великој Британији, на примјер, на изборима одржаним 2024. године изабрано је само пет независних посланика у доњи дом. Скоро сви су бивши чланови неке од највећих политичких странака, који су се у међувремену разишли са својим политичким странкама. Овај број независних посланика, који чини мање од 1% од укупног броја посланика, је изузетак од правила, јер скоро никад их нема толико, а догодио се зато што су ови посланици претходно ушли у сукоб са својим политичким странкама због различитих ставова о рату у Гази и злочинима над палестинским цивилима.

2.3. Неједнакост бирачког права

Неједнакост бирачког права честа је појава у модерним изборним системима. Она је прикривена, пошто се отворена неједнакост бирачког права не може оправдати и ускладити са идејом народног суверенитета. Неједнакост бирачког права у модерним изборним системима огледа се у томе да сви бирачи имају исти број гласова на изборима за исти орган власти (обично сваки има један глас), али да њихови гласови имају различиту вриједност. Обично се догађа да се бира различит број посланика на исти број бирача односно да се исти број посланика бира на различит број бирача. Иако идеална једнакост бирачког права није могућа, треба настојати да буде достигнута у највећој могућој мјери. Законодавац треба да процијени шта то значи и да обликује изборне јединице (и број мандата који се расподјељују у свакој од њих) на начин који ће омогућити достизање једнакости бирачког права.

Први проблем је системске природе. Посланички мандати у Представничком дому Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине расподијељени су по (пред)дејтонској формули 2:1 (два пута више посланика из Федерације), која уопште није узимала у обзир број бирача у ентитетима, иако је то требало узети у обзир, јер је овај дом, барем номинално, представништво грађана. Број бирача на изборима одржаним 2022. године био је 3.368.666. Од тог броја, у Федерацији је било 2.109.344 бирача, а у Републици Српској 1.259.322 бирача. Однос бирача у ентитетима био је 1,67:1 у корист Федерације. Ипак, у Федерацији је бирано два пута више посланика него у Републици Српској. Да би омјер 2:1 био поштован, у Федерацији је требало да буде око 2,5 милиона бирача. Ако би број посланика у Републици Српској био 14, у Федерацији би требало да их буде 23.

Овај проблем може бити ријешен тако што би био мијењан Устав Босне и Херцеговине, повећан број посланика у Представничком дому (што је потребно из више разлога)²⁷ и повећан број посланика који се бирају у појединим изборним јединицама, што повећава пропорционалност изборног система.

²⁷ Повећање броја посланика корисно је из најмање још два разлога. О једном смо већ писали и тиче се могућности да се у изборним јединицама бира већи број посланика, што поспјешује пропорционалност изборног система. Други разлог нема везе са изборним системом већ са ефикасношћу рада парламентарних домова. Већи број посланика значи мању оптерећеност посланика радом у парламентарним радним тијелима, јер ће сваки посланик морати да буде члан мањег броја радних тијела парламента или парламентарног дома.

Према важећим рјешењима, у Републици Српској су образоване три изборне јединице, у којима се бира 14 посланика, од којих девет осваја директне мандате. У Федерацији се бира 28 посланика, од којих 21 осваја директне мандате. Неједнакост бирачког права изражена је у оба ентитета.

У Републици Српској, на изборима одржаним 2022. године, стање је било као у табели која слиједи.

ИЗБОРНА ЈЕДИНИЦА	БРОЈ БИРАЧА	БРОЈ ПОСЛАНИКА	ЈЕДАН ПОСЛАНИК / БРОЈ БИРАЧА ²⁸
Изборна јединица 1	568.773	5 (3 директна мандата)	113.755 (189.591)
Изборна јединица 2	395.395	4 (3)	98.849 (131.798)
Изборна јединица 3	295.154	5 (3)	59.031 (98.385)

Уочавамо да су разлике између изборних јединица доста велике, поготово између прве и треће, иако се у њима бира исти број посланика. Проблем је у томе што се мандати дијеле на директне и компензационе, а потом и у томе што изборне јединице јесу велике у погледу броја бирача и територије коју обухватају, али су мале у погледу броја мандата. Број мандата у изборној јединици 3 могао би бити смањен за један, али то не би ријешило проблем до краја. Ако би у овој изборној јединици остала само два директна мандата, што би теоријски било допустиво, пропорционалност би била изразито мала, тако да скоро да не би имало шта да се дијели. Средње и мале политичке странке остале би без икаквих шанси да освоје мандате. Ако би тај мандат био додијељен изборној јединици 2, она би имала један директни мандат више, што је недопустиво, јер је мања по броју бирача. Остало би да тај мандат буде распоређен у изборну јединицу 1. Тиме би пропорционалност била више задовољена него што је сада, барем када је у питању изборна јединица 1, а неједнакост бирачког права била би умањена, мада би и даље остала. То рјешење било би оправдано ако се посматра само са становишта броја бирача у појединим изборним јединицама, али не би било оправдано са становишта чињенице да кад се у изборној јединици расподјељују само два мандата, диспропорционалност снажно долази до изражаја.

Друго рјешење, које је прихватљивије, како са становишта пропорционалности тако и једнакости бирачког права, могло би се наћи у промјени подручја изборних јединица, тако да се оне више приближе у погледу броја бирача. Тиме би било лакше извршити прерасподјелу

²⁸ У загради су дати директни мандати.

мандата која би одговарала потреби да се постигну што већа пропорционалност и једнакост бирачког права.

У сваком случају, сматрамо да би и ова рјешења могла да буду привремена и дјелимична, а да би права пропорционалност и једнакост бирачког права могле да буду остварене тек ако би био повећан број посланика у Представничком дому.

На изборима у Федерацији Босне и Херцеговине, исходи су принципијелно исти, мада донекле повољнији, па долазимо до сличних закључака. Кад посматрамо директне мандате, стање у Федерацији је повољније него у Републици Српској, будући да разлике између изборних јединица нису велике.

ИЗБОРНА ЈЕДИНИЦА	БРОЈ БИРАЧА	БРОЈ ПОСЛАНИКА	ЈЕДАН ПОСЛАНИК / БРОЈ БИРАЧА
Изборна јединица 1	325.439	3 (3 директна)	108.480 (108.480)
Изборна јединица 2	270.672	3 (3)	90.224 (90.224)
Изборна јединица 3	443.534	9 (4)	49.282 (110.884)
Изборна јединица 4	555.952	6 (6)	92.659 (92.659)
Изборна јединица 5	513.747	7 (5)	73.392 (102.749)

У Републици Српској, на изборима за Народну скупштину, образује се девет изборних јединица, у којима се бирају 83 посланика. Од тог броја, 63 мандата су директни мандати. Дајемо преглед величине тих изборних јединица и броја посланичких мандата који опадају на сваку од њих, према резултатима избора 2022. године.

ИЗБОРНА ЈЕДИНИЦА	БРОЈ БИРАЧА	БРОЈ ПОСЛАНИКА	ЈЕДАН ПОСЛАНИК / БРОЈ БИРАЧА
Изборна јединица 1	146.754	11 (7 директних)	13.341 (20.965)
Изборна јединица 2	145.550	7 (7)	20.793 (20.793)
Изборна јединица 3	276.469	21 (12)	13.165 (23.039)
Изборна јединица 4	84.709	4 (4)	21.177 (21.177)
Изборна јединица 5	121.515	6 (6)	20.253 (20.253)
Изборна јединица 6	189.171	9 (9)	21.019 (21.019)
Изборна јединица 7	116.676	9 (7)	12.964 (16.668)
Изборна јединица 8	69.740	6 (4)	11.623 (17.435)
Изборна јединица 9	108.738	10 (7)	10.874 (15.534)

Анализа показује да посланички мандати нису равномерно подијељени по изборним јединицама. Једнакост бирачког права није постигнута. Глас бирача више вриједи уколико се један посланик бира на мање бирача. Ипак, кад посматрамо расподјелу директних

мандата, видимо да су одступања већа у погледу изборних јединица 7, 8 и 9, јер гласови бирача у овим изборним јединицама вриједје више.

Очигледно је да законодавац није добро утврдио подјелу територије Републике Српске на изборне јединице. Један проблем може се наћи у броју изборних јединица, а други у броју мандата који се дијеле у појединим изборним јединицама. Величина изборних јединица по себи није проблем, али то постаје када се појединим изборним јединицама додијели сувише велики или мали број посланичких мандата.

Заговарамо рјешење по коме ће број изборних јединица бити мањи него што је сада, при чему разлика у погледу броја бирача између изборних јединица не би требало да буде већа од 15%. Ово рјешење не би увело апсолутну једнакост бирачког права, али би неједнакост свела на малу и прихватљиву мјеру. Осим тога, повећање изборних јединица у смислу повећања броја посланичких мандата у њима позитивно би утицало на пропорционалност изборног система.²⁹

Противници овог рјешења могли би приговорити да би тиме била ослабљена веза између посланика и бирача. У великим изборним јединицама, бирачи не могу да непосредно и често комуницирају са посланицима, не познају их, па се сматра да не могу да остваре било какав утицај на њих. Посланици, с друге стране, тешко комуницирају са огромним бројем бирача, који се притом разликују по својим интересима и друштвеном положају, и у суштини не знају коме се обраћају.³⁰

Ови приговори нису без основа. Међутим, не мислимо да су толико снажни да би одлучујуће утицали на одбијање приједлога који смо изнијели. То је због тога што политичке странке одређују понашање посланика из својих редова. Чак и ако су бирани у малим изборним јединицама, посланици имају политичку обавезу да слиједе ставове својих политичких странака. Могућност да непосредно комуницирају са бирачима ништа не мијења у том смислу. Осим тога, могућност непосредне комуникације заиста не постоји или може да се оствари у ријетким приликама, јер ни мале изборне јединице нису толико мале да би посланици могли да редовно комуницирају са великим бројем бирача.

²⁹ Не слажемо се са неким ауторима, попут Лајпхарта, који заговарају мање изборне јединице, како би удаљеност бирача и посланика била мања. – Вид. А. Lijphart, „Constitutional Design for Divided Societies“, *Journal of Democracy* 2/2004, 101.

³⁰ Вид. Р. Марковић, 240.

На изборима за Представнички дом Парламента Федерације Босне и Херцеговине бира се 98 посланика у 12 изборних јединица.

ИЗБОРНА ЈЕДИНИЦА	БРОЈ БИРАЧА	БРОЈ ПОСЛАНИКА	ЈЕДАН ПОСЛАНИК / БРОЈ БИРАЧА
Изборна јединица 1	259.935	11 (9 директних)	23.630 (28.882)
Изборна јединица 2	173.042	9 (5)	19.227 (34.608)
Изборна јединица 3	202.653	9 (7)	22.517 (28.950)
Изборна јединица 4	138.052	4 (4)	34.513 (34.513)
Изборна јединица 5	232.529	9 (8)	25.837 (29.066)
Изборна јединица 6	95.882	4 (4)	23.971 (23.971)
Изборна јединица 7	230.467	8 (6)	28.808 (38.411)
Изборна јединица 8	227.541	11 (9)	20.686 (25.282)
Изборна јединица 9	196.119	12 (8)	16.343 (24.515)
Изборна јединица 10	74.553	5 (3)	14.911 (24.851)
Изборна јединица 11	213.067	13 (7)	16.390 (30.438)
Изборна јединица 12	65.504	3 (3)	21.835 (21.835)

Уочавамо да ови резултати са избора одржаних 2022. године указују на то да четири изборне јединице, што је трећина од укупног броја, знатно одступа од просјечног броја бирача на колико долази један посланички мандат.

На изборима за скупштине кантона, одржаним 2022. године, стање је било следеће.

КАНТОН	БРОЈ БИРАЧА	БРОЈ ПОСЛАНИКА	ЈЕДАН ПОСЛАНИК / БРОЈ БИРАЧА
Унско-сански	259.935	30	8.665
Посавски	40.443	21	1.926
Тузлански	428.876	35	12.254
Зеничко-добојски	328.411	35	9.383
Босанскоподрински	22.777	25	911
Средњобосански	227.541	30	7.585
Херцеговачко-неретвански	196.119	30	6.537
Западнохерцеговачки	74.553	23	3.241
Сарајево	420.757	35	12.022
Ливањски	65.504	25	2.620

Неједнакост бирачког права изразита је на кантоналном нивоу. Она је последица дјеловања више чинилаца. Изгледа да је кључни разлог што уставотворац није имао на уму принцип једнакости бирачког права, или га није сматрао важним. Штавише, није га изричито споменуо у нормативном дијелу Устава, јер је прописао само то да избори морају бити демократски и непосредни, засновани на тајном гласању. То сматрамо пропустом који треба исправити. Додуше, о једнакости бирачког права као уставном принципу може се закључи-

вати на основу чињенице да је Анексом Устава Међународни пакт о грађанским и политичким правима предвиђен као један од инструмената за заштиту људских права који има правну снагу уставних одредаба.

Устав Федерације Босне и Херцеговине не садржи одредбу о броју посланика кантоналних скупштина. То рјешење сматрамо прихватљивим, јер је у складу са правом кантона на самоорганизовање. Они треба да имају (заиста и имају, мада ограничено) право да самостално, својим уставима, одреде број посланика у скупштинама. Уставом Федерације, међутим, мора бити прописано да се један посланик бира на исти број бирача. Право на самоорганизовање тиме не би било ограничено. Кантони би могли да одреде број посланика својим уставима, али морали би да воде рачуна о својој величини, односно о броју бирача. Уставом би евентуално могао да буде одређен најмањи број посланика који би скупштина кантона морала да има, како би се обезбиједило да скупштине буду функционалне, односно да имају број посланика који је довољан за њихов дјелотворан рад у пленуму и радним тијелима.

Важеће рјешење је неприхватљиво по два основа. Прво, Изборним законом Босне и Херцеговине прописан је најмањи и највећи број посланика у скупштинама кантона, који мора да се креће у распону од 20 до 35. Чланом 13.3 прописано је колики су распони броја посланика скупштина кантона, у зависности од броја регистрованих бирача у кантонима. Не може бити у надлежности Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине да прописује распон броја посланика у скупштинама кантона. То би требало да буде уређено Уставом Федерације. Законодавац на државном нивоу, међутим, искористио је чињеницу да то питање није уређено Уставом Федерације, а потом и чињеницу да Федерација нема изборни закон, па ово питање није могло бити уређено федералним законом, кад није уређено федералним уставом.

Друго, Изборним законом је кантонима остављена велика слобода при одређивању броја посланика у њиховим скупштинама, што је могло да доведе и довело је до неједнакости бирачког права. На примјер, Изборним законом прописано је да скупштине кантона са мање од 75.000 бирача имају између 20 и 25 посланика. Осим овог ограничења, није прописано никакво друго. Тако се могло догодити да Скупштина Босанскоподрињског кантона има више посланика од Скупштине Посавског кантона иако има скоро два пута мање бирача. Скупштина Западнохерцеговачког кантона има мање посланика од Скупштине Босанскоподрињског кантона иако први кантон има преко

три пута више бирача него други кантон. Као што видимо, кантонима је остављена слобода да одреде број посланика у својим скупштинама докле год се крећу у крајње широко одређеним оквирима. Притом, законодавац је водио рачуна о броју регистрованих бирача на крајње неприхватљив начин, јер није узео у обзир, или није хтио да узме у обзир, могућност да кантони одреде број посланика на начин који може да грубо наруши једнакост бирачког права, што се и догодило.

Кад је ово питање уређено Изборним законом Босне и Херцеговине, њиме је требало да буде прописано да се један посланик бира на тачно одређен број бирача и да на тај начин дâ оквире и смјернице за одређивање броја посланика у скупштинама кантона. Кад би се кренуло овим путем, који је логичан и познат у упоредном праву, видјели бисмо да сама структура Федерације онемогућава да ово рјешење буде проведено досљедно. На примјер, да би Скупштина Босанско-подрињског кантона имала само 15 посланика, један посланик би се бирао на 1.500 бирача. У том случају, Скупштина Тузланског кантона имала би 285 посланика. То рјешење је неприхватљиво, јер кантонална скупштина ни по ком основу и мјерилу не би могла да има толики број посланика.

Проблем је, дакле, системске природе. Број кантона је велики и разлике међу њима су огромне у погледу броја бирача, односно у погледу њихове величине. Неједнакост бирачког права је системски условљена. Она би могла да буде умањена, на чему се досад недосљедно радило. Кантони би могли да буду подијељени у неколико група, према броју регистрованих бирача, а онда би се у оквиру сваке од тих група прописало на колико бирача се бира један посланик. Једнакост бирачког права била би постигнута унутар тих група кантона, али не би била постигнута између свих десет кантона, што треба да буде уставни принцип и циљ који у перспективи треба постићи. Ипак, ово половично рјешење отклонило би неке од садашњих аномалија, на примјер ону коју смо показали на примјеру Босанско-подрињског кантона, као најмањег, и других малих кантона, као што су Ливањски и Посавски.

У најнеповољнијем положају су највећи кантони, Тузлански и Кантон Сарајево, чак и у поређењу са кантонима средње величине (Зеничко-добојски, Средњобосански и Херцеговачко-неретвански). То је због тога што је број посланика у највећим кантонима неоправдано ограничен на 35. Кад би број мандата у два највећа кантона био по 45 или по 50, пропорционалност би била већа, барем у односу на кантоне средње величине. Нема разлога да тај број не буде и већи, на примјер 55, а могло би се размишљати и о томе да се повећа број по-

сланика у скупштинама кантона средње величине. Тиме би се велики и средњи кантони приближили малим кантонима у погледу једнакости бирачког права, мада овај принцип и даље не би био примијењен у пуном обиму.

На концу, погледајмо како је једнакост бирачког права поштована на локалном нивоу. Узмимо за примјер највеће градове у Босни и Херцеговини. Законодавац није водио рачуна о једнакости бирачког права. На изборима одржаним 2024. године стање је било сљедеће.

ГРАД	БРОЈ БИРАЧА	БРОЈ ОДБОРНИКА / ВИЈЕЋНИКА	БРОЈ БИРАЧА НА ЈЕДНОГ ОДБОРНИКА
Приједор	86.522	31	2.791
Бијељина	111.178	31	3.586
Бања Лука	193.814	31	6.252
Добој	63.655	31	2.053
Тузла	111.543	31	3.598
Зеница	101.452	31	3.273
Нови Град Сарајево	117.049	31	3.776
Центар Сарајево	59.613	31	1.923
Стари Град Сарајево	36.080	31	1.164
Ново Сарајево	67.602	31	2.181
Мостар (градска изборна јединица)	101.154	13	7.781
Требиње	31.844	29	1.098
Бихаћ	58.523	30	1.951

Очигледно је да једнакост бирачког права није поштована при одлучивању о броју одборничких/вијећничких мјеста у градским скупштинама/вијећима. Вођено је рачуна о броју бирача, али то није чињено досљедно и систематски. Изборним законом Босне и Херцеговине прописан је најмањи и највећи број мандата, као и распони у погледу броја одборника односно вијећника, у зависности од броја бирача. Изборним законом Републике Српске ова материја уређена је донекле другачије, јер је прописано колики број мандата (а не распон броја мандата) ће имати општинске скупштине које имају број бирача у одређеним распонима. Градске скупштине имају 31 одборника, под условом да град има више од 50.000 регистрованих бирача.

Законска рјешења садрже озбиљне недостатке. Један од њих није могао бити избјегнут. Наиме, постоје мале, сићушне општине, које имају око 1.000 бирача или мање од тог броја. Број одборника у њиховим скупштинама не може бити одређен на начин који би поштовао принцип једнакости бирачког права. Огромне разлике у величини између јединица локалне самоуправе онемогућавају пуно остварива-

ње принципа једнакости бирачког права. Стога, јединице локалне самоуправе које имају врло мали број бирача треба да буду издвојене у посебну групу и за њих би била примијењивана посебна правила у погледу одређивања броја бирача.

Други недостатак законског рјешења у томе је што су распони одређени сувише широко, не водећи рачуна о једнакости бирачког права. На примјер, Изборним законом Републике Српске прописано је у чл. 426 да скупштине општина имају 13 одборника уколико општине имају између 1.000 и 3.000 регистрованих бирача. То значи да је исти број одборника предвиђен за општине између којих је разлика у броју регистрованих бирача три пута, умјесто да општине са три пута више бирача имају три пута више одборника у својим скупштинама. Исти принцип важи и за градове односно општине са више од 50.000 бирача. Потпуно је нејасно како је законодавац могао да предвиди исти број одборника за, на примјер, Бању Луку, са преко 190.000 бирача, и Добој, са нешто више од 60.000 бирача. Разлика између њих је више од три пута, што значи да глас бирача у Добоју вриједи преко три пута више него глас бирача у Бањој Луци.

Рјешење треба тражити у томе да се, приликом одређивања распона броја бирача истовремено предвиди да ће се један одборник бирати на исти број бирача. То би, у горњем примјеру, значило да у Бањој Луци мора бити три пута више одборника у градској скупштини него у Добоју. Најмањи број одборника може бити прописан законом, чак то може бити урађено и са највећим бројем одборника, мада то није потребно ако се законом пропише напријед наведени принцип. Јасно је да би овакво рјешење морало довести до знатног повећања броја одборника не само у скупштинама градова већ и у највећем броју скупштина општина.

2.4. Систем расподеле мандата

Расправа о предностима и недостацима пропорционалног система вјечна је тема.³¹ Никад неће бити заузет коначан став о томе да ли је овај систем супериоран у односу на већински систем. Разлог не треба тражити само у томе што теоретичари имају различите ставове, већ и у томе што се државе опредјељују за одређени изборни систем у зависности од тога какви су политички интереси оних који одлучују о

³¹ Ђ. Сартори, 73–95; Р. Марковић, 240–244; Г. Марковић, *Уставно право*, Завод за уџбенике и наставна средства Републике Српске и Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2021, 278–281.

изборном систему и какве су друштвене и историјске прилике које условљавају доношење одлуке.

Босна и Херцеговина је федерална држава са подијељеним друштвом и политичким режимом консоцијативне демократије. Чињеница да је њено друштво сегментирано, а политички режим консоцијативни, наводи на закључак да њен изборни систем мора да буде пропорционални.³² Увођење већинског система значило би да би мање бројни конститутивни народи (у оним изборним јединицама у којима су мање бројни) не би уопште имали представнике у парламентима или би били изразито потпредстављени. То би дјеловало погубно на стварање политичке стабилности и механизма одлучивања који би могли да обезбиједе барем минимум равноправности и онога што се назива *power-sharing*.³³

Други разлог у прилог пропорционалном систему је расподјела мандата која вјерно изражава расположење бирачког тијела. Овај разлог нема непосредне везе са природом подијељеног друштва, него се може користити и у другим друштвеним контекстима у којима се пропорционални систем заговара. Ипак, тај разлог има тежину коју треба узети у обзир и анализирати је.

Пошто је Босна и Херцеговина федерална држава, не може бити једна изборна јединица, што значи да се расподјела мандата не може вршити за ниво државе као цјелине. По истом принципу, ни Федерација Босне и Херцеговине не може бити једна изборна јединица. Теоријски, може се замислити да Република Српска буде једна изборна јединица и да се расподјела свих посланичких мандата врши на нивоу ентитета као цјелине. То рјешење није прихваћено ни за државне ни за ентитетске изборе. Сматрамо да је законодавац направио добар избор када је тако одлучио. Подјела на изборне јединице омогућава да сваки дио државе или ентитета буде представљен у одговарајућем законодавном органу, што је важно за идеју представништва, односно за представљање различитих интереса у скупштинама.

Расподјела мандата у пропорционалном систему врши се примјеном различитих техника или метода. Д'Онтов метод је најчешћи. У Босни и Херцеговини прихваћена је његова измијењена варијанта, Сент-Лагијев метод. Кад се примјењује Д'Онтов метод, изборни ко-

³² Вид. А. Lijphart, (2004), 99–100; Г. Марковић, *Уставни лавиринт. Апорије уставног система Босне и Херцеговине*, Службени гласник, Београд 2021, 427–437.

³³ Неки аутори истичу да је већински изборни систем неприхватљив без обзира на то што постоје разлике између њих. Иако дају предност једним моделима већинског система над другима, ипак сматрају да је пропорционални изборни систем нужен и да о томе постоји сагласност у науци. – А. Lijphart, (2004), 100.

личници добијају се тако што се број гласова изборне листе дијели бројевима 1, 2, 3, 4, итд. Код Сент-Лагијевог метода, изборни количници добијају се тако што се број гласова изборне листе дијели непарним бројевима (1, 3, 5, 7, итд.). Овај метод омогућава већу пропорционалност. Његов утицај на страначки систем огледа се у томе што омогућава пропорционалнију расподелу мандата, што има за последицу да и мале политичке странке могу да освоје мандате. Ефекти Сент-Лагијевог метода у већој мјери долазе до изражаја у великим изборним јединицама, што су кантони и општине и градови као основне изборне јединице, те извјестан број вишечланих изборних јединица. У малим изборним јединицама, ефекти овог метода дјелимично су неутралисани. Ипак, он поспјешује пропорционалност и повећава број политичких странака у парламентима, поготово у поређењу са Д'Онтовим методом.

Узмимо за примјер неку већу вишечлану изборну јединицу и посматрајмо каква би била расподела мандата у случају примјене Д'Онтовог и Сент-Лагијевог метода. То је изборна јединица 8, на изборима за Представнички дом Парламента Федерације, којој припада девет директних мандата. На изборима одржаним 2022. године, СДА је освојила три директна мандата, коалиција око ХДЗ БиХ три, док су СДП, ДФ и ХДЗ 1990 освојиле по један мандат. Да је био примјењен Д'Онтов метод, СДА би освојила четири мандата, док би ХДЗ 1990 остала без мандата. Тиме би број политичких странака које би ушле у парламент у овој изборној јединици био смањен за једну.

Другачији исход био би, на примјер, у изборној јединици 1 у Републици Српској, на изборима за Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине. На изборима одржаним 2022. године, СНСД је освојио два директна мандата а ПДП један. Да је примјењен Д'Онтов систем, резултат би био исти. Разлог треба тражити како у броју мандата који се дијели, тако и у разлици у гласовима између појединих листа. Другачије би, међутим, било у изборној јединици 1 у Федерацији Босне и Херцеговине. Тамо су СДА, НЕС и СДП освојили по један директни мандат. Да је примјењен Д'Онтов систем, СДА би освојила два мандата а НЕС један мандат, док би СДП остала без мандата. Број странака које би освојиле мандат у овој изборној јединици био би мањи за један.

На изборима за Скупштину Посавског кантона, листа ХДЗ БиХ освојила је убједљиву већину (скоро пет пута више гласова од другопласиране СДА). Побједничка листа освојила је 12 мандата а листа СДА три мандата. Да је био примјењен Д'Онтов систем, ХДЗ би

освојио 13 а СДА два мандата (остале листе освојиле би исти број мандата).

На изборима за Скупштину Кантона Сарајево, да је примијењен Д'Онтов систем, број парламентарних странака био би исти, с тим што би СДА, као најјача странка, освојила још један мандат, док би Демократска фронта изгубила један мандат.

Као што видимо из претходне анализе, Д'Онтов систем умањује пропорционалност, на један од два начина (или оба истовремено). Он може да доведе до смањивања броја парламентарних странака, мада то не мора да буде нужно случај, а може и да погодује већим странкама, које могу (опет, не нужно) да освоје више мандата него што освајају примјеном Сент-Лагијевог метода. У принципу, Сент-Лагијев метод омогућава праведнију распоdjелу мандата и састав парламента више одговара расположењу бирачког тијела, уз потенцијално, мада не нужно, већи број парламентарних странака него што би то био случај примјеном Д'Онтовог метода.

На пропорционалност утиче и постојање компензационих мандата, на изборима за представничка тијела на државном и ентитетском нивоу. Они не постоје на изборима на кантоналном и локалном нивоу, зато што се скупштине кантона и општина односно градова бирају у основним изборним јединицама које се не дијеле на мање изборне јединице. Суштина увођења компензационих мандата у томе је да поспјеше пропорционалност односно да распоdjела мандата што више одговара изборном успјеху појединих листа. Упркос томе што се у Босни и Херцеговини примјењује Сент-Лагијев метод, који начелно позитивно утиче на пропорционалност, то не може увијек да буде постигнуто, због тога што су изборне јединице неријетко мале. Видјели смо да се често дешава да листе које освоје знатно више гласова од изборног прага не освоје мандате у малим изборним јединицама. Такав систем није праведан, јер распоdjела мандата не одражава у пуној мјери расположење бирачког тијела. Он дестимулише појаву нових странака, отежава или онемогућава јачање малих странака и „тјера“ бираче да у неким случајевима гласају за странке које сматрају мањим злом, што умањује легитимност избора и представничких тијела.

Да би изборна листа учествовала у распоdjели компензационих мандата, мора освојити више од 3% важећих гласова на нивоу ентитета. Ови мандати распоdjељују се кандидатима чија имена се налазе на компензационој листи, по редослиједу на њој. То значи да није важно да ли је изборна листа освојила више од 3% гласова у одређеној изборној јединици. На примјер, на изборима за Представнички дом

Парламента Федерације, одржаним 2022. године, једна изборна листа у изборној јединици 1 освојила је 2,88% гласова, а ипак је добила један компензациони мандат. У тој изборној јединици, та листа није могла да учествује у расподјели директних мандата, јер није прешла изборни праг. Међутим, она је освојила компензациони мандат зато што је учествовала у расподјели компензационих мандата на нивоу Федерације, јер је на том нивоу освојила 6,88% гласова.

Сматрамо да су компензациони мандати нужни. Прво, они утичу на већу пропорционалност. Критичари постојања компензационих мандата могли би рећи да они омогућавају малим политичким странкама да добију мандате, што повећава партијску фрагментираност парламената. Повећава се број политичких странака у парламентима, што парламентарне већине чини потенцијално нестабилнијим, а то може да негативно утиче на стабилност влада.

Овај аргумент није без основа, али не узима у обзир неке чињенице. Прва чињеница је да значајан проценат вишечланих изборних јединица чине мале изборне јединице, које су као такве утврђене законом. У таквим изборним јединицама, не само мале него и средње политичке странке, које понекад освајају између осам и 12 посто гласова, не освајају ниједан директни посланички мандат. Не може се рећи да су те политичке странке (или коалиције) криве за то, јер нису успјеле да придобију гласаче за своје листе. Оне у томе јесу успјеле, јер освајање напријед наведених процената гласова показује респектабилан и легитиман ниво подршке коју те странке уживају у бирачком тијелу. Постоји системска препрека (мали број мандата који се дијеле у таквим изборним јединицама) која значајно отежава, често онемогућава, освајање посланичких мандата политичким странкама мале и средње величине. Није оправдано заговарати изборни систем у коме ће такве политичке странке бити стални и претпостављени губитници избора само зато што систем фаворизује интересе великих политичких странака. Та неправда мора да буде коригована, што се постиже компензационим мандатима. У супротном случају, дугорочно посматрано, бирачи би престали да гласају за мање политичке странке, или би то чинили рјеђе него у случају кад би вјеровали да постоји могућност да и такве странке освоје понеки мандат.

Други аргумент критичара постојања компензационих мандата је што ове мандате често освајају кандидати који нису успјели да освоје директне мандате, јер гласачи нису гласали за њих. Поставља се питање легитимитета њихових мандата, јер понекад се ради о кандидатима који су освојили свега пар стотина гласова. Овај проблем заиста постоји. Компензационе листе сачињавају се прије избора за ниво

ентитета и политичке странке редају кандидате на њима према својим одлукама. Обично се ради о истакнутим и заслужним страначким првацима, до којих политичке странке држе и/или који у њима имају знатну или одређену политичку моћ, па желе да им учине што извјеснијим освајање посланичког мандата. Проблем би могао бити умањен, а у неким случајевима и отклоњен, тако што би Изборним законом било прописано да расподјела компензационих мандата зависи од броја гласова које поједини кандидати освоје у изборним јединицама. На примјер, може се прописати да предност при додјели компензационих мандата имају кандидати који су у својим изборним јединицама остали без мандата а освојили су већи проценат гласова од других кандидата са компензационе листе. Ако се компензациони мандати не би могли додијелити примјеном овог принципа, онда би њихова додјела била вршена на основу редослиједа кандидата на компензационој листи.

Ово рјешење не би било гаранција да би проблем био отклоњен. Оно би само створило могућност да он буде отклоњен или умањен, што би зависило и од резултата избора. Међутим, због овог очигледног недостатка компензационих листа не треба критиковати њихово постојање. Сврха компензационих листа није да буду награђени кандидати који не успију да освоје директне мандате. То може бити последица постојања компензационих листа, али ове листе односно компензациони мандати нису уведени у изборни систем с тим циљем. Њихов циљ је да расподјела мандата буде пропорционалнија. Посланици у парламентима свакако фактички представљају своје политичке странке, па је њихов легитимитет упитан јер немају никакву правну и политичку везу са бирачима, нити одлучују на основу ставова својих бирача и у складу са њима.

Друго рјешење могло би бити да су и компензационе листе отворене за гласање, што значи да бирачи имају право да се опредјељују за једног или више кандидата са ових листа. Тиме би било вршено њихово рангирање, а компензациони мандат припао би оном кандидату који добије највише гласова или највише првих мјеста, под условом да његова листа освоји барем један компензациони мандат. Ово би представљало неку врсту „гласања под условом“. Ти гласови рачунали би се само ако би листи припао барем један компензациони мандат.

На изборима одржаним 2022. године, у Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине ниједан компензациони мандат није припао листама које су у изборним јединицама освојиле мање од 3% гласова. На истим изборима за Представнички дом Пар-

ламента Федерације Босне и Херцеговине, стање је било следеће. Четири компензациона мандата припала су листама Повјерење (два мандата), СДП (један мандат) и Странка за Босну и Херцеговину (један мандат), а да су те листе у појединим изборним јединицама освојиле мање од 3% гласова.³⁴ Имајући у виду резултате ових листа у појединим изборним јединицама, да компензациони мандати не постоје, ове листе не би имале ни теоретску шансу да учествују у расподјели мандата у појединим изборним јединицама, што значи да ови мандати, да су били директни (у том случају једино постојећи) а не компензациони (који у тој хипотетичкој ситуацији не би постојали), никако не би могли да припадну овим листама. Ове листе би и даље биле парламентарне, само би њихова парламентарна снага била мања.

На изборима за Народну скупштину Републике Српске, одржаним исте године, поједини политички субјекти постали су парламентарни само захваљујући компензационим мандатима. Демократски народни савез, на примјер, није освојио ниједан директни мандат, али је освојио четири компензациона мандата, док Социјалистичка партија Српске није освојила ниједан директни мандат, али јесте три компензациона мандата. С друге стране, највеће политичке странке нису освојиле ниједан компензациони мандат или су их освојиле минимално. Савез независних социјалдемократа освојио је само два компензациона мандата и 27 директних мандата, док Српска демократска странка није освојила ниједан компензациони мандат, али јесте 13 директних мандата.

Јасно је зашто су компензациони мандати важни малим странкама и зашто велике странке немају корист, већ више штету, од њих. Поједине мање странке не би постале парламентарне да нема компензационих мандата, чак и кад остварују релативно добре резултате у појединим изборним јединицама.³⁵ С друге стране, велике политичке странке губе мандате јер би компензациони мандати, кад не би били компензациони него директни, припали њима. Другим ријечима, да нема компензационих мандата, велике политичке странке освојиле би више мандата, јер мале политичке странке уопште не би учествовале

³⁴ Дакако, компензациони мандати нису припали само овим листама, нити су им припала само ова четири мандата. Листа Повјерење, на примјер, укупно је освојила четири компензациона мандата.

³⁵ Социјалистичка партија Српске, на примјер, освојила је 6,80% гласова у изборној јединици 5, али је остала без мандата, иако се не би могло рећи да је овај проценат гласова безначајан или на граници цензуса.

у расподјели мандата или би у њој учествовале, али са врло малим успјехом у погледу броја освојених мандата.

Законодавац треба да одлучи шта жели. Он може имати два циља, који се добрим дијелом искључују. Један циљ је да смањи страначку фрагментираност парламената, а други је да повећа легитимност изборног система, али и политичког система у цјелини. Први циљ постиже строжим условима за добијање мандата, а укидање компензационих мандата један је од тих услова. Други циљ постиже задржавањем компензационих мандата, који исправљају неправде расподјеле мандата у (релативно) малим изборним јединицама.

3. ЗАКЉУЧАК

Обликовање изборног система увијек је и правно и политиколошко (а и политичко) питање. Оно зависи од циљева које законодавац поставља. Његов примарни циљ може да буде стабилност парламента и владе, за шта је потребно да једна партија или више њих формира стабилну власт. Смањивање партијске фрагментације парламента један је од услова за то, мада овај чинилац по себи није довољан. Други примарни циљ може да буде легитимизација система, јачање његовог демократског потенцијала и представљеност различитих дијелова друштва у парламенту, а можда и у влади. Ови циљеви не морају нужно бити супротстављени, мада то често јесте случај.

Страначки систем у Босни и Херцеговини мора да буде фрагментиран. То је, у првом реду, због тога што је Босна и Херцеговина консоцијативна федерација. Политичке странке су искључиво или предоминантно једнонационалне и једноентитетске. Та чињеница доводи до тога да се у сваком ентитету и унутар сваког конститутивног народа јавља више политичких странака које успијевају да освоје мандате. Не постоји, на примјер, једна социјалдемократска странка, која би освајала релевантан број гласова истовремено унутар сваког народа, него се у сваком народу (или барем у два народа) јављају социјалдемократске странке. Природа друштва и државног уређења увећавају број политичких странака. То је законитост која не може да буде укинута промјеном изборног система.

Нужан, мада не и довољан, услов легитимности политичких институција јесте да оне буду вјерни одраз структуре друштва, ставова и интереса бирачког тијела. Изборни систем по себи није једини чинилац који може довести до ових циљева или који их може осујетити. Упркос томе, његов утицај постоји. Не може се оспорити, што упоредне и историјске анализе показују, да изборни систем утиче на

функционисање политичких институција и на страначки систем уопште.

Изборни систем у Босни и Херцеговини мора да буде пропорционални. Увођење већинског система није могуће у подијељеном друштву већ и због тога што се националне политичке елите не би с тим сложиле. Тачније, њима би тај систем могао бити прихватљив у оним срединама у којима постоји доминација једне националне политичке елите, али у кантонима у којима су два народа бројније заступљена, на нивоу Федерације, у Дистрикту и, на концу, на нивоу Босне и Херцеговине, учинци већинског система били би поразни. Он би довео до тога да поједини народи уопште не буду представљени или да буду изразито потпредстављени у скупштинама. Само је на први поглед другачије у Републици Српској, кантонима у којима је један народ бројно доминантан или у знатном броју општина и градова. Баш то што је један народ бројно доминантан у њима створило би изразит проблем ако би био усвојен већински систем, који би врло вјероватно довео до избора једнонационалних скупштина, што би негирало политички режим консоцијативне демократије.

Повећање изборног прага имало би сличне посљедице. Оно би довело до смањивања партијске фрагментације парламената, али би истовремено имало за посљедицу „смањивање партијске понуде“ и смањивање легитимитета изборног система и парламената. Проценат бачених гласова, посебно кад се повишење изборног прага посматра у вези са изборним јединицама у којима се бира мали број посланика, био би већи него што је сад, а и садашњи проценти бачених гласова високи су. С друге стране, смањивање партијске фрагментације не би било тако изразито да би могло да оправда негативне посљедице вишег изборног прага о коме смо овдје писали. Треба имати на уму чињеницу да би виши изборни праг, мада у умјереном обиму, имао утицај и на слабљење плурализма у смислу мањег броја политичких странака које припадају мање бројним конститутивним народима или на слабљење плурализма унутар појединих конститутивних народа. Стога, сматрамо да изборни праг не треба да буде повећаван.

Проблем изборних јединица занемарен је у расправама о изборном систему. Он је повезан и са другим питањима, као што је број чланова појединих парламената или парламентарних домова. Величина изборних јединица утиче на пропорционалност изборног система и на страначку фрагментацију парламената, а тиме и на страначки систем у цјелини. Иако Изборни закон Босне и Херцеговине садржи рјешења која воде ка скоро потпуној пропорционалности, изборне јединице су, барем на неким нивоима власти, тако уређене да је про-

порционалност ослабљена у већој или мањој мјери. Треба указати на овај проблем, који дјелимично може бити ријешен измјенама Изборног закона, мада би и уставна рјешења о величини појединих парламената или парламентарних домова требало да буде мијењана. Ово се највише односи на Парламентарну скупштину Босне и Херцеговине.

Враћање затвореним листама сматрамо супротним демократским принципима, ма колико то одговарало политичким елитама. Тачно је да постојећи систем полуотворених листа може бити, а често и јесте, узрок проблема који би се могао окарактерисати као политичка корумпираност извјесност броја чланова представничких тијела. Сматрамо да није оправдано борити се против те пошасте враћањем затворених листа. Прво, велико је питање да ли би враћање затворених листа могло да ријеши проблем који се огледа у томе да чланови представничких тијела напуштају политичке странке на чијим листама су изабрани и прелазе у друге политичке странке.³⁶ У том случају, они не губе мандат. Да би га изгубили, требало би мијењати други сегмент изборног система, а то је онај који се односи на природу представничког мандата. Пошто је мандат слободни и претпоставља се да члан представничког тијела представља све грађане а не своју политичку странку или само своје бираче, мандат му не би могао бити одузет уколико би промијенио страначку припадност. Затворене листе не би могле ништа промијенити у том смислу. Оне би само одузеле гласачима и оно мало утицаја на персонални састав парламената који имају.

Полуотворене листе у овом тренутку вјероватно представљају крајњи домет демократичности изборног система. Да би оне дале пуне позитивне резултате, није довољно да законска рјешења буду одговарајућа и добро осмишљена. Потребна је и развијена демократска партиципативна политичка култура, која у Босни и Херцеговини није развијена. Ова врста кандидатских листа претпоставља минимум политичке свијести и активизма грађана, који у основи недостају. Стога, резултати примјене полуотворених листа нису такви да су омогућили гласачима да у већој мјери утичу на персонални састав представничких тијела. Самим тим, монопол политичких странака није угрожен, поготово није нестао. По нашем мишљењу, овај „неуспјех“ полуотворених листа није аргумент за њихову замјену затвореним листама. Ове друге би само учврстиле монопол политичких

³⁶ Упоредна анализа показује да примјена система отворених или полузатворених листа или неког другог система преференцијалног гласања ријетко доводи до нарушавања унутрашњег јединства политичких странака и јачања фракционашког дјеловања у њима. – M. Gallagher, P. Mitchell (eds.), 553.

странака и онемогућиле би гласаче да користе право и могућност да утичу на персонални састав представничких тијела. Тиме би демократски потенцијал гласања као процеса био значајно умањен. Задржавање полуотворених листа, уз испуњавање и других услова, омогућило би гласачима да се привикавају на то да имају не само право него и једну врсту политичке и моралне обавезе да коришћењем преференцијалног гласања утичу на то који кандидати ће бити изабрани у представничка тијела. То би утицало на развој демократске партиципативне политичке културе, што би у перспективи омогућило веће и дјелотворније коришћење преференцијалног гласања.

Сматрамо да би увођење отворених листа имало већи демократски потенцијал. Оно би потенцијално умањило монопол политичких странака, јер би гласачи могли да се определијеле са кандидатом са различитих кандидатских листа. То би могло да има још једну позитивну посљедицу – кандидати би настојали да буду умјеренији у ставовима, како би привукли гласаче из различитих народа и са различитим политичким преференцијама.³⁷ Сигурно је да политичке странке нису

³⁷ Неки аутори су износили став да систем алтернативног гласања (Alternative Vote – AV), који није облик пропорционалног представништва омогућава политичку умјереност, јер наводи гласаче да се опредељују за кандидате умјерених политичких странака из реда других заједница (на примјер, етничких или вјерских). – Вид. D. Horowitz, „The alternative vote and interethnic moderation: A reply to Fraenkel and Grofman“, *Public Choice* 12, No. 3–4/2004, 507–517; J. Fraenkel, B. Grofman, „Does the Alternative Vote Foster Moderation in Ethnically Divided Societies?“, *Comparative Political Studies* 5/2006, 623–651.

Мора се признати да су критике Лајпхартових ставова, барем кад је у питању Босна и Херцеговина, такође показале доста виталности и истинитости. Наиме, Лајпхартове препоруке за подијељена друштва, укључујући пропорционални систем, имају те слабости што изборе добрим дијелом претварају у „попис становништва“, институционализују етничке подјеле и омогућавају контролу од стране етноцентричних елита. – J. Fraenkel, B. Grofman, 624.

Стога, упоређивање пропорционалног система и система алтернативног гласања може бити корисно за процјену ваљаности одржавања консоцијативне демократије уз истовремено стварање институционалних претпоставки за превазилажење или умањивање етничких подјела. Та процјена, међутим, мора да узме у обзир и одговор на питање да ли алтернативно гласање може да обезбједи сразмјерну представљеност свих друштвених сегмената. Уколико не може, његове предности не могу се узети као повод за његово прихватање умјесто пропорционалног система.

Треба узети у обзир да изборне јединице у Босни и Херцеговини најчешће нису етнички хетерогене. Хоровиц је сматрао да алтернативно гласање може да има смисла ако оне јесу етнички хетерогене. Друго, нужно је да постоји више партија унутар друштвених сегмената. То обично јесте случај, међутим дешава се и да вишепартијност унутар појединих сегмената изостане или је крајње слабо изражена.

У теорији се истиче да пропорционални систем не обезбјеђује само представљеност сегмената у власти већ њихову пропорционалну представљеност, која одговара њиховој бројној снази. Низак изборни праг омогућава њихово укључивање у велику

спремне за увођење овог типа листа и начина гласања, јер би тиме могле да буду на губитку.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Atmor, Nir, „Israel: increased political fragmentation despite increasing thresholds for a parliamentary seat“, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, German Journal of Comparative Politics* 16/2022;
2. Edwards, Barry, Crespin, Michael, Williamson, Ryan D., Palmer, Maxwell, „Institutional Control of Redistricting and the Geography of Representation“, *The Journal of Politics* 2/2017;
3. Laakso, Marrku, Taagepera, Rein, „Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe“, *Comparative Political Studies* 12/1979;
4. Lijphart, Arend, „Proportionality by Non-PR Methods: Ethnic Representation in Belgium, Cyprus, Lebanon, New Zealand, West Germany, and Zimbabwe“, Bernard Grofman, A. Lijphart (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, New York 2003;
5. Lijphart, Arend, „Constitutional Design for Divided Societies“, *Journal of Democracy* 2/2004;
6. Lutz, Georg, „Switzerland: Introducing Proportional Representation from Below“, Joseph M. Colomer (ed.), *Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave Macmillan, Basingstoke – New York 2004;
7. Марковић, Горан, *Уставно право*, Завод за уџбенике и наставна средства Републике Српске и Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2021;
8. Марковић, Горан, *Уставни лавиринт. Апорије уставног система Босне и Херцеговине*, Службени гласник, Београд 2021;
9. Марковић, Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014;
10. Mitchell, Paul, „The United Kingdom: Plurality Rule Under Siege“, Michael Gallagher, Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford 2009;
11. Перишић, Никола, Каличанин, Борис, „Локални избори у Републици Србији 2016. и 2020. године – политичке последице смањења изборног прага“, *Српска политичка мисао* Vol. 79, 1/2023;
12. Подолњак, Роберт, „Сувремени хрватски изборни инжењеринг као софистицирани облик изборне манипулације“, *Зборник Правног факултета у Загребу* 63, 1/2013;
13. Сартори, Ђовани, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд 2003;

коалицију. – D. Caluwaerts, M. Reuchamps, „Still Consociational? Belgian Democracy, 50 Years After 'The Politics of Accommodation'“, *Politics of the Low Countries* 1/2020, 38.

14. Taylor, Greg, „The constitutionality of election thresholds in Germany“, *I•CON* 3/2017;
15. Fredén, Annika, „Threshold Insurance Voting in PR Systems: A Study of Voters' Strategic Behavior in the 2010 Swedish General Elections“, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 4/2014;
16. Fraenkel, Jon, Grofman, Bernard, „Does the Alternative Vote Foster Moderation in Ethnically Divided Societies?“, *Comparative Political Studies* 39, 5/2006;
17. Hopkin, Jonathan, „Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes“, Michael Gallagher, Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford 2009;
18. Horowitz, Donald, „The alternative vote and interethnic moderation: A reply to Fraenkel and Grofman“, *Public Choice* 12, No. 3–4/2004;
19. Caluwaerts, Didier, Reuchamps, Min, „Still Consociational? Belgian Democracy, 50 Years After 'The Politics of Accommodation'“, *Politics of the Low Countries* 1/2020.

Правни прописи и интернет извори

1. „Ко се боји цензуса: треба ли у БиХ повећати изборни праг на 5 одсто“, *Српска инфо*, <https://srpskainfo.com/politika/ko-se-boji-cenzusa-treba-li-u-bih-povecati-izborni-prag-na-5-odsto/>;
2. Изборни закон Босне и Херцеговине, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 23/2001, 7/2002, 9/2002, 20/2002, 25/2002 – испр., 4/2004, 20/2004, 25/2005, 77/2005, 11/2006, 24/2006, 33/2008, 37/2008, 32/2010, 48/2011 – одлука УС, 63/2011 – одлука УС, 18/2013, 7/2014, 31/2016, 54/2017 – одлука УС, 41/2020, 38/2022, 51/2022, 67/2022, 24/2024 и 24/2024 – испр.;
3. Изборни закон Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 34/02, 35/03, 24/04, 19/05, 24/12, 109/12;
4. Изборни закон Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 61/24.

Full Professor Goran Marković, LL.D.

Faculty of Law, University of East Sarajevo

THE IMPACT OF THE PROPORTIONAL SYSTEM ON THE PARTY SYSTEM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

Bosnia and Herzegovina has a proportional electoral system. The nature of its society, which is segmented, requires such an electoral system, so that all social segments (constituent peoples) are as well represented as possible in the representative bodies at different levels of government.

It is known that not all the types of proportional systems provide the same degree of proportionality. The degree of proportionality depends on the electoral threshold, the size of electoral units, the number of mandates allocated in each unit, the model of mandate distribution, the (non)existence of compensatory mandates and other factors.

In this paper, the author deals with the influence of these factors on the formation of the proportional system and its influence on the formation of the party system. In addition to the analysis of the legal acts regulating the electoral system, the author pays special attention to the practical consequences of the application of the current electoral model and shows its weaknesses using practical examples.

The paper presents a number of proposals for improving the electoral system, one of the main of which is changing the size of electoral units. The author points out that the existence of small electoral units, especially at the state and, to some extent, entity levels, reduces the degree of proportionality, which could otherwise be higher. The electoral system thus demonstrates its contradictions. While, on the one hand, there are elements that increase the degree of proportionality and affect the party fragmentation of parliaments (electoral threshold, method of distributing mandates, compensatory mandates), the size of electoral units, on the other hand, affects the opposite outcomes, at least at certain levels of government.

The author opposes the voluntaristic efforts of political elites to experiment with the electoral system in a way that is contrary to the nature of the Bosnian-Herzegovinian society and the political regime of consociational democracy in order to protect narrow party interests. This means that abandoning the proportional system, increasing the electoral threshold, abolishing compensatory mandates, or replacing the Sainte-Laguë method of mandate distribution is out of the question. Abandoning these elements of the electoral system would threaten the principle of the constituency of the people and political pluralism, which would, in principle, although not necessarily and literally, be reduced to the competition of one or two major political parties from each constituent people.

Key words: *Bosnia and Herzegovina; Proportional system; Party system; Electoral law; Electoral threshold; Electoral units; Sainte-Laguë method; Mandate distribution; Electoral lists; Compensatory mandates.*

УДК/UDC 341.231.14:342.4(497.6)

Проф. др Матеј Савић

Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци
Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

Виши асистент Игор Поповић, ма

Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци
Правни факултет Универзитета у Бањој Луци

СПЕЦИФИЧНОСТИ УНУТРАШЊЕГ УРЕЂЕЊА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ У КОНТЕКСТУ ПРЕСУДА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

У овом раду аутори се баве утицајем праксе Европског суда за људска права у односу на уставноправни поредак, односно изборни систем у Босни и Херцеговини. Босна и Херцеговина као специфична државна творевина израђена је од два државотворна ентитета, Републике Српске и Федерације БиХ (од 2000. године и Брчко Дистрикта) и успостављена као државна заједница три конститутивна народа – Бошњака, Срба и Хрвата. Конститутивни народи су оригинарни носиоци легитимитета. Тако су и у Уставу (Дејтонски мировни споразум – Анекс 4) уграђени кумулативно народни легитимитет и заштита виталних интереса конститутивних народа, те ентитетски суверенитет, који је видљив у виталном интересу ентитета, односно територијални принцип функционисања у заједничким институцијама Босне и Херцеговине. Ово се може примијетити у уставним одредбама које дефинишу природу, надлежност и функционисање институција Босне и Херцеговине.

Међутим, данас је отворено питање усклађености уставног уређења, односно Изборног закона Босне и Херцеговине са Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама, посебно у вези са протоколом 12 и забраном дискриминације. Ово питање се већ континуира-

Матеј Савић, matej.savic@fpn.unibl.org.

Игор Поповић, igor.popovic@pf.unibl.org.

но намеће као један од највећих, како правних тако и политичких, проблема с којим се Босна и Херцеговина суочава. У том смислу, акценат ће у овом раду бити стављен на тумачење одредаба Европске конвенције о људским правима и основним слободама и пресуда које је Европски суд за људска права донио у односу на Устав Босне и Херцеговине и њен изборни систем, конститутивност народа и изборни систем, а посебно у погледу посљедица које произлазе из пресуда Европског суда за људска права.

С тим у вези, аутори ће посебно анализирати одлуке у предметима Сејдић и Финци против БиХ, Зорнић против БиХ, Пилав против БиХ, Шлаку против БиХ, Пударић против Босне и Херцеговине и још увијек неправоснажну одлуку у предмету Ковачевић против БиХ. Аутори ће сагледати специфичности које су садржане у наведеним пресудама, уз детерминисање тренутних и потенцијалних посљедица које се могу манифестовати у односу на Устав, односно Изборни закон Босне и Херцеговине. Такође, демаскираће се заблуде које се помињу у јавном простору поводом тумачења наведених пресуда, те навести два дефицита ових пресуда.

Кључне ријечи: Босна и Херцеговина; Конститутивност; Дискриминација; Европска конвенција о људским правима; Европски суд за људска права; Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине; Дејтонски мировни споразум.

1. УВОД

На тему Босне и Херцеговине (у даљем тексту: БиХ) уопште већ је јако пуно писано и расправљано, посебно на овим просторима. У том смислу, прилично је изграђен корпус знања и научних детерминанти у вези са правном природом, унутрашњим уређењем, подјелом надлежности, изборним системом, као и другим аспектима БиХ. Међутим, још увијек су многа питања отворена, научни консензус не постоји, а специфичности Босне и Херцеговине су и даље присутне. Тако је и са темом, односно проблематиком овог рада. С обзиром на повезаност и непосредни утицај праксе Европског суда за људска права (ЕСЉП) на уставноправни поредак, а консеквентно и изборни систем у Босни и Херцеговини, неопходно је да на овом мјесту укажемо на неке од најважнијих специфичности које карактеришу БиХ. На овај начин можемо одредити ваљану полазну основу за даљу расправу, посебно у вези са конкретним пресудама Европског суда за људска права и њиховим утицајем на изборни систем БиХ.

„Босна и Херцеговина је са правног аспекта, јединствена држава у свијету, било да посматрамо њено унутрашње уређење, њене инсти-

туције, или пак њен међународноправни статус.“¹ Ова јединственост још више долази до изражаја, ако државност детерминишемо према стандардима који су успостављени у Европи, јер БиХ нема пандана с којом се може упоредити. Иако посједује, у погледу унутрашњег уређења, одређене заједничке именитеље са Швајцарском, или пак, Белгијом, БиХ ипак представља државну творевину *sui generis* карактера. „Правна димензија (постојања) Босне и Херцеговине условљена је, на првом мјесту, основним питањем њеног *raison d'être*, уз свеprisутни проблем конститутивности Бошњака, Срба и Хрвата.“²

Међутим, конститутивност народа *per se* није никакав проблем. Управо је супротно, јер је то фундаментални принцип на ком БиХ почива. Заправо, то је и једини модел који је могућ за одрживу и функционалну БиХ. Међутим, конститутивност се представља данас као проблем, прије свега због сукоба различитих концепција које су присутне у БиХ, али и константног истицања, на првом мјесту бошњачке концепције унитаризације БиХ. О овим супротстављеним концепцијама биће више ријечи бити касније. С друге стране, предуслов за стално интензивирање концепта унитаризације може се пронаћи на првом мјесту у појединим (непотпуним) одредбама Дејтонског мировног споразума, (непрецизном) језику, аутентичном тексту, односно његовом изостанку, номотехници, апстрактном и произвољном тумачењу Устава, али и околностима у којима је овај споразум закључен. Такође, ова тема се отвара и између осталог и у апликацијама које су у континуитету упућиване Европском суду за људска права, а посебно пресудама самог суда почевши од пресуде у предмету *Сејдић и Финци против БиХ*.

Због специфичности БиХ и данас постоји знатан број различитих становишта у погледу конкретног одређења, правне природе, унутрашњег уређења и организације БиХ. С тим у вези, с правом можемо тврдити да се ради о државном организму *specialis* карактера. „Босна и Херцеговина представља специфичну државну заједницу, како због сложеног облика њеног државног уређења тако и због њеног специфичног положаја и међународноправног статуса, првенствено због утицаја међународне заједнице у њој.“³ Такође, посљедично њен

¹ М. Савић, *Босна и Херцеговина између државноправних и међународноправних проблема*, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 2022, 22.

² *Ibid.*, 22.

³ М. Савић, „Споразум о специјалним паралелним везама – Дејтонски темељ Републике Српске и Републике Србије“, *Република Србија и Република Српска – стари и нови политички изазови* (ур. С. Наградић, И. Лађевац, Т. Кецмановић), Институт за међународну политику и привреду, Београд 2014, 186–200.

уставноправни поредак је без дилеме *sui generis* карактера, што се непосредно преноси и на изборни систем и проблем легитимитета, као и на позицију конститутивних народа.

Прије свега, *specialis* карактер Босне и Херцеговине можемо примијетити у поријеклу и природи њеног Устава, а који представља саставни дио (Анекс 4) Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, као међународноправног уговора, који је закључен у војној бази Рајт-Петерсон у Охају, САД (Wright-Peterson/Ohio/USA) 1995. године. Такође, посебна специфичност огледа се у чињеници да су овај споразум потписале и Савезна Република Југославија (данас Србија као континуент) и Република Хрватска, што значи да он одражава вољу и сагласност двије сусједне државе и вољу једне (РБиХ) која је (у претходном облику државног уређења) истим споразумом престала постојати.⁴ С друге стране, анекси (има их дванаест)⁵ су парафирани од стране Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине као државотворних ентитета који су уградили свој (фактички) суверенитет у БиХ. Ова чињеница чини Босну и Херцеговину јединственом државом у свијету. Такође, њена унутрашња конституција као *sui generis* сложене државе је асиметрична – два ентитета и три конститутивна народа, Бошњаци, Срби и Хрвати.⁶ Овакав асиметри-

⁴ Из угла међународног права, прво потписивањем Вашингтонског споразума 1994. године, а затим и закључењем Дејтонског мировног споразума, РБиХ је престала постојати на унутрашњем плану. С друге стране, међународноправни континуитет је обезбијеђен (дејтонској) БиХ, и то само у међународноправном погледу. Такође, потврђен је међународноправни статус ентитета, при чему су они државотворни субјекти (чиниоци) БиХ са дјелимичним међународноправним субјективитетом, који је ограничен државноправним поретком (дејтонске) БиХ. Шире вид. М. Савић, (2022).

⁵ Општи оквирни споразум за мир заједно са: Анексом 1А (Споразум о војним аспектима), Анексом 1Б (Споразум о регионалној стабилизацији), Анексом 2 (Споразум о разграничењу између ентитета), Анексом 3 (Споразум о изборима), Анексом 4 (Устав БиХ), Анексом 5 (Споразум о арбитражи), Анексом 6 (Споразум о људским правима), Анексом 7 (Споразум о избеглицама) Анексом 8 (Споразум о националним споменицима), Анекс 9 (Споразум о јавним предузећима), Анексом 10 (Споразум о цивилној имплементацији мировног ријешења), Анексом 11 (Споразум о међународном полицијске снаге) чини јединствен међународноправни уговор. Ово није неуобичајена пракса у међународном уговорном праву. Овакав начин склапања уговора предвиђен је и одредбама Бечке конвенције о уговорном праву. (Конвенција о праву уговора, 1969.) Међутим, специфичност овог споразума огледа се у уговорним странама, али и у одредбама садржаним у анексима. Сви наведени споразуми су генерички повезани, условљени и кумулативно чине јединствен уговор – Дејтонски мировни споразум. Шире вид. В. Поповић, В. Лукић, *Документи Дејтон – Париз*, Бања Лука, 1999.

⁶ Босна и Херцеговина представља државни организам (творевину, личност) *specialis* карактера због свог међународноправног субјективитета који је ограничен

чан систем је управо успостављен Анексом 4 Дејтонског мировног споразума и као такав представља изузетак у односу на системе које можемо пронаћи у другим сложеним државама Европе.⁷

* * *

Као последица претходно наведеног, БиХ је, такође специфична и по режиму заштите људских права и слобода, али и према односу њеног државноправног поретка према међународном. На првом мјесту овде долази до изражаја чињеница да је БиХ према Дејтонском мировном споразуму под међународним мандатом.⁸ Такође, уз Анекс 4 (Устав) закључен је и додатни Анекс I којим су наведени додатни споразуми који ће се примјењивати у БиХ.⁹ Поред овога, у самом Уставу, у члану II/2 експлицитно је дата супрематија Европској конвенцији о људским правима и основним слободама (ЕКЉП), заједно са њеним протоколима над свим другим законима у БиХ. Ипак, ово није материјалноправно посебан изузетак, јер сама природа Конвенције подразумева да њене одредбе посједују директно дејство и директну примјену у државама чланицама. Међутим, у формалноправном смислу јесте, јер заправо, цјелокупни режим заштите људских права у БиХ је у основи међународноправног а не унутрашњег карактера.¹⁰ Посебно, ако се узме у обзир да је на овај начин БиХ директно прихватила све одредбе Европске конвенције и још 16 међународних споразума у цијелости, без резерви, јасно је да у погледу тумачења права мора доћи до великих потешкоћа. Поред овога, од посебног је значаја и Анекс 6 Дејтонског мировног споразума, који представља Споразум о људским правима, а који је закључен између Р БиХ, Републике Српске и ФБиХ. Одредбама овог анекса, између осталог, позване су све релевантне организације за људска права, међувладине или регионалне мисије да пажљиво прате ситуацију у БиХ у погледу људских права. Утицај Европског суда за људска пра-

одредбама Дејтонског мировног споразума и постојањем Савјета за имплементацију мира. Затим, у унутрашњем, уставноправном контексту, БиХ је држава, односно државна заједница *sui generis* карактера због свог специфичног (асиметричног и сложеног) унутрашњег уређења које је дефинисано Уставом. Шире вид. М. Савић, (2022).

⁷ М. Савић, (2014), 186–200.

⁸ Дејтонским мировним споразумом утврђен је високи представник међународне заједнице за БиХ.

⁹ Шире вид. Дејтонски мировни споразум (Анекс 4, Анекс 6, као и Додатни споразум о људским правима који ће се примјењивати у Босни и Херцеговини).

¹⁰ Изузетак од овога је режим заштите на нивоу ентитета, прије свега у смислу Устава Републике Српске, који има оригинално поријекло из унутрашњег права.

ва је од прворазредног значаја, како због чињенице да се БиХ налази у систему Савјета Европе, тако и због специфичног положаја који Суд има на основу Дејтонског мировног споразума.¹¹

2. КОНСТИТУТИВНОСТ НАРОДА И ПОЛОЖАЈ ЕНТИТЕТА

Поријекло Устава БиХ као највишег правно-политичког акта не може се пронаћи у унутрашњем, државноправном поретку БиХ, што значи да се формално извориште постојања БиХ и њене организације налази у међународном јавном праву, што кореспондира и са режимом заштите људских права у БиХ.¹² Разлика је, међутим у томе што Дејтонски мировни споразум истовремено садржи унутрашње и међународнодржавне норме, док је режим заштите људских права у БиХ потпуно интернационализиован. Највећи број теоретичара¹³ сматра да је Устав Босне и Херцеговине *sui generis* карактера, при чему међу њима постоји консензус да овај правни акт представља само темељ мирне коегзистенције између три конститутивна народа у два државотворна ентитета – Републици Српској и Федерацији Босне и Херцеговине,¹⁴ који оригинарно чине ову сложену заједницу у организационом смислу.¹⁵

У складу са претходно наведеним, положај ентитета утврђен је у самом тексту Устава,¹⁶ а посебно је значајно, као што је већ истакнуто, то што су многе анексе Дејтонског мировног споразума, посебно

¹¹ Судије у Уставном суду БиХ се бирају под окриљем председника Европског суда за људска права.

¹² Шире вид. М. Савић, (2014), 186–199; „Подјела надлежности у Босни и Херцеговини између слова и духа Дејтонског мировног споразума – јавноправни и приватноправни аспект“, *Право између стварања и тумачења* (ур. Д. Ћеранић, С. Ивановић, Р. Лале, С. Аличић), Правни факултет Универзитета у Источно Сарајеву, Источно Сарајево 2023, 227–252; М. Савић, (2022), 20–21.

¹³ Тезу о *sui generis* карактеру Устава БиХ, односно његовим јединственим специфичностима у ширем смислу, заступају у својим дјелима Милијан Поповић, Рајко Кузмановић, Снежана Савић, Витомир Поповић, Будимир Кошутић, Радомир В. Лукић, Пегар Кунјић и други.

¹⁴ Арбитражни трибунал за спор око међуентитетске границе донио је коначну одлуку 5. марта 1999. године, а Брчко дистрикт је успостављен одлуком високог представника 8. марта 2000. године – као кондоминијум два ентитета под непосредним суверенитетом БиХ.

¹⁵ О овоме шире вид. М. Поповић, *Правна природа Републике Српске: Изградња и функционисање правног система Републике Српске*, Бања Лука 1997, 47–61, као и С. Савић, *Конститутивност народа у Босни и Херцеговини*, Комесграфика, Бања Лука 2000.

¹⁶ С. Савић, *Република Српска послје Дејтона*, Бања Лука 1999.

Устав БиХ као Анекс 4, потписали управо ентитети.¹⁷ С друге стране, конститутивни народи су оригинарни носиоци легитимитета. Тако су и у Уставу уграђени кумулативно народни легитимитет и заштита виталних интереса народа, те ентитетски суверенитет, који је видљив у виталном интересу ентитета, односно територијални принцип функционисања у заједничким институцијама Босне и Херцеговине. Ово се може примијетити у уставним одредбама које дефинишу природу, надлежност и функционисање институција Босне и Херцеговине.¹⁸

Дакле, босанскохерцеговачка заједница постоји на основу сагласности ентитета који су примарни држаоци (унутрашњег) суверенитета и државних надлежности. Овакав положај чини ентитете државотворним факторима (чиниоцима) Босне и Херцеговине.¹⁹ Без ентитета нема Босне и Херцеговине, јер БиХ не може постојати без својих државотворних чинилаца, будући да је на основу њиховог добровољног пристанка (међународноправно) и успостављена у овом облику 1995. године.²⁰ Такође, БиХ не може постојати без конститутивности народа, која је детерминисана у самој преамбули Устава БиХ, гдје је наведено: „Бошњаци, Хрвати и Срби, као конститутивни народи (заједно са другима), и грађани Босне и Херцеговине овим одлучују да Устав Босне и Херцеговине гласи...“. Босна и Херцеговина је и прије него што је постала држава улазила у дубоку кризу, па и у оружане сукобе због нарушавања принципа конститутивности.²¹ Тако, историјски посматрано, конститутивност, односно једнакост Бошњака, Срба и Хрвата, представља фундаментални модел који се почиње уобличавати још од краја 19. вијека (за вријеме владавине Аустро-Угарске монархије), да би конкретно био детерминисан 1943. године формирањем ЗАВНОБИХ-а. Иако су прије тога (крајем 19. и почетком 20. вијека) само Срби и Хрвати постојали као формиране етничке заједнице, док су муслимани представљали само конфесионалну

¹⁷ Тада Муслиманско-хрватска федерација успостављена Вашингтонским споразумом 1994. и Република Српска настала 1992. године.

¹⁸ М. Савић, (2022), 20–21.

¹⁹ Шире вид., *ibid*.

²⁰ Члан I/3 Устава БиХ гласи: „Босна и Херцеговина ће се састојати од два Ентитета, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске.“ Такође, ентитети су стране потписнице Анекса 4. Дејтонског мировног споразума, тј. Устава БиХ.

²¹ Баланс је више пута нарушаван за вријеме аустро-угарске владавине, што је стварало више политичких криза. Најрадикалнији примјер нарушавања једнакости може се пронаћи за вријеме Другог свјетског рата, у периоду конститутивисања нацистичке творевине НДХ у којој је извршен геноцид над Србима. Надаље, нарушавањем једнакости три конститутивна народа произведене су околности у којима је избио грађански рат 1992. године.

(вјерску) групу, равноправност се могла примијетити још за вријеме аустро-угарске владавине.²² Коначно, конститутивност народа добија свој основ прво на Другом засједању ЗАВНОБИХ-а, а затим и формалноправни темељ конституисањем СФР Југославије.²³ На основу овога, од 1945. до 1992. године Босна и Херцеговина као социјалистичка република у саставу СФРЈ почивала је на једнакости – конститутивности Бошњака, тада Муслимана, Срба и Хрвата и „братству свих народа и народности“.²⁴

Иако концепт конститутивности није био експлицитно нормиран, у многим нормама Устава СРБиХ из 1974. године јасно се види постојање овог концепта на дјелу. Наиме, редовно се групно и заједно експлицитно помињу Муслимани (тада), Срби и Хрвати, а други народи збирно. Тако је у члану 1 тог устава било наведено: „Социјалистичка Република Босна и Херцеговина је социјалистичка демократска држава и социјалистичка самоуправна демократска заједница радних људи и грађана, народа Босне и Херцеговине – Муслимана, Срба и Хрвата и припадника других народа и народности, који у њој живе“.²⁵ Оваква формулација неодољиво подсјећа на норме из Устава БиХ, тј. Анекса 4 Дејтонског мировног споразума. Закључењем Дејтонског мировног споразума прихваћена је једина могућа формула за опстанак, функционисање и потенцијални напредак БиХ као државе. То је формула три конститутивна (равноправна и једнака) народа и

²² Уставом СФР Југославије Муслимани добијају формално статус народа, да би у току грађанског рата у БиХ одредили себе као Бошњаке, што је потврђено и Дејтонским мировним споразумом.

²³ Једнакост, односно конститутивност јасно је дефинисана на Другом засједању ЗАВНОБИХ-а у Санском Мосту 1944. Године, када је донесена Декларација о правима грађана у Босни и Херцеговини у којој стоји: „У пламену праведног ослободилачког рата искива се братство Срба, Муслимана и Хрвата, и тиме се удара сигуран темељ слободне и збратимљене Босне и Херцеговине, равноправне федералне јединице у демократској федеративној Југославији. Први пут у историји, Срби, Муслимани и Хрвати Босне и Херцеговине, уједињени у народно-ослободилачком покрету, ступили су на исти пут, почели су да изграђују свој заједнички дом, у чије су темеље узидане кости њихових најбољих синова. Први пут у историји они су постали ковачи своје судбине, чврсто рјешени да једном за увијек сахране вјековну, мрачну и тешку прошлост и да изграде државну заједницу у којој ће живјети у равноправности, слободи, миру и благостању (...) Оличена у народно-ослободилачким одборима и Земаљском антифашистичком вијећу народног ослобођења Босне и Херцеговине зајамчује: Равноправност Срба, Муслимана и Хрвата Босне и Херцеговине, која је њихова заједничка и недјељива домовина.“ Шире вид. на: https://znaci.org/00001/145_5.pdf, 16. јануар 2025.

²⁴ Шире вид. Устав СР БиХ, *Службени лист СРБиХ*, бр. 4/74.

²⁵ За друге норме из овог устава које говоре о конститутивности видјети М. Arlović, „Konstitutivnost naroda – bitni element konstitutivnosti europske BiH“, *Mostariensia: časopis za društvene i humanističke znanosti*, Vol. 22 No. 1, 2018, 25–57.

подјела власти између ових етничких група, као и ентитета. То чини Босну и Херцеговину тзв. консociјацијом.²⁶

Конститутивност народа, заједно са државотворношћу ентитета, ишчитава се из готово свих одредаба Устава БиХ. Тако, функцију шефа државе врши колегијални орган, тј. институција која се, сагласно члану V/1 Устава, састоји од три члана: једног Бошњака и једног Хрвата, који се непосредно бирају у Федерацији Босне и Херцеговине и једног Србина, који се, такође непосредно, бира у Републици Српској. У складу са државним уређењем, одлуке у овој институцији доносе се на специфичан начин. Чланом V/2 Устава прописано је да ће Предсједништво Босне и Херцеговине донијети свој пословник, те да они сами могу, међу собом, именовати предсједавајућег, односно да ће у првом мандату Предсједништва предсједавајући бити онај члан који је добио највећи број гласова. Након овога ће метод избора предсједавајућег Предсједништва, путем ротације или на други начин, одредити Парламентарна скупштина на основу члана IV/3 Устава. Исти члан, V/2 тачка ц), предвиђа да ће се Предсједништво трудити да одлуке усвоји консензусом.

У том смислу, предвиђена је и заштита виталног интереса ентитета одредбама у ставу 2. тачке д) истог члана, гдје је предвиђено сљедеће: „Члан Предсједништва који се противи одлуци може да прогласи да је одлука Предсједништва деструктивна по витални национални интерес ентитета на чијој територији је он изабран, с тим да то мора да учини у року од три дана од дана када је одлука усвојена. Таква одлука ће се одмах упутити Народној скупштини Републике Српске, уколико је такву изјаву дао члан са те територије; бошњачким делегатима у Дому народа Парламентарне скупштине Федерације Босне и Херцеговине, уколико је такву изјаву дао члан Бошњак; или хрватским делегатима тог тијела, ако је изјаву дао члан Хрват. Уколико изјаву потврди двотрећинска већина тих изабраних лица у року од десет дана пошто им је одлука упућена, оспорена одлука Предсједништва неће ступити на снагу.“ Међутим, одлуке могу да усвоје и два члана Предсједништва у случају да не дође до покретања процедуре предвиђене претходно наведеним одредбама и ако сви напори за постизање консензуса претрпе неуспјех.

„Чланом V/4 Устава предвиђено је да ће Предсједништво именовати предсједника односно предсједавајућег Савјета министара, који ће ступити на дужност пошто га потврди Представнички дом и који ће именовати министра иностраних послова, министра спољне трго-

²⁶ C. McCrudden, B. O’Leary, *Courts and Consociations: Human Rights versus Power-Sharing*, Oxford University Press, Oxford 2013, 20–33.

вине и друге министре, ако то буде потребно, који ће ступити на дужност када их потврди Представнички дом. Истим чланом, став 5. тачка а), прописано је да ће Савјет министара бити одговоран за спровођење политике Босне и Херцеговине у областима из члана III/1, III/4 и 5 Устава Босне и Херцеговине, те да ће једном годишње подносити извјештаје Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине.“

Изворни легитимитет конститутивних народа видљив је и у одредбама које регулишу функционисање Парламентарне скупштине која је организована у два дома – Дом народа и Представнички дом. Члан IV/1а одређује да ће у Дому народа: „Хрватске и бошњачке делегате одабрати хрватски односно бошњачки делегати у Дому народа Федерације. Делегате из Републике Српске ће одабрати Народна скупштина Републике Српске.“ Надаље, у истом члану, став 2, дефинисано је да ће се Представнички дом састојати од 42 члана, „...двје трећине изабраних на територији Федерације и једном трећином на територији Републике Српске.“

Такође, члан IV/3 гласи: „Сваки законодавни акт захтијеваће пристанак оба дома. Све одлуке у оба дома доносиће се већином присутних чланова који гласају. Делегати и посланици ће уложити напоре да се постарају да већина садржи најмање једну трећину гласова делегата, односно посланика са територије оба ентитета... Предложена одлука Парламентарне скупштине може се прогласити деструктивном по виталне интересе бошњачког, хрватског или српског народа већином бошњачких, односно хрватских, односно српских делегата...“ у Дому народа.²⁷

3. ПРАКСА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА И БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

Пресуде Европског суда за људска права имају значајан утицај на државноправни поредак БиХ, посебно у погледу заштите људских права и основних слобода. Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода директно се примјењује у БиХ и представља уставну категорију, при чему има супрематију над свим другим правним изворима. Такође, Уставни суд БиХ се у својој, иако контроверзној и контрадикторној, пракси често позива на одлуке ЕСЉП у погледу тумачења Конвенције и режима заштите људских права и основних слобода. За БиХ су свакако најзначајније пресуде у предметима *Сејдић и Финци*, *Зорнић*, *Пилав*, *Пударић* и *Шлаку против БиХ*,

²⁷ *Устав БиХ*, члан IV/3. О овоме шире вид. С. Савић, *Република Српска послје Дејтона*, Комесграфика, Бања Лука 1999.

по члану 14 Конвенције и Протоколом 12 у вези са забраном дискриминације.²⁸ Ово је из разлога што БиХ постоји као заједница три конститутивна народа и што је конститутивност фундаментални принцип уставноправног поретка БиХ. Одлуке у овим предметима представљају кључне моменте у погледу отворених питања остварења равноправности – с једне стране равноправности свих грађана БиХ, без обзира на етничку припадност, а с друге стране једнакости конститутивних народа, затим, одређења граница примјене људских права, те одређења и тумачења забране дискриминације у смислу изборних права, али и унутрашњег уређења и одрживости уставноправног поретка у БиХ. Оно што је посебно значајно може се примијетити у чињеници да ове одлуке ЕСЉП указују на системске недостатке у уставноправном поретку и изборном систему БиХ, истичући потребу за уставним реформама, док је тај исти изборни систем успостављен и мијењан под утицајем међународне заједнице, па и самог Суда, што је исто тако једна од контрадикторности БиХ. Такође, овдје се отвара питање цјелокупног унутрашњег уређења, за шта ЕСЉП нема надлежности, о чему ће касније бити више ријечи. Колико су ове пресуде важне за БиХ показује и чињеница да ни једна од њих није проведена, јер се политички актери не могу договорити о начину извршења, за шта је потенцијално потребно мијењати Устав БиХ и изборни оквир.

* * *

Случај *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине*²⁹ односи се на Дерву Сејдића и Јакоба Финција, по етничкој припадности Рома односно Јеврејина. Они су поднијели апликацију Европском суду за људска права због дискриминације. Према Уставу БиХ и Изборном закону, само припадници три конститутивна народа (Бошњаци, Хрвати и Срби) могу се кандидовати за Предсједништво и бити чланови Дома народа БиХ. Сејдић и Финци тврдили су да су дискриминисани због своје етничке припадности. Европски суд је 22. децембра 2009. године донио одлуку у њихову корист, утврдивши да је Устав БиХ дискриминаторан јер омогућава само припадницима три конститутивна народа да се кандидују за Предсједништво и Дом народа.

²⁸ Ови предмети се често зову група предмета *Сејдић и Финци*, а по првом предмету ове врсте који се појавио пред Судом.

²⁹ ЕСЉП, *Сејдић и Финци против БиХ*, бр. представке 27996/06, 2009. В. више о пресуди у М. Milanović, „*Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*“, *American Journal of International Law*, Vol. 104, 2010, 636–641; С. McCrudden, В. O’Leary, 93–100.

Ово је прва пресуда ЕСЈП поводом опште забране дискриминација из члана 1 Протокола 12 уз ЕКЈП. Иако није експлицитно и детаљно образложио, ЕСЈП је навео да нема разумног и оправданог рјешења да припадници тзв. Осталих (припадници етничких група које нису Бошњаци, Хрвати или Срби) не могу бити кандидати за чланове Предсједништва БиХ. У погледу Дома народа, с обзиром на то да не постоје директни избори за овај дом Парламентарне скупштине БиХ, поставило се питање да ли је члан 3 Протокола 1 уз ЕКЈП уопште примјењив, јер овај члан говори о праву на слободне изборе. Како нема избора за Дом делегата, онда се може аргументовати да овај члан није примјењив, те да се не може радити о дискриминацији апликаната.³⁰ Међутим, ЕСЈП је рекао да се овај члан примјењује и на посредне изборе (као што је случај са Домом народа) уколико тијела у које се лица бирају (боље рећи делегирају) имају пуни законодавни капацитет, односно ако имају уобичајена овлашћења законодавних тијела.³¹

Закључно, Суд је донио деклараторну одлуку и утврдио да су апликанти дискриминисани у односу на изборе за Предсједништво БиХ и Дом народа. Стога, није донесен посебан налог како да се исправи кршење.

Случај *Зорнић против Босне и Херцеговине*³² тиче се Азре Зорнић, која се изјашњава као грађанка БиХ. Она је поднијела апликацију Европском суду за људска права због дискриминације у изборном систему Босне и Херцеговине. Она је тврдила да јој је право на кандидатуру ускраћено због њеног етничког идентитета, пошто се није изјаснила као припадница једног од конститутивних народа. Азра Зорнић је изразила жељу да се кандидовање за изборе у органе власти, конкретно за Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, омогући свим грађанима, без обзира на њихову етничку припадност. У Федерацији БиХ, изборни систем за Дом народа заснован је на етничким квотама, што значи да само припадници три конститутивна народа (Бошњаци, Хрвати и Срби) могу бити изабрани у ова тијела. Ово је било проблематично за Зорнић, јер она није припадала овим етничким групама, а заједно са другим мањинским групама, нису имали право да буду изабрани у Дом народа. Зорнић је тврдила да је ова пракса дискриминаторска јер се заснива на етничкој припадности а не на индивидуалним правима грађана. Европски суд за људска права донио је 15. јула 2014. године пресуду у корист Азре

³⁰ Вид. у том смислу издвојено мишљење судије Мијовић у овом предмету.

³¹ Вид. ставове 40–41 пресуде.

³² ЕСЈП, *Зорнић против БиХ*, бр. представке 3681/06, 2014.

Зорнић, утврдивши да је Устав Босне и Херцеговине дискриминаторски јер искључује грађане који се не изјашњавају као припадници конститутивних народа.

Након случајева гдје је утврђена дискриминација Осталих, као и „грађана“ БиХ, дошао је пред суд и случај *Пилав против Босне и Херцеговине*,³³ који се тичао изборног права Илијаза Пилава, Бошњака из Републике Српске, дакле припадника једног од конститутивних народа у БиХ. Он је поднио апликацију Европском суду за људска права тврдећи да је дискриминисан јер му је ускраћена могућност кандидовања за Предсједништво БиХ због етничке припадности и мјеста пребивалишта. Дакле, овдје се сада уводи нови основ за дискриминацију – мјесто пребивања. Припадници конститутивних народа се могу кандидовати само унутар „свог“ ентитета. Тачније, Срби могу бити бирани само из Републике Српске, а Бошњаци и Хрвати из ФБиХ. Европски суд за људска права донио је 09. јуна 2016. године пресуду у корист Илијаза Пилава, утврдивши да је Устав БиХ дискриминаторски јер ограничава кандидатуру на основу етничке припадности и мјеста пребивалишта, јер Бошњак са „погрешном адресом“ не може да буде биран у два наведена тијела.

Наредни случај је случај *Шлаку против Босне и Херцеговине*.³⁴ Самир Шлаку је Албанац, дакле припадник Осталих и он је поднио апликацију због дискриминације у погледу права на кандидатуру за политичке функције у Дому народа и Предсједништву БиХ. Како је предмет суштински идентичан предмету *Сејдић и Финци*, Суд је донио истовјетну одлуку и утврдио кршење забране дискриминације и права на слободне изборе.

Сљедећи случај јесте *Пударић против Босне и Херцеговине*,³⁵ а тиче се, као и предмет *Пилав*, немогућности припадника једног од конститутивних народа (Србина) да се у „погрешном“ ентитету (ФБиХ) кандидује и буде биран у Предсједништво и Дом народа Парламентарне скупштине БиХ. Предмет је био истовјетан предмету *Пилав*, те се Суд позвао на своје закључке из ове пресуде и утврдио кршење права апликанта.

Последњи случај из ове групе предмета није још правоснажно окончан,³⁶ а ријеч је о предмету *Ковачевић против Босне и Херцего-*

³³ ЕСЉП, *Пилав против Босне и Херцеговине*, бр. представке 41939/07, 2016.

³⁴ ЕСЉП, *Шлаку против Босне и Херцеговине*, бр. представке 56666/12, 2016.

³⁵ ЕСЉП, *Пударић против БиХ*, бр. представке 55799/18, 2020.

³⁶ У вријеме писања овог рада.

вине.³⁷ Донесена је првостепена пресуда којом је утврђено постојање дискриминације, али је Велико вијеће прихватило захтјев БиХ да се предмет саслуша пред њим. Одржана је и расправа пред Великим вијећем у новембру 2024. године. Предмет се разликује у односу на претходне, јер се тиче активног бирачког права,³⁸ а сви претходни су се тицали пасивног бирачког права – немогућност да се буде биран у Предсједништво и Дом народа. У овој доста необичној одлуци,³⁹ Суд је утврдио да је апликант као *бирач* дискриминисан на етничкој основи и на основу пребивалишта. Апликант је тврдио да због изборних правила која ограничава етницитетом и територијом, не може да гласа за кандидата за којег он хоће за Предсједништво и Дом народа. С обзиром на то да о предмету тек треба да одлучи Велико вијеће, треба узети са резервом првостепену пресуду.

4. ШТА ЕСЈП НИЈЕ И ЈЕСТЕ РЕКАО?

Претходно наведене пресуде закупиле су пажњу, прије свега, политичке јавности у БиХ, а неминовност је таква да су посматране у контексту три претходно наведена концепта. Сложеност унутрашњег уређења у БиХ, комплексни политички односи и континуирана криза у којој се она налази, створиле су атмосферу у којој свака од три (а можда и више) стране у БиХ произвољно интерпретира пресуде ЕСЈП, а често их користи и у дневнополитичке сврхе, што доводи до нејасноћа у објективном тумачењу пресуда. Стога, у наредном дијелу рада провешћемо анализу одређених изјава у домаћој јавности поводом пресуда ЕСЈП, а које представљају погрешно тумачење пресуда.

³⁷ ЕСЈП, *Ковачевић против Босне и Херцеговине*, бр. представке 43651/22, 2023 (првостепена пресуда). Предмет је изазвао доста пажње у медијима, а велику пажњу је изазвала и расправа пред Великим вијећем, што се види по броју питања које су судије имале. Додатно, случај је јединствен у пракси ЕСЈП, јер је првостепена пресуда „процурила“ из суда прије него што је објављена. Наиме, један портал је објавио дијелове образложења пресуда неколико дана прије него је она постаја јавно доступна. Вид. I. Popović, „A Judgment Leaking from the European Court: The Case of Kovačević v Bosnia and Herzegovina“, *EJIL:Talk!*, 2023, доступно на: <https://www.ejiltalk.org/a-judgment-leaking-from-the-european-court-the-case-of-kovacevic-v-bosnia-and-herzegovina/>, 20. јануар 2025.

³⁸ Вид. више о пресуди у K. Istrefi, „Kovačević v Bosnia and Herzegovina, and the saga of the Dayton Peace Agreement’s incompatibility with the European Convention on Human Rights“, *EJIL:Talk!*, 2023, доступно на: <https://www.ejiltalk.org/kovacevic-v-bosnia-and-herzegovina-and-the-saga-of-the-dayton-peace-agreements-incompatibility-with-the-european-convention-on-human-rights/>, 24. јануар 2025.

³⁹ Видјети издвојено мишљење судија Кучко-Штадлмајер која оспорава како допустивост, тако и меритум апликације. Један од њених аргумената тиче се апстрактности представке која, по њеном мишљењу, представља *actio popularis*, те апликант нема статус жртве.

Касније ћемо образложити и два аспекта предмета, које суд није анализирао или није довољно анализирао.

4.1. Теорија завјере

Одређену аргументацију поводом наведених пресуда ЕСЈП, а посебно последње у низу која још није коначна у предмету *Ковачевић*, можемо назвати неком врстом теорије завјере или теоријом да су одлуке ЕСЈП чисто политичке. Свакако да ове пресуде утичу на политички систем државе, у то нема сумње. Но, нема јасних и научних показатеља да су се судије водиле политичким, а не правним разлозима. Да ли се тако нешто дешавало или није, не можемо знати, али правници треба да се држе слова прописа, тј. у овом случају, слова пресуда и у том смислу да тумаче право, тј. пресуде. Другачији приступ ствара утисак да ЕСЈП ради пристрасно и противно ЕКЈП.⁴⁰

Један од навода који виде завјеру или политички карактер одлуке тиче се тумачења члана 3 Протокола 1 уз ЕКЈП и каже се да ова норма „државама налаже четири обавезе и то да у разумним временским размацима одржавају изборе, да они буду слободни, да гласање буде тајно те да се омогући бирачима да слободно изразе своје мишљење при избору органа власти“. Наставља се да је то „све што ова конвенција тражи од држава када је ријеч о изборима“.⁴¹

Из оваквих изјава произлази да уопште нема упоришта у Конвенцији гледе пресуда које је Суд донио у погледу изборних права у БиХ, јер постоје само четири просте обавезе. Ипак, оваква констатација је нетачна и погрешно наводи јавност. Посебно је забрињавајуће када она долази од професора уставног права и бившег судије. Наиме, норме ЕКЈП, као и других међународних уговора, али и устава држава, су кратке, са највишим редом апстрактности. Тијела задужена за примјену ових докумената, а у конкретном случају ЕСЈП за ЕКЈП, путем своје праксе разјашњавају овакве норме. То значи да је ЕСЈП кроз своју праксу развио норме из поменутог члана у погледу изборног права. Такву праксу примијенио је и на пресуде против

⁴⁰ Један такав навод јесте: „Све те забране хоће да наметне Европски суд за људска права својим одлукама које нису одлуке, већ подухват судија којим они стварају своје судијске норме каквих нема у конвенцији па онда суде по тим својим нормама, а не по нормама из Европске конвенције“. Ово је у интервјуу изјавио бивши судија и професор др Милан Благојевић. Вид. Маријана Миљић Бјеловук, „Европски суд за људска права још од 2009. покушава да мијења уставно уређење БиХ“, *Глас Српске*, 2023, доступно на <https://www.glassrpske.com/cir/novosti/politika/evropski-sud-za-ljudska-prava-jos-od-2009-pokusava-da-mijenja-ustavno-uredjenje-bih/485751>, 23. децембар 2024.

⁴¹ *Ibid.*

БиХ. Дакле, нема ту никаквог флагрантно незаконитог поступања Европског суда, а што провејава из цитираних изјава.

Даље, у погледу пресуде *Ковачевић*, наводи се и да је ЕСЉП самовољно и потпуно противно ЕКЉП одлучио да прогласи представку допустивом, упркос чињеници да се подносилац представке није обратио прво домаћим судовима, у првом реду Уставном суду. Аргументује се да је члан 35 став 1 ЕКЉП јасан и да лице увијек прво треба да се обрати домаћим органима и исцрпи домаће правне лијекове, па тек онда представка може бити прихватљива. Тако се каже да ова одредба „прописује да Европски суд може узети у разматрање предмет тек када се исцрпе сви домаћи правни лијекови (...) та норма својим садржајем не допушта одступање од ње никоме и ни у једном случају. Е управо ту норму Конвенције није поштовало осталих шесторо судија него су створили своју норму, према којој ако нема изгледа да ће подносилац представке прије обраћања Европском суду успјети са својим домаћим правним лијековима пред домаћим судовима, односно да ти домаћи правни лијекови 'нису дјелотворни', да у том случају наводно може одмах поднијети представку Европском суду, а тај суд може је наводно узети у разматрање и одлучивање”. „На овај начин шесторо судија је грубо прекршило Европску конвенцију, поступајући не према правним нормама из те конвенције, већ према својој приватној норми коју су скројили за Славена Ковачевића.”⁴²

Из оваквих редака закључује се да су судије потпуно произвољно одлучиле и створиле сопствену норму, противну члану 35 став 1, и то баш и предмету против БиХ. Истина је, међутим, другачија – члан 35 став 1 у пракси суда константно се тумачи тако да захтијева од подносиоца представке да искористи само дјелотворна правна средства. Ако неко правно средство постоји у правном систему у смислу законске норме, али се у пракси не примјењује, онда је то недјелотворно средство. Тада се особа може директно обратити суду.⁴³ Овакве ситуације су ријетке и представљају изузетак. Иначе, ово је правило које постоји и у пракси других међународних тијела која се баве заштитом људских права и није никакав куриозитет ЕСЉП.⁴⁴

⁴² И овдје је ријеч о изјаве исте особе, а доступна је на <https://www.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=524761>, 15. децембар 2024.

⁴³ Ј. Мијовић, *Основе међународног јавног права* I дио, Бања Лука 177; I. Krstić, T. Marinković, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Београд 2016, 53–55; ЕСЉП, *Cejdović против Италије*, бр. представке 56581/00, 2006, став 46.

⁴⁴ Примјера ради, прије обраћања Комитету за људска права УН, лице је у обавези да исцрпи домаћа правна средства, али је такво правило флексибилно, слично као у

Ово никако не треба тумачити да апликант у предмету *Ковачевић* није имао на располагању домаћи дјелотворан правни лијек. Заиста је спорно то што подносилац представке није покушао да правду добије пред домаћим тијелима, укључујући и Уставни суд БиХ. Првостепена пресуда је тумачила овај проблем на начин да је пракса Уставног суда била различита поводом питања која су укључивала оцјену усклађености уставних одредаба са Ковненцијом, било кроз предмет о апстрактној контроли уставности, било кроз апелациону надлежност. У неким предметима, Уставни суд је казао да је Устав изнад ЕКЉП, а у предметима након одређених пресуда ЕСЉП поводом изборних права, Уставни суд је одбацивао апелације. Стога, према мишљењу већине судија, подносилац представке није имао обавезу да исцрпи било које домаће средство.⁴⁵ Но, упитно је да ли је таква пракса заиста примјењива и на апликанта Ковачевића, јер се његов случај тиче активног бирачког права, за разлику од претходних случајева, који су се тicali пасивног бирачког права. Додатно, одлуке на које се апликант ослања, а првостепена пресуда цитира, тичу се оцјене уставности правних аката, што значи да је ријеч о потпуно различитој врсти поступка у односу на апелациону надлежност.⁴⁶

Како год, неспорно је да је нетачана тврдња да су судије у предмету *Ковачевић* самовољно створиле ново правило противно члану 35 став 1 Конвенције. Напротив, флексибилност правила из овог члана је добро установљена пракса.

4.2. Заблуда о једној изборној јединици

Један од нетачних навода јесте и да је ЕСЉП у предмету *Ковачевић* наложио да избори за Предсједништво и Дом народа Парламентарне скупштине треба да се одрже унутар једне изборне јединице, тј. да цијела БиХ треба да буде једна изборна јединица, без икаквих услова који се тичу ентитета.⁴⁷ Овакав навод је нетачан због два

поступку пред ЕСЉП. Вид. више у М. Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights*, CCPR Commentary, 884–890.

⁴⁵ *Ковачевић против Босне и Херцеговине*, бр. 43651/22, 2023, ставови 29–33.

⁴⁶ Вид. издвојено мишљење судије Кучко-Штадлмајер. Додатно, овај аргумент је користила БиХ током расправе пред Великим вијећем. Снимак претреса доступан на <https://www.echr.coe.int/w/kovacevic-v.-bosnia-and-herzegovina-no.-43651/22->, 20. децембар 2024.

⁴⁷ Ово је први пут наведено у вијести на порталу *Истрага.ба* који је и објавио дијелове образложења прије него што је пресуда и објављена. Чланак доступан на <https://istraga.ba/nova-presuda-suda-u-strazburu-entiteti-ne-mogu-biti-izborne-jedinice-za-predsjednistvo-bih-i-drzavni-dom-naroda-cijela-bih-jedna-izborna-jedinica-sud-predlozio-ukidanje-doma-naroda->

аргумента. Прво, простим читањем пресуде нигдје се у тексту не може наћи да је неопходно учинити БиХ једном изборном јединицом.

Други аргумент тиче се природе одлука које суд доноси. Наиме, ЕСЉП, као међународни суд, доноси тзв. деклараторне пресуде. Уколико се утврди кршење права и слободе, Суд у пресуди констатује управо то – да је дошло до повреде права и слободе из неког члана.⁴⁸ Суд константно наводи у својој пракси да су закључци о кршењу Конвенције „суштински деклараторни“.⁴⁹ Сматра се да је држава у најбољој позицији да сама одреди начин извршења сваке пресуде, а не суд. Зато је и надзор над извршењем пресуда дат Комитету министара Савјета Европе.⁵⁰ Када држава достави начин на који је провела одлуку, Комитет министара доноси одлуку о томе да ли је таква мјера задовољавајућа. Чак и у случају позитивног исхода, подносилац представке може се поново обратити Суду, након исцрпљивања свих лијекова, тврдећи и да мјере које су подузете (нпр. измјене законодавства) нису исправиле кршење из претходног случаја.

Циљ пресуда ЕСЉП јесте повратак у пређашње стање, а ако то није могуће, могу се предузети друге мјере, нпр. исплата новчане накнаде као вид сатисфакције за причињену нематеријалну штету, што не искључује могућност накнаде и материјалне штете ако је она настала. Додатно, могу се предузети и тзв. индивидуалне мјере које се тичу само подносиоца представке, али и опште мјере које су неопходно за отклањање повреде права конкретног апликанта, као и других који су у ситуацији истоврсној апликантовој.⁵¹

Као што и свако правило не постоји без изузетка, тако постоје и изузеци да су пресуде ЕСЉП деклараторног карактера. Наиме, у изузетно ријетким случајевима, Суд налаже држави да подузме неку конкретну мјеру којом ће се исправити кршење људских права. Тај

bih/?fbclid=IwAR2HJn3Cx0mu7ISNXJgixa_LwhBxLIBTIHbjxPXc15KrpOTocvkdnlLPKME, 20. децембар 2024.

На овакву вијест различито су реаговали политичари. Вид. реакције на <https://www.bhrt.ba/reakcije-na-presudu-suda-za-ljudska-prava-po-apelaciji-kova%C4%8Ddevi%C4%87>, 25. децембар 2024.

⁴⁸ W. Schabas, *European Convention on human rights: A Commentary*, Oxford University Press 2015, 866–871.

⁴⁹ Вид. нпр. пресуду у предмету *Маркс против Белгије*, бр. представке 6833/74, став 58.

⁵⁰ ЕКЉП, чл. 46.

⁵¹ Вид. више у Лј. Мјовић, *Bosna i Hercegovina pred Evropskim sudom za ljudska prava*, Comesgrafika, Banja Luka 2014, 19–22.

налог даје се у диспозитиву пресуде, који је правно обавезујући.⁵² Простим читањем пресуде, укључујући диспозитив, закључује се да нема таквог изричитог налога који је постављен пред БиХ. Све ово наводи на закључак да је прича о једној изборној јединици за територију БиХ измишљена и да суд није наложио такву мјеру држави, те да се користи у дневнополитичке сврхе.

Једна изборна јединица само је један од начина извршења⁵³ свих досадашњих пресуда, не само првостепене пресуде *Ковачевић*. Но, имајући у виду политичке идеје партија из РС, као и (барем дијела) ФБиХ, прије свега политичких партија које представљају доминантно хрватски народ у БиХ, а у контексту различитих визија БиХ, ово се чини као фикција и немогућ подухват. Други могући начин јесте, на примјер, да се избришу етнички предзнаци као услов за бирање чланова Предсједништва, тако да се један бира из РС, а два из ФБиХ.⁵⁴

У погледу Дома народа, могуће је да се његове овласти редукују искључиво на питање виталног интереса, било конститутивних народа, било ентитета. Суштински гледано, тешко је „измислити“ нове начине измјене Устава и изборног права, јер су многи приједлози већ дати. Најозбиљнији приједлози учињени су давно, путем могућих уставних измјена кроз тзв. Априлски пакет,⁵⁵ Бутмирски пакет и Прудски пакет.⁵⁶ Своје мишљење на одређене приједлоге дала је и Венецијанска комисија, дајући тако смјернице у којима би се могле кретари будуће измјене.⁵⁷ Додатно, политички актери су дали различите сопствене приједлоге који се крећу од креирања грађанског мо-

⁵² Такав налог је дат, примјера ради, у предмету *Орловић и други против БиХ*, гдје је Суд наложио уклањање цркве са земљишта апликаната. Вид. тачку 4 изреке пресуде у предмету *Орловић против Босне и Херцеговине*, бр. представке 16332/18, 2019.

⁵³ У том смислу наводи и Нуркић који ово наводи као најједноставнији начин провођења одлуке. Вид. В. Nurkić, *Kovačević v. Bosnia and Herzegovina: the complete guidelines for the constitutional reform in B&H*, Strasbourg Observers, 2023, доступно на: <https://strasbourgobservers.com/2023/09/12/kovacevic-v-bosnia-and-herzegovina-the-complete-guidelines-for-the-constitutional-reform-in-bh/>. Вид. и G. Marković, „Kovačević v. Bosnia and Herzegovina: Do Federalism and Consociation Matter?“, *Journal of Criminalistics and Law*, Vol. 28, Issue 3, 2023, 2–18.

⁵⁴ Овакав приједлог је тешко прихватљив хрватским политичким партијама, због могућег сценарија да се гласовима нехрвата изаберу, нпр. два члана Предсједништва који су Бошњаци или који заговарају потпуно грађанско уређење БиХ.

⁵⁵ Доступан на https://fcjp.ba/wp-content/uploads/2010/10/Aprilski_paket1.pdf, 26. децембар 2024.

⁵⁶ Текст ова два приједлога доступан на https://fcjp.ba/wp-content/uploads/2010/10/Butmir_i_Prud.pdf, 26. децембар 2024.

⁵⁷ Пуни назив је Европска комисија за демократију путем права. Сажетак мишљења доступан у пресуди ЕСЉП у предмету *Сејдић и Финци*, став 22.

дела државе до минималних измјена и задржавања консолидацијског модела са концептом конститутивности.⁵⁸

Овај рад нема за циљ да заговара неко од рјешења, али тешко да се може очекивати да ће се десити неке радикалне промјене које ће одступити од концепта конститутивности народа и дејтонског уређења БиХ. Овакав закључак црпи се из просте чињенице да је пресуда у предмету *Сејдић и Финци* донесена 2010. године и да није извршена. Ако томе додамо да су озбиљни конкретни напори за измјену Устава БиХ учињени прије доношења поменуте пресуде кроз Априлски пакет, односно прудски и бутмирски процес, онда су мали изгледи да постоји политички договор у погледу овог питања. Ово нам на најбољи начин указује на стање у БиХ и константном сукобљавању различитих концепција које се односе и на питање извршења пресуда ЕСЈП.

4.3. Питање легитимног представљања

Наредна заблуда опет се тиче првостепене пресуде у предмету *Ковачевић* и слична је оној о једној изборној јединици – концепт легитимног представљања треба укинути. Тако је подносилац представке у предмету *Ковачевић* изјавио да је првостепеном пресудом срушен концепт легитимног представљања.

Прво треба објаснити концепт легитимног представљања. Овај концепт уведен је одлуком Уставног суда БиХ у предмету У-23/13.⁵⁹ Суштина овог концепта и закључка Суда је у томе да политички представници који се изјашњавају као представници једног народа треба да буду суштински представници тог народа, а не декларативни представници. То значи да је неопходно обезбиједити да постоји одређена веза између политичара и народа који представља. Није довољно да се неко изјасни као припадног једног народа, па да се аутоматски сматра како представља интересе тог народа.⁶⁰

⁵⁸ Видјети приједлоге различитих политичких партија, као и невладиних организација и група грађана у Н. Išerić, *Pokušaji implementacije presuda Evropskog suda za ljudska prava u grupi predmeta Sejdić i Finci*, Friedrich Ebert Stiftung, 2024.

⁵⁹ Предмет је колоквијално назван *предмет Љубић* по Божи Љубићу, хрватском политичару, који је поднио захтјев за оцјену уставности одређених норми Изборног закона БиХ са Уставом БиХ. Вид. одлуку У-23/14 од 2016. године.

⁶⁰ Видјети више о легитимном представљању са аспекта хрватског политичког питања у В. Krišto, В. Čolak, „Legitimno predstavljanje kao uvjet političke stabilizacije u Bosni i Hercegovini“, *Mostariensia: časopis za društvene i humanističke znanosti*, Vol. 22 No. 1, 2018, 227–237.

У том смислу, Уставни суд БиХ у наведеној одлуци каже да „право на демократско одлучивање које се остварује легитимним политичким представљањем мора бити засновано на демократском избору делегата у Дом народа Федерације Босне и Херцеговине оног конститутивног народа који представља и чије интересе заступа. Доводећи напријед наведени значај Дома народа у уставном систему Федерације Босне и Херцеговине у везу с начелом конститутивности народа неоспорно произлази да начело конститутивности народа у Федерацији Босне и Херцеговине, у контексту Дома народа, може бити остварено само ако се попуњавање Дома народа заснива на јасно прецизираним критеријима који требају довести до што потпунијег представљања сваког од три конститутивна народа у Федерацији Босне и Херцеговине.” (додат италики)

Уставни суд је на овај начин објаснио да етнички префикс приликом избора има и суштинско значење и да је циљ уставних одредаба да се обезбједи истинско представљање народа и обезбједи конститутивност. Ово поготово јер у БиХ не постоје правила која уређују објективне критерије за одлучивање о нечијој етничкој припадности. У БиХ постоји тзв. субјективни критериј – остављено је на вољу свакоме да се изјасни како год хоће у погледу етничке припадности, те нема објективних ограничења (нпр. поријекло, подаци из личних докумената, језик којим се говори).

Ова пресуда служи као аргумент хрватским политичарима не само у погледу састава Дома народа ФБиХ, него и у уопштенем политичком дискурсу, а посебно у погледу избора члана Предсједништва БиХ из реда хрватског народа.⁶¹

Вратимо се сада на пресуде ЕСЉП, конкретно на првостепену пресуду у предмету *Ковачевић*. Као и код манипулативне изјаве да је потребно увести једну изборну јединицу за Предсједништво БиХ, тако и у погледу питања наводног укидања легитимног представљања, довољно је прочитати пресуду и закључак је јасан – нема налога за укидањем легитимног представљања. Подсјетимо се мандата ЕСПЉ: његове одлуке су деклараторног карактера. Изрека пресуде не садржи налог, а он не провејава ни из образложења пресуде. Да би се

⁶¹ Њихов наратив казује да није довољно то што се Жељко Комшић изјашњава као припадник хрватског народа, јер он не представља политичке аспирације тога народа. Он није биран од стране Хрвата, већ од других народа, Бошњака и свих других у ФБиХ, а не доминантно Хрвата. Овакве изјаве дају не само хрватски политичари из БиХ, него и из Хрватске. Видјети нпр. изјаву предсједника Републике Хрватске Милановића, који је рекао да „господин Комшић није представник Хрвата”. Изјава доступна на <https://fenix-magazin.de/milanovic-komsic-nije-predstavnik-hrvata-hrvati-bitreballi-imati-svog-predstavnika/>, 13. јануар 2025).

провела пресуда *Ковачевић*, уопште није неопходно напустити концепт успостављен одлуком Уставног суда БиХ. Напротив, то би било и неразумно учинити у БиХ која је консоцијација и гдје је потребно омогућити равноправно задовољење политичких аспирација конститутивних народа. Апсолутно је могуће ускладити изборни систем са ЕКЈП а да се не дира у концепт легитимног представљања. Напротив, укидање легитимног представљања учинило би систем подјеле власти између конститутивних народа и ентитета слабијим и илузорним, јер би се припадност етничкој групи (која је у БиХ субјективна категорија) могла злоупотријебити за политичке циљеве.⁶² Такође, на овај начин потенцијално би могло доћи до нарушавања баланса из Дејтонског мировног споразума.

4.4. Конститутивност

У наредним редовима осврнућемо се на то шта ЕСЈП није навео у својим пресудама, а могло је бити корисно за анализу. Устав БиХ експлицитно користи појам конститутивности три етничке групе – Бошњака, Хрвата и Срба. Овај концепт подразумева да сваки од три народа буду једнако заступљени на кључним политичким функцијама у држави и да не омогући прегласавање једног народа од стране других народа. Последица оваквог уређења је и давање, условно речено, више права припадницима ове три групе у односу на припаднике осталих етничких група. О овоме је било више ријечи у првом дијелу рада. Оно што ЕСЈП није учинио у својим пресудама јесте да није дао детаљно образложење овог концепта и зашто и од када постоји у БиХ.

У погледу питања зашто имамо конститувност, ЕСЈП није дао јасан, концизан и образложен одговор. Из наведених пресуда провејава наратив да овакав концепт постоји како би се зауставио рат, а у којем су учествовали припадници ове три етничке групе. Дакле, циљ је да се спријечи страдање. Тако се ствара утисак да је конститувност уведена Дејтонским споразум и да је његова творевина. Но, истина је да је конститутивност постојала и прије Дејтона, у периоду када БиХ још није била држава, а како је раније објашњено. Стога, уставни аранжман о подјели власти у БиХ између три доминантне етничке групе није успостављен као *привремено* рјешење само да се спријечи рат. Напротив, конститутивност је суштина Босне и Херцеговине и фундаментални модел за њену егзистенцију. У том контексту, ЕСЈП

⁶² Неко се може изјаснити као припадник једног народа само да би „попунио квоту“ потребну за формирање неког тијела на било којем нивоу власти, а да суштински нема никакве везе са тим народом.

је требало да анализира све предмете – требало је да представи исто-ријски осврт како је дошло до тренутног унутрашњег уређења БиХ.

Но, ЕСЈП је то пропустио да учини, фокусирајући се само на протекли оружани сукоб и дејтонску БиХ. Тако, Суд наводи у предмету *Сејдић и Финци* да је било неопходно прихватити конститутивне народе ради мира.⁶³ У предмету *Зорнић*, Европски суд је отишао даље, казавши да „више од осамнаест година након завршетка трагичног сукоба, не може постојати било какав разлог за одржавање на снази спорних уставних одредби”.⁶⁴

Не тврдимо да би исход био другачији да је Суд посветио пажњу уређењу БиХ након Другог свјетског рада, у оквиру СФРЈ, а не само након последњег оружаног сукоба у БиХ, али било би теже бранити став да су конститутивност и све тренутне одредбе настале искључиво ради окончања оружаног сукоба. Судије би биле свјесније како је конститутивност уткана у БиХ више од пола вијека прије Дејтона и да је Дом народа Парламентарне скупштине кључно тијело за заштиту интереса конститутивних народа.

Ипак, треба имати на уму да наведене ставове Суда ваља тумачити тако да се оне не односе на укидање конститутивности уопштено, већ је неопходно конститутивност уклопити са забраном дискриминације. Суд каже да није потребно напустити специфичности уставног уређења БиХ и ту се ослања на ставове Венецијанске комисије, која нпр. предлаже да се надлежност Дома народа Парламентарне скупштине смањи на заштиту етничког интереса конститутивних народа. У том случају, тренутни начин избора Дома народа би, врло вјероватно, био компатибилан са ЕКЈП.

4.5. Дискриминација грађана

Већина предмета пред ЕСЈП тичала се дискриминације припадника одређене етничке групе, било припаданик Осталих (*Сејдић и*

⁶³ Ради вјерности судске аргументације ваља у цјелини цитирати наведени став: „Када су спорне уставне одредбе донесене, на терену је дошло до врло крхког примирја. Циљ ових одредби је био да се заустави брутални сукоб обиљежен геноцидом и етничким чишћењем. Природа тог сукоба била је таква да је било неопходно пристати на 'конститутивне народе' (тј. Бошњаке, Хрвате и Србе) како би се осигурао мир. Ово, и без неопходног оправдања, може објаснити одсуство представника осталих заједница (као што су локалне заједнице Рома и Јевреја) на мировним преговорима и преокупацију учесника стварном равноправношћу међу 'конститутивним народима' у постратном друштву.” ЕСЈП, *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине*, став 45.

⁶⁴ *Зорнић против Босне и Херцеговине*, став 43.

Финци, Шлаку) или конситутивних народа који живе у „погрешном“ ентитету (*Пилав, Пударић*). Међутим, предмети *Зорнић* и *Ковачевић* у томе се разликују из разлога што се подносиоци преставки у тим предметима нису изјашњавали као припадници било које етничке групе (народа). Они тврде да нису припадници било којег конститутивног народа ни Осталих, већ да су „грађани Босне и Херцеговине“.

Суд је утврдио дискриминацију госпође Зорнић и господина Ковачевића. Но, оно што је Суд пропустио да учини јесте да проведе тест дискриминације⁶⁵ и да јасно наведе којој групи припадају ови апликанти и у односу на кога су дискриминисани.

Према тесту дискриминације, треба утврдити да постоји различит третман једне особе због припадности одређеној групи у односу на третман припадника друге групе. Те групе треба да буду упоредиве, те да би се доказала дискриминације потребан је тзв. Компаратор, тј. група у односу на коју неко тврди да је дискриминисан.

Суштина проблема у предмету *Сејдић и Финци* тиче се тога што се сматра да су конститутивни народи у неоправдано бољој позицији у односу на оне који се не изјашњавају као Бошњаци, Хрвати или Срби. То значи да је ријеч о етничкој дискриминацији, јер су конститутивни народи ништа друго до етничке групе. Остали подразумевају припаднике неких других етничких група, попут Рома или Јевреја, баш као што је случај био у предмету *Сејдић и Финци*. Дакле, имали смо упоредиве групе, нпр. Ром у односу на Бошњака, Хрвата или Србина. Слично је било и са другим предметима, гдје су припадници конститутивних народа дискриминисани у односу на друге припаднике конститутивних народа због мјеста пребивалишта. Ту је било ријечи истовремено о етничкој и територијалној дискриминацији.

Јасно је, дакле, да је ријеч о томе да су припадници одређених етничких група дискриминисани у односу на друге припаднике

⁶⁵ Питања која улазе под опсег теста дискриминације различито се наводе од аутора до аутора, а ни сам ЕСЉП није успоставио сталан и једнообразан тест. Ипак, на следећа питања се има одговорити: (1) да ли постоји неко правно заштићено право, а у односу на које се тврди да постоји дискриминација; (2) да ли се различито поступање заснива на неком тзв. личном основу; (3) да ли је лице (група лица) за које се сумња да је дискриминисано упоредиво са неким другим лицем (групом лица) које се налази у довољно сличном положају, а има повољнији третман; (4) да ли различито поступање тежи задовољењу легитимног циља; и (5) да ли је различито поступање оправдано, тј. да ли је сразмјерно. Вид. више у Jacobs, White, and Ovey, *The European Convention on Human Rights*, Oxford 2014, 575–576; N. Ademović, J. Marko, G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012, 311; C Harland, R. Roche, E. Strauss, *Komentar Evropske konvencije o ljudskim pravima prema praksi u Bosni u Hercegovini i Strasbourg*, Sarajevo 2003, 283.

етничких група, а који живе у „правом“ ентитету. Дакле, упоредиве групе су припадници различитих етничких група.

Ипак, у предмету *Зорнић*, апликантица се изјаснила као грађанка БиХ, одбијајући да се изјасни као припадница било које етничке групе, па чак и Осталих. Поставља се питање да ли је таква особа уопште у упоредивој ситуацији у односу на припаднике конститутивних народа. Ово из разлога што својство грађанина не говори ништа о етничкој припадности. Грађанин није припадник етничке групе, него је истовремено и припадник конститутивних народа или Осталих. Припадници једне етничке групе повезани су „истом националношћу, религијским увјерењем, заједничким језиком или културним и традиционалним поријеклом и историјом“. Грађани немају такве заједничке карактеристике. Зато је тешко бранити став да је госпођа Зорнић, као грађанка БиХ, била дискриминисана по основу етничке припадности, јер она свој етничитет не открива, нити жели да буде повезана са било којом етничком групом. Суд је, мимо било какве анализе и детаљног провођења теста дискриминације, тј. компаратора утврдио да постоји дискриминација на основу етничке припадности.⁶⁶ Нелогично је утврдити дискриминацију грађанина у односу на припадника било које етничке групе, јер то нису упоредиве групе.

4.6. Шта је ЕСЈП заправо рекао?

Видјели смо шта су заблуде о томе шта је ЕСЈП наложио БиХ у обрађеним пресудама. Видјели смо и два недостатка пресуда, тј. шта је Суд пропустио да каже. Шта је, онда, Суд, заиста казао? Шта је посљедица пресуда?

Овдје не треба много размишљања, већ је потребно *читати* пресуде како су написане, у складу са мандатом и природом задатка суда у Стразбуру. То, у суштини, значи оно што је већ речено код проблема наведеног стварања једне изборне јединице – државе уживају дискреционо овлашћење како да исправе кршења. Дакле, неспорно је да постоји дискриминација коју треба исправити и да ће за то бити неопходно измијенити и сам Устав БиХ. Како ће се то учинити, ствар је политичког договора.

Вриједи поновити да коментари Венецијанске комисије могу да буду добра водила ка реформи. Тешко је очекивати да ће кључни

⁶⁶ ЕСЈП, *Зорнић против Босне и Херцеговине*, став 43. Суд је, истовремено, у ставу 31 пресуде рекао и да не жели да улази у разлоге због којих се госпођа Зорнић изјашњава као грађанка БиХ и то не треба да буде битно за кандидовање за Дом народа.

политички актери (прије свега хрватски и српски) прихватити „грађански“ концепт, те ће бити неопходно задржати конститутивност и посебан положај три народа у односу на друге. Редукција надлежности Дома народа искључиво на питање националног вета може бити рјешење. Но, како ријешити питање избора Предсједништва? За политичаре из РС рјешење је једноставно и огледа се у томе да се може брисати етнички префикс. Но, проблем настаје у Федерацији БиХ, јер ако би се одредило да се бирају два члана, без обзира на етничку припадност, онда постоји могућност да се изаберу два члана која долазе из најмногобројнијег народа – Бошњака. Један од начина компромиса било би рјешење да не могу да буду два члана из реда истог народа. Но, то опет оставља отвореним питањем да нехрвати могу да изаберу у Предсједништво члана који би се изјаснио као Хрват, тј. остао би тренутни проблем који се тиче избора члана Предсједништва из ФБиХ. У том смислу, може бити интересантан приједлог у којем би вриједност гласа за припадника једног народа зависила одакле долази. Тако би већу вриједност за онога ко се изјашњава као Хрват имао глас из оних дијелова БиХ у којима су Хрвати већина, а мању вриједност у оним дијеловима у којима живи мали број Хрвата. Исто би вриједило и за припаднике других етничких група. Слично овом приједлогу, стоји и приједлог да није битна етничка припадност кандидата, већ се он изјашњава који ће народ (етничку групу) представљати. Тако би се формално елиминисала дискриминација по основу етничитета.⁶⁷

5. ЗАКЉУЧАК

Из наведеног произлази да је БиХ сложена држава, јеиднственог уређења у свијету. Све напомене у вези са њеним уставним и политичким уређењем биле су неопходне како би се исправно разумјеле пресуде које је ЕСЉП донио поводом изборног права у БиХ. Дакле, у свјетлу тих констелација треба читати пресуде Европског суда. Додатно, ове пресуде треба тумачити и у складу са општим задатком и начином рада суда који нема мандат да налаже доношење конкретних мјера државама чланицама, јер су државе саме у бољој позицији да одлуче како ће се нека пресуда којом је утврђено кршење нормни ЕКЉП провести.

У другом дијелу су демаскиране одређене заблуде које круже у јавности поводом пресуда из групе предмета *Сејдић и Финци*. Јасно је

⁶⁷ Вид. више у Dražen Barbarić, Ana Mari Bošnjak, Lovro Matković, Milan Sitarski, Ivan Vukoja, *Manjina u pluralističkoj demokraciji: od posebnih prava do zlouporabe*, IDPI, Mostar 2022.

показано да правници треба да се држе права и да не се стварају теорије завјера о томе како Суд доноси превасходно политичке одлуке или жели да прекроји државну структуру БиХ на основу воље одређених политичких актера. С тим у вези, неспорно је да за provedбу пресуда није неопходно да БиХ буде једна изборна јединица за изборе чланова Предсједништва, као и да није неопходно укинути концепт легитимног представљања. С друге стране, наведена су и два недостатка пресуда, двије ствари које је Суд пропустио да елаборира. Прво је питање конститутивности и подјеле власти које је својствено БиХ након Другог свјетског рата, а не само од 1995. године. Да је Суд провео ову анализу, можда би био сензибилнији према БиХ и њеном уређењу и можда би прихватио да држава у овом случају ужива шире поље слободне процјене. У погледу другог недостатка, он је доста озбиљнији у односу на први, јер је изостао тест дискриминације и утврђивање компаратора у случајевима који се тичу „грађана БиХ“ (предмети *Зорнић* и *Ковачевић*). Ово је озбиљан дефицит у раду Суда и правнички гледано пресуда *Зорнић* и првостепена пресуда у предмету *Зорнић* је подложна оправданој критици. Ова два недостатка указују да, с обзиром на осјетљивост питања која је ЕСЉП разматрао, треба можда имати и разумијевања за постојање теорија завјере. Једноставно се чини да се Суд није детаљно бавио свим битним елементима ових предмета и тако је сам створио погодно тле за сумњу у квалитет његовог рада.

Сходно изнесеном, слиједи да је могуће ускладити уставно уређење и изборна правила, а да се тиме не укине конститутивност народа и посебна права која носи овај концепт.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Ademović, Nedim, Marko, Joseph, Marković, Goran, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo 2012;
2. Arlović, Mato, „Konstitutivnost naroda – bitni element konstitutivnosti europske BiH“, *Mostariensia: časopis za društvene i humanističke znanosti*, Vol. 22 No. 1, 2018;
3. Istrefi, Kushtrim, „Kovačević v Bosnia and Herzegovina, and the saga of the Dayton Peace Agreement’s incompatibility with the European Convention on Human Rights“, *EJIL:Talk!*, 2023, <https://www.ejiltalk.org/kovacevic-v-bosnia-and-herzegovina-and-the-saga-of-the-dayton-peace-agreements-incompatibility-with-the-european-convention-on-human-rights/>;

4. Išerić, Harun, *Pokušaji implementacije presuda Evropskog suda za ljudska prava u grupi predmeta Sejdić i Finci*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo 2024;
5. Jacobs, White, and Ovey, *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2014;
6. Krišto, Borjana, Čolak, Bariša, „Legitimno predstavljanje kao uvjet političke stabilizacije u Bosni i Hercegovini“, *Mostariensia: časopis za društvene i humanističke znanosti*, Vol. 22 No. 1, 2018;
7. Krstić, Ivana, Marinković, Tanasije, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Savet Evrope, Beograd 2016;
8. Кунић, Петар, *Република Српска – држава са ограниченим суверенитетом*, Атлантик ББ, Бања Лука 1997;
9. Лукић, Радомир В., „Поводом тридесет година Републике Српске“, *Народна скупштина као темељ државотворности Републике Српске*, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 2022;
10. McCrudden, Christopher, O’Leary, Brendan, *Courts and Consociations: Human Rights versus Power-Sharing*, Oxford University Press, Oxford 2013;
11. Мijовић, Ljiljana, *Bosna i Hercegovina pred Evropskim sudom za ljudska prava*, Comesgrafika, Banja Luka 2014;
12. Мijовић, Љилјана, *Основе међународног јавног права I дио*, Comesgrafika, Бања Лука 2019;
13. Nowak, Manfred, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, Engel, Kehl am Rhein 2005;
14. Поповић, Милијан, „Правна природа Републике Српске“, *Изградња и функционисање правног система Републике Српске*, Бања Лука 1997;
15. Поповић, Витомир, Лукић, Владимир, *Документи Дејтон – Париз*, Институт за међународно право и сарадњу, Бања Лука 1999;
16. Popović, Igor, „A Judgment Leaking from the European Court: The Case of Kovačević v Bosnia and Herzegovina“, *EJIL:Talk!*, 2023, <https://www.ejiltalk.org/a-judgment-leaking-from-the-european-court-the-case-of-kovacevic-v-bosnia-and-herzegovina/>;
17. Савић, Матеј, „Споразум о специјалним паралелним везама – Дејтонски темељ Републике Српске и Републике Србије“, *Република Србија и Република Српска – стари и нови политички изазови* (ур. С. Наградић, И. Лађевац, Т. Кецмановић), Институт за међународну политику и привреду, Београд 2014;
18. Савић, Матеј, *Босна и Херцеговина између државноправних и међународноправних проблема*, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 2022;
19. Савић, Матеј, Васиљевић, Зоран, „Подјела надлежности у Босни и Херцеговини између слова и духа Дејтонског мировног споразума –

- јавноправни и приватноправни аспект“, *Право између стварања и тумачења* (ур. Д. Теранић, С. Ивановић, Р. Лале, С. Аличић), Правни факултет Универзитета у Источно Сарајеву, Источно Сарајево 2023;
20. Савић, Снежана, „Правна природа Републике Српске“, *Изградња и функционисање правног система Републике Српске*, Бања Лука 1997;
 21. Савић, Снежана, *Република Српска после Дејтона, питања и проблеми правне природе*, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 1999;
 22. Савић, Снежана, *Конститутивност народа у Босни и Херцеговини*, Комесграфика, Бања Лука 2000;
 23. Savić, Snežana, *Republika Srpska u Dejtonskoj Bosni i Hercegovini*, PPGD Comesgrafika, Banja Luka 2011;
 24. Савић, Снежана, „Примјена Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини (Дејтонског мировног споразума) – Улога Уставног суда Босне и Херцеговине“, В. Јончић, А. Павић, В. Симовић (прир.), *Дејтонски споразум – две деценије мира и поуке за свет*, Представништво Републике Српске у Србији, Факултет политичких наука Бања Лука, Институт за међународну политику и привреду, Београд 2016;
 25. Schabas, William, *European Convention on human rights: A Commentary*, Oxford University Press, 2015;
 26. Stanković, Marko, *Uspostavljanje BiH federalizma: agregacija ili devolucija*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo 2019;
 27. Sören, Keil, *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*, Ashgate, London 2013;
 28. Harland, Christopher, Roche, Ralph, Strauss, Ekkehard, *Komentar Evropske konvencije o ljudskim pravima prema praksi u Bosni i Hercegovini i Strasbourg*, Grafičar promet, Sarajevo 2003.

Документи и судска пракса

1. Устав Босне и Херцеговине;
2. Устав СФРЈ;
3. Устав СРБиХ;
4. Крешевска декларација;
5. Декларација ЗАВНОБИХ о правима грађана у Босни и Херцеговини;
6. ЕСЉП, *Пударић против БиХ*, бр. представке 55799/18;
7. ЕСЉП, *Ковачевић против Босне и Херцеговине*, бр. представке 43651/22 (првостепена пресуда);
8. ЕСЉП, *Зорнић против БиХ*, бр. представке 3681/06;
9. ЕСЉП, *Пилав против Босне и Херцеговине*, бр. представке 41939/07;

10. ЕСЉП, *Шлаку против Босне и Херцеговине*, бр. представке 56666/12;
11. ЕСЉП, *Сејдић и Финци против БиХ*, бр. представке 27996/06;
12. ЕСЉП, *Сејдовић против Италије*, бр. представке 56581/00;
13. ЕСЉП, *Маркс против Белгије*, бр. представке 6833/74.

Интернет извори

1. Fenix magazine, <https://fenix-magazin.de/milanovic-komsic-nije-predstavnik-hrvata-hrvati-bi-trebali-imati-svog-predstavnika/>;
2. Index.hr, <https://www.index.hr/vijesti/clanak/neizvjesna-buducnost-bih-tri-naroda-tri-vizije/483373.aspx>;
3. Dnevnik, <https://www.dnevnik.ba/vijesti/treci-entitet-jedino-rjesenje-opstanka-hrvata-u-bih>;
4. Glas Srpske, <https://www.glassrpske.com/cir/novosti/politika/evropski-sud-za-ljudska-prava-jos-od-2009-pokusava-da-mijenja-ustavno-uredjenje-bih/485751>;
5. Fondacija Centar za javno pravo, https://fcjp.ba/wp-content/uploads/2010/10/Aprilski_paket1.pdf;
6. Fondacija Centar za javno pravo, https://fcjp.ba/wp-content/uploads/2010/10/Butmir_i_Prud.pdf.

Associate Professor Matej Savić, PhD

Faculty of Political Sciences, University of Banja Luka

Senior Teaching Assistant Igor Popović, LL.M.

Faculty of Law, University of Banja Luka

SPECIFICITIES OF THE INTERNAL ARRANGEMENT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE CONTEXT OF JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Summary

In this paper, the authors examine the influence of the jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECtHR) on the constitutional order and the electoral system in Bosnia and Herzegovina (BiH). Bosnia and Herzegovina, as a specific state creation, is constituted of two entities, Republika Srpska and the Federation of BiH (and Brčko District since 2000), and established as a state community of three constituent peoples—Bosniaks, Serbs, and Croats. The constituent peoples are the original holders of legitimacy.

Thus, the Constitution (Dayton Peace Agreement – Annex 4) cumulatively incorporates national legitimacy and the protection of the vital interests of

the constituent peoples, as well as entity sovereignty, which is visible in the vital interest of the entities and the territorial principle of functioning in the joint institutions of Bosnia and Herzegovina. This can be observed in the constitutional provisions that define the nature, competence, and functioning of the institutions of Bosnia and Herzegovina. However, the compatibility of the constitutional arrangement, specifically the Electoral Law of Bosnia and Herzegovina, with the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), especially regarding Protocol No. 12 and the prohibition of discrimination, is an open question today. This issue has continuously emerged as one of the greatest legal and political problems faced by Bosnia and Herzegovina.

In this regard, the emphasis in this paper will be placed on interpreting the provisions of the ECHR and the judgments delivered by the ECtHR concerning the Constitution of Bosnia and Herzegovina and its electoral system, the constitutiveness of peoples and the electoral system. In this connection, the authors will specifically analyze the decisions in the cases of *Sejdić and Finci v. BiH*, *Zornić v. BiH*, *Pilav v. BiH*, *Šlaku v. BiH*, *Pudarić v. BiH*, and the still non-final decision in the case of *Kovačević v. BiH*. The authors will examine the specificities contained in the aforementioned judgments, while determining the current and potential consequences that may manifest in relation to the Constitution, or the Electoral Law of Bosnia and Herzegovina. Furthermore, the misconceptions mentioned in the public sphere regarding the interpretation of these judgments will be unmasked, and two deficits of these judgments will be stated.

Key words: *Bosnia and Herzegovina; Constitutiveness (Constituent Peoples); Discrimination; European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms; European Court of Human Rights; Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina; Dayton Peace Agreement.*

Проф. др Стефан Вукојевић

Филозофски факултет Универзитета у Источном Сарајеву

ИЗБОРИ ЗА ПРЕДСЈЕДНИКА И НАРОДНУ СКУПШТИНУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ: ПРЕДНОСТИ, НЕДОСТАЦИ И АЛТЕРНАТИВЕ

Аутор у раду анализира начине избора председника Републике Српске и Народне Скупштине Републике Српске. У средишту анализе су кључни елементи изборног система и политичке посљедице које из њих произилазе. Предсједник се бира већинским изборним системом просте већине, док се скупштина бира пропорционалним системом страначких листа. У раду ће се истакнути предности и недостаци два изборна система, као и потенцијалне алтернативе, са циљем постизања веће легитимности извршне и законодавне власти.

Кључне ријечи: Већински изборни систем; Пропорционални систем; Предсједник; Скупштина; Избори; Република Српска.

1. УВОД

Избори у Републици Српској (РС) за председника Републике (у наставку: Предсједник) и Народну Скупштину (у наставку: Скупштина) одржавају се истога дана као дио општих избора у Босни и Херцеговини (БиХ). Избор Предсједника врши се путем изборног система просте већине (*Plurality system, first-past-the-post*), а Скупштина се бира пропорционалним системом страначких листа (*Party-list proportional representation*). Избори су се у периоду од 1996. до 2002. године одржавали сваке двије године, а од 2002. године одржавају се сваке четири године. Изборни систем дефинишемо у ужем смислу и ограничавамо се на елементе као што су изборна формула, величина изборних јединица, структура гласачког листића и изборни праг, како бисмо утврдили његове посљедице.

Избори за председника РС се од првих послеријатних избора одржавају системом просте већине, изузев избора 2000. године, када се председник бирао системом апсолутне већине, тј. системом алтернативног гласа (*Alternative vote*). Избор простом већином подразумева да је побједник онај кандидат који добије највише гласова. Тачније, та већина гласова не мора укључивати апсолутну већину од 50% + 1 глас, већ више гласова од сваког кандидата појединачно. У наставку ћемо видјети шта су предности и мане таквог начина избора и која је потенцијална алтернатива таквом начину бирања. Уставним промјенама из 2002. године поред председника бирају се и два потпредседника РС који заједно морају бити припадници три конститутивна народа. Према члану 83 Устава РС: „Председник Републике и потпредседници Републике директно се бирају са листе кандидата за председника Републике Српске, тако што је за председника изабран кандидат који оствари највећи број гласова, а за потпредседнике су изабрани кандидати из друга два конститутивна народа који имају највећи број гласова иза изабраног председника Републике.“

Пропорционални систем страначких листа који се користи за избор Скупштине у потпуности одговара консоцијацијској институционалној логици према којој је устројена БиХ, јер вјерно пресликава гласове у мандате и омогућава равномјерну представљеност етничких сегмената или група које се сматрају неетничким. За разлику од начина избора Председника, који се није мијењао скоро читав постдејтонски период, начин избора Скупштине прошао је кроз одређене трансформације. На првим послеријатним изборима 1996. године, Скупштина се попуњавала према формули Херове квоте (систем највећег остатка) уз постојање природног прага за улазак политичких субјеката у скупштину.¹ Читава РС је била једна изборна јединица, а гласачке листе су биле затворене. Исте карактеристике су важиле и за пријевремене изборе у РС 1997. Општи избори 1998. доносе промјену у изборној формули, па је Херова квота замијењена системом највећег просјека, тзв. Сент-Лагеовом методом (*Sainte-Lague method*), која је остала до данас у примјени.² Пред опште изборе 2000. међународна заједница је путем Привремене изборне комисије измијенила неке од главних елемената изборног система како би подстакнула политичке елите на умјереније и кооперативније дјеловање. Најважније промјене које су уследиле биле су увођење вишечланих изборних јединица и додјела компензационих мандата у РС и замјена затворених отворе-

¹ Укупан број важећих гласова дијелио се бројем мандата у законодавном тијелу.

² OSCE, *Elections in Bosnia-Herzegovina, September 12-13, 1998: Final Report*, 13 October 1998, pp. 6, <https://www.osce.org/odihr/elections/bih/14045?download=true>.

ним гласачким листама (затворене неблокиране листе).³ Доношењем Изборног закона БиХ 2001. године и формирањем домаће институције, Централне изборне комисије, елементи изборног система остали су у великој мјери слични онима из 2000. године. Једино што се разликовало у односу на претходне изборе било је укидање природног прага за улазак странака у Скупштину и увођење изборног прага од 3% на нивоу изборне јединице.⁴

Имајући у виду начине избора извршне и законодавне власти, као и њихове елементе, у наставку ћемо се бавити политичким посљедицама таквих начина избора. Прво ћемо почети са начином избора Председника, како бисмо утврдили какве политичке посљедице оставља формула просте већине. Ту прије свега мислимо на питања репрезентативности и подршке коју добија Председник под таквом формулом, која се даље рефлектује на степен политичке поларизације у друштву. Након тога, анализираћемо изборе за Скупштину, како бисмо утврдили посљедице елемената изборног система које се односе на пропорционалност гласова и мандата, тип страначког система и његов степен фрагментације.

Сагледавајући политичке посљедице већинске и пропорционалне формуле, циљ нам је да истакнемо предности и мане, и предложимо алтернативне моделе избора политичких представника како би се унаприједио легитимитет политичких институција.

2. ИЗБОРИ ЗА ПРЕДСЈЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Позиција Председника у политичком систему РС има важну или чак прворазредну улогу. Председничка институција има снажан политички и симболички капацитет. Устав Републике Српске дефинише прилично снажну позицију Председника, којем додјељује значајну политичку моћ а не само симболичну и церемонијалну улогу. Поред тога што представља Републику и предлаже Народној скупштини мандатара за састав Владе, Председник између осталог може да распусти Народну скупштину након што саслуша мишљење председника Владе и Скупштине;⁵ предлаже Скупштини законе, прописе и опште акте;⁶ може на иницијативу најмање 20 посланика разријешити председника Владе, чак и у случају да председник Владе одби-

³ Правила и прописи Привремене изборне комисије, <http://izbori.ba/Documents/-Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/2000gen/rules-egulations-general-elections-2000-ser.pdf>

⁴ Изборни закон Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 23/01.

⁵ Устав Републике Српске, чл. 72.

⁶ Устав Републике Српске, чл. 76.

је да поднесе оставку.⁷ Иако има снажну уставну позицију, политичка моћ Председника у полупредседничком систему РС може зависити од састава политичких (страначких) већина у извршној и законодавној власти, тако да његова реална моћ може осцилирати од тзв. суперпредседничке до церемонијалне.⁸ Оно што је веома важно је чињеница да се Председник бира директно од стране грађана на фиксни временски период и да као такав представља легитимног носиоца грађанског суверенитета. Хоће ли легитимитет председника јачати или слабити зависиће и од начина његовог избора јер морамо узети у обзир могућност грађана да у улози бирача ефективно утичу на избор носилаца јавних функција. Изборни систем просте већине је недвосмислено најједноставнији метод бирања политичких представника јер је само потребно уписати “Х” поред жељеног кандидата, што накнадно омогућава лакше и брзо пребројавање гласова. У контексту председничких избора у РС, системом ручног бројања гласова, свега неколико сати послје затварања биралишта грађани могу знати ко је нови председник.

2.1. Недостаци избора Председника простом већином

Систем просте већине познат је по томе што се широм свијета знатно више користи за изборе парламената него за непосредне изборе председника. Када се говори о директном избору председника, систем просте већине знатно мање је популаран од система апсолутне већине. Избор апсолутном већином је на глобалном нивоу прстигао систем релативне већине током 1990-их година. Укупно 60,5% председничких избора се током 1990-их одржавало системом апсолутне већине, за разлику од 1950-их, када је тај проценат био свега 6,1%. Овако значајна промјена објашњава се јављањем нових демократија у Источној Европи и одржавањем вишестраначких избора у афричких државама током 1990-их, гдје се велика већина држава определилила за изборе апсолутном већином. Многе државе у Латинској Америци такође су прешле на системе апсолутне већине. Оно што је заједничко за све наведене случајеве је потреба за избором председника који има снажну народну подршку.⁹ Према студијама изборних система почетком 2000-их година, на свјетском нивоу међу 91 државом са директно изабраним председницима, 20 држава користи просту већину а 61

⁷ Устав Републике Српске, чл. 94.

⁸ Вид. С. Вукојевић, *Председнички избори у Републици Српској 1996–2022*, Досије студио, Београд 2024.

⁹ М. Golder, “Democratic electoral systems around the world“, 1946–2000, *Electoral Studies*, (24), 2005, 103–121.

апсолутну већину.¹⁰ Такође, међу 32 демократске државе са директно браним председником, шест користи релативну већину а 19 апсолутну већину.¹¹

Увидом у глобални контекст распрострањености изборног система који се користи у РС, можемо закључити како он припада групи мање заступљених и мање популарних изборних система. Највећи проблем избора председника простом већином огледа се у томе што се често за председника изабере кандидат који нема широку народну подршку, односно према конвенционалном схватању подршку која не превазилази најмање 50%+1 глас. Чак и када сузимо фокус на Балкан и државе настале од бивше СФР Југославије, можемо приметијети да све државе са директно браним председником користе системе апсолутне већине (Словенија, Хрватска, Србија, Црна Гора, Сјеверна Македонија). У том смислу, БиХ одступа од држава бивше Југославије иако су све државе заједно прошле период посткомунистичке трансформације, при чему је један од циљева био замјена једнопартијског режима изборним режимом који би постигао широки народни легитимитет, и управо је избор председника апсолутном већином било једно од тих средстава.

Према томе, поставља се питање какве су све политичке последице избора председника РС. Колику су изборну подршку уживали председници, како се изборна формула одражавала на природу страначког такмичења и питање политичке поларизације?

Табела 1. Избори за председника Републике Српске

1996.	СДС	Биљана Плавшић	636.654 (59.2%)
	СДА	Абид Ђозић	197.389 (18.3%)
	НСЗСМ	Живко Радишић	168.024 (15.6%)
	Остали кандидати		6.9%
1998.	СРС-СДС	Никола Поплашен	322.684 (43.9%)
	Коалиција „Слога“	Биљана Плавшић	286.606 (39.0%)
	Босанска странка	Зулфо Нишић	107.036 (14.6%)
	Остали кандидати		2.6%
2000.	СДС	Мирко Шаровић	313.607 (50.1%)
	СНСД	Милорад Додик	162.154 (25.9%)
	ПДП	Момчило Тепић	54.433 (8.7%)
	Остали кандидати		15.8%
	СДС	Драган Чавић	183.121 (35.9%)
	СНСД	Милан Јелић	112.612 (22.1%)

¹⁰ A. Blais, L. Massicotte, A. Dobrzynska, “Direct Presidential Elections: a World Summary“, *Electoral Studies*, (16)4, 1997, 441–455.

¹¹ A. Blais, L. Massicotte, “Electoral Systems“, L. LeDuc, R. G. Niemi, P. Norris, (eds.), *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, SAGE Publications, 2002, 40–69.

С. Вукојевић, *Избори за председника и Народну скупштину Републике Српске: предности, недостаци и алтернативе*, Зборник радова „Реформа изборног законодавства у Босни и Херцеговини: Јачање институционалне легитимности“, И. Сарајево 2026, 77–95.

2002.	ПДП	Драган Микеревић	39.978 (7.8%)
	СДА	Адил Османовић	34.123 (6.7%)
	Остали кандидати		27.1%
2006.	СНСД	Милан Јелић	271.022 (48.87%)
	СДС	Драган Чавић	163.041 (29.40%)
	СДА	Адил Османовић	22.444 (4.05%)
	Остали кандидати		17.7%
2007.	СНСД	Рајко Кузмановић	169.863 (41.3%)
	СДС	Огњен Тадић	142.898 (34.8%)
	ПДП	Младен Иванић	69.522 (16.9%)
	Остали кандидати		7%
2010.	СНСД-ДНС-СП	Милорад Додик	319.618 (50.52%)
	Коалиција заједно за Српску	Огњен Тадић	227.239 (35.92%)
	СДП	Енес Суљкановић	15.425 (2.44%)
	Остали кандидати		11.12%
2014.	СНСД-ДНС-СП	Милорад Додик	303.496 (45.39%)
	Савез за промјене	Огњен Тадић	296.021 (44.28%)
	Домовина	Рамиз Салкић	24.294 (3.6%)
	Остали кандидати		6.68%
2018.	СНСД	Жељка Цвијановић	319.699 (47.04%)
	Савез за побједу	Вукота Говедарица	284.195 (41.82%)
	Заједно за БиХ	Рамиз Салкић	21.292 (3.13%)
	Остали кандидати		8.01%
2022.	СНСД	Милорад Додик	300.180 (47.06%)
	ПДП	Јелена Тривић	273.245 (42.84%)
	Независни кандидат	Ћамил Дураковић	13.760 (2.16%)
	Остали кандидати		7.96%
Извори: Статистички годишњак Републике Српске 2015. Поглавље 3: Избори, http://www.rzs.rs.ba/front/article/1778/?left_mi=None&add=None ; Центална изборна комисија БиХ, https://www.izbori.ba/?Lang=3 .			

Током постдејтонског периода, председнички избори одржани су десет пута, од чега су једни били пријевремени – 2007. године. Као што се може примјетити, само три пута је изабран кандидат који је имао натполовичну већину гласова: Биљана Плавшић 1996, Мирко Шаровић 2000. и Милорад Додик 2010. године. На другој страни, кандидат који је побиједио са најмањом подршком био је Драган Чавић, 2002. године, са свега 35.9% гласова. Према томе, у свим изборним циклусима избор се сводио углавном на два кандидата, што даље само потврђује хипотезу Мориса Дивержеа (*Maurice Duverger*) да изборни систем просте већине фаворизује двостраначки систем.¹² У контексту председничких избора у РС, то двостраначје сводило се на двоблоковску страначку подјелу коју су углавном чиниле странке

¹² M. Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Methuen, London 1964.

окупљене око СНСД-а са једне и СДС-а са друге стране. Таква дво-блоковска подјела изазива поларизујући ефекат јер Председник бива изабран доминантно гласовима својих страначких или коалиционих гласача. То даље доводи до питања легитимности јер Председник не ужива ширу подршку од своје коалиционе базе.

У политички турбулентним периодима, тијесна изборна трка између два кандидата може значајно више поларизовати политичку ситуацију и још дубље учврстити подјеле између страначких блокова. Као такве примјере можемо истакнути председничке изборе 1998. и 2014. године.

На изборима 1998. године, Никола Поплашен, кандидат коалиције СРС-СДС, победио је Биљану Плавшић, кандидаткињу Слоге (СНС-СП-СНСД), са 5% гласова разлике, иако је Слога обезбиједила скупштинску већину. У том периоду, политички јаз између два блока огледао се у сарадњи са међународном заједницом на имплементацији Дејтонског споразума, при чему је међународна заједница у Слоги несумњиво видјела своје саговорнике. Политички јаз је ескалирао када је Поплашен неколико пута безуспјешно покушао именовати за мандатара Владе личности које не долазе из редова скупштинске већине. Криза се разријешила тако што је високи представник смијенио Поплашену, последице чега се двоблоковска подјела продубила. Касније је међународна заједница промијенила систем избора Председника и увела систем алтернативног гласа за изборе 2000. године. Сматрало се да би уместо просте већине увођење алтернативног гласа омогућило бирачима рангирање кандидата, чиме би Бошњаци и Хрвати додијелили своје друге преференције Биљани Плавшић која би обезбиједила натполовичну већину и победила у изборном такмичењу.

Избори 2014. године одвијали су се у контексту опадајуће моћи владајућег СНСД-а. Ипак, на председничким изборима Милорад Додик, кандидат владајуће коалиције СНСД-ДНС-СП је са 1% или око седам хиљада гласова разлике тијесно победио Огњена Тадића, кандидата опозиционе коалиције Савез за промјене (СДС-ПДП-НДП). Истовремено, у избору за српског члана Председништва БиХ однос снага био је другачији. Младен Иванић је са мање од седам хиљада гласова победио кандидаткињу владајуће коалиције Жељку Цвијановић.¹³ Различити исходи избора на два нивоа власти могу се објаснити начинима избора кандидата и подршкама које су кандидати уживали међу различитим етничким групама у РС. Будући да се из РС бира само Србин за српског члана Председништва БиХ, Младен

¹³ Централна изборна комисија БиХ, <https://www.izbori.ba/?Lang=3>

Иванић је победио у тијесној трци јер је успио добити подршку једног дијела бошњачког гласачког тијела, које је стратешки гласало за Иванића и донијело му превагу над Жељком Цвијановић. У избору за председника РС, Бошњаци су имали своје кандидате за потпредседника, па су и гласови усмјеравани према бошњачким кандидатима а не према СДС-овом Огњену Тадићу као кандидату са умјеренијим политичким ставовима. Таква дистрибуција гласова омогућила је Додику тијесну побједу. Коалиција око СНСД сачувала је власт у РС док је Савез формирао власт са бошњачким и хрватским странкама на ниову БиХ, те је на тај начин читав мандатни период до избора 2018. године протекло у међусобном политичком оптуживању и поларизовању односа између два политичка блока.

2.2. Систем апсолутне већине као алтернатива?

Да ли би другачији изборни систем произвео другачије подстицаје на председничке кандидате и гласаче? Систем просте већине усмјерава кандидате на своју гласачку базу, а то се поготово односи на кандидата владајуће већине, који може рачунати само на своју базу без потребе придобијања ширег гласачког тијела. Због тога, сматрамо како би увођење већинског система апсолутне већине (*Majority system*) остварило другачије посљедице у изборној трци. Обје његове варијанте, а то су већински двокружни (*Majority-runoff*) и алтернативни глас (*Alternative vote*), усмјериле би кандидате на тражење шире друштвене подршке. За разлику од система просте већине, који је искључујући према ширем бирачком тијелу и на тај начин поларизујући, систем апсолутне већине је инклузивнији и умјеренији, јер политичко такмичење усмјерава према политичком центру.

У двокружном већинском систему, уколико нико од кандидата не освоји више од 50% гласова, иде се у други круг, у који улазе два најбоље пласирана кандидата из првог круга. Уласком кандидата у други круг мијењају се стратегије кандидата, јер за разлику од првог круга, када су се могли ослањати само на своју гласачку базу, у другом кругу своју политичку стратегију морају прилагодити широј популацији како би били прихватљивији. То, поред умјереније политичке платформе, подразумејева и неформално договарање и склапање савеза са странкама и кандидатима који су испали из такмичења у првом кругу. Из угла гласача, први круг служи за искрено изражавање политичког избора, док се у другом кругу стратешки опредељују између два кандидата. Са друге стране, потреба да се два пута одлази на биралишта може показати и негативне стране двокружног система

попут замора код гласача, а тиме и мање изборне излазности у другом кругу.

Због тога, систем алтернативног гласа (или инстант двокружни) чини се као једноставније рјешење јер нема потребе за организовањем другог круга гласања, али је исто тако и компликованији за пребројавање.¹⁴ Институционална логика алтернативног гласа је слична као и код двокружног већинског. Алтернативни глас треба да подстакне политичке странке и кандидате на тражење подршке и од других група, како би добили апсолутну већину и били изабрани. На тај начин, приморани су на прављење широких политичких платформи и коалиција које би требало да премосте различите врсте политичких и друштвених антагонизама. Предсједнички кандидат не би могао да се ослања само на прве преференције своје гласачке базе, већ би морао тражити друге или треће преференције од осталих група како би прешао праг апсолутне већине.

Важно је подсјетити да је међународна заједница експериментисала са увођењем алтернативног гласа за избор Предсједника 2000. године. Очекивало се да ће Бошњаци своје нижерангиране преференције дати кандидатима из умјеренијих српских странака попут Савеза независних социјалдемократа (СНСД) и Партије демократског прогреса (ПДП), како би се ослабила чврста позиција Српске демократске странке (СДС). Ипак, већ је у првом кругу пребројавања СДС-ов кандидат Мирко Шаровић остварио значајну предност у односу на остале кандидате. Други круг пребројавања преференција био је довољан да Шаровићу обезбиједи натполовичну већину гласова. У другом кругу пребројавања елиминисан је кандидат са најмањим бројем првих преференција а његове нижерангиране преференције додијељене су осталим кандидатима. Пошто се радило о бошњачком кандидату, његове нижерангиране преференције додијељене су осталим бошњачким кандидатима а не умјеренијим српским, па је Мирко Шаровић освојио мандат предсједника на основу преференција српског сегмента. Послије тих избора одустало се од алтернативног гласа јер

¹⁴ Систем алтернативног гласа омогућава бирачима да рангирају кандидате према својим преференцијама, умјесто да једноставно означе свог омиљеног кандидата. Бирач рангира кандидате по својим преференцијама тако што ће свој првог кандидата означити као „1“, другог као „2“, трећег као „3“ и тако даље уколико жели, а може означити и само своју прву преференцију. У првој рунди бројања, гласови се додјељују првим преференцијама. Ако ниједан кандидат не освоји апсолутну већину, елиминише се кандидат с најмање гласова, а гласови се преносе на сљедећег највише рангираног кандидата на тим гласовима. Поступак се понавља све док неки кандидат не освоји апсолутну већину гласова. Овај систем омогућава већу слободу бирачима и осигурава да побједник буде кандидат који има подршку већине бирача.

се показала неспремност етничких гласачких тијела за прекоетничко гласање. Међутим, ипак не значи да такав изборни систем не би у неким наредним периодима произвео жељене посљедице, нарочито онда када је веома тијесна трка између два главна противкандидата.

3. ИЗБОРИ ЗА НАРОДНУ СКУПШТИНУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Пропорционални систем страначких листа (ПР) који се користи за избор Народне Скупштине РС данас представља скоро опште правило када се ради о подијељеним, постконфликтним или постауторитарним друштвима. Његова предност је у томе што смањује број „бачених“ гласова и адекватно или пропорционално пресликава гласове у мандате, па на тај начин омогућава свим важним друштвеним сегментима (нарочито етничким мањинама) политичку представљеност.

3.1. Пропорционалност и фрагментација

Од првих постдејтонских избора до данас, пропорционални систем у РС показао је високу пропорционалност.¹⁵ Избори 1996. године били су најлошије организовани, нису постојали повољни услови за изборну компетитивност, а унутар РС је преовладавао страначки систем са доминантном странком, СДС-ом, која је остварила убједљиву изборну побједу. У сваком случају, пропорционалношћу изборног система допринијели су Херова квота, природни праг, и ентитет као једина или јединствена изборна јединица од 83 мандата (што је већа изборна јединица, то је већа пропорционалност). На сваким сљедећим изборима, укључујући и пријевремене 1997. године, дошло је до политичке фрагментације, а самим тим и до већег броја представљених политичких субјеката. Промјеном изборне формуле из Херове квоте у Сент-Лагеову методу није поремећена пропорционалност изборног система јер није дошло до промјене броја и величине изборних јединица, а величина изборне јединице је један од одлучујућих фактора у одређењу пропорционалности.¹⁶ Сент-Лагеова метода на равноправној основи третира велике и мале странке, због чега највише личи на Херову квоту. Ове двије формуле су најпропорционалније у односу на све остале формуле, између себе не показују знатне раз-

¹⁵ С. Вукојевић, *Посљедице изборног система на стабилност политичких институција у постдејтонској Босни и Херцеговини (1996–2014)*, Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, 2019.

¹⁶ R. Taagepera, M. S. Shugart, *Seat and Votes: the Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven 1989.

лике у погледу пропорционалности, и чак доприносе једнаким изборним резултатима.¹⁷ Увођењем вишечланих изборних јединица од 2000. године није се смањила пропорционална представљеност политичких субјеката јер је увођење компензационих мандата кориговало диспропорције које би настале у односу између броја освојених мандата у изборним јединицама и укупног броја гласова на нивоу цијелог ентитета. Према томе, компензациони мандати и природни праг на нивоу изборне јединице су елементи који су сачували високу пропорционалност изборног система.

Са друге стране, висока пропорционалност изборног система условљава много већу пропусност странака у скупштину, што даље доводи до страначке фрагментације унутар скупштине. Ипак, треба напоменути да нам просто пребројавање странака унутар скупштине не говори много о снази тих истих странака. Због тога, када се умјесто пребројавања израчуна „ефективни број странака“,¹⁸ који утврђује тежину или значај странке у односу на број мјеста које је освојила у скупштини, долази се до закључка да нема свака странка исту снагу у скупштини, нити може бити релевантна у смислу свог коалиционог и уцјењивачког потенцијала.

Табела 2. Ефективни број странака у Народној скупштини Републике Српске

Година избора	1996.	1997.	1998.	2000.	2002.	2006.	2010.	2014.	2018.	2022.
Број странака	9	7	12	13	15	9	10	7	8	11
Ефективни број странака	2.90	5.02	6.82	5.22	5.64	3.30	6.62	4.31	3.22	8.33

Као што се може видјети из Табеле 2, ефективни број странака је од 1996. године до данас флукутирао од најмањег 1996. и 2006. године до највећег 2022. године. То значи да је 1996. и 2006. године од девет политичких субјеката само три имало снагу и било релевантно,

¹⁷ A. Lijphart, “Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas“, B. Grofman, A. Lijphart, (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, New York 1986, 174; D. M. Farrell, *Comparing Electoral Systems*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 1998, 145.

¹⁸ Ефективни број странака представља „хипотетички број странака једнаке величине који би имао исти ефекат на фракционализацију система као што то имају постојеће странке неједнаке величине“. Уколико странке имају једнаку снагу, ефективни број ће бити исти са нумеричким бројем странака у парламенту. Када странке нису исте снаге, њихов ефективни број ће бити мањи од стварног броја. Детаљније о ефективном броју странака и њиховом рачунању видјети у: M. Laakso, R. Taagepera, “Effective Number of Parties – A Measure with Application to West Europe“, *Comparative Political Studies*, (12)1, 1979, 3–27.

па су конкуренција и фрагментација биле мање, а да од 2022. године од укупно 11 субјеката чак њих осам има релевантну снагу, што указује на уједначен однос као и већу конкуренцију и фрагментацију између странака. Ипак, од 1996. године до данас, број релевантних странака се у највећој мјери кретао од три до пет, што упућује на страначки систем са умјереним плурализмом¹⁹ уз повремене појаве атомизације.

3.2. Структура страначког система

Ефективни број странака унутар страначког система РС нас квантитативно информише о броју странака приближне снаге, али нам не говори много о кључном аспект у страначког система, а то је његова структура, односно образац међустраничке интеракције. Према Питеру Меиру (*Peter Mair*), у сржи структуре страначког такмичења налази се такмичење за освајање власти, односно за њено формирање. Меир нуди три критеријума за разумијевање страначког такмичења.²⁰ Прво, структура страначког такмичења идентификује се кроз образац страначких алтернатија у влади.²¹ Друго, идентификује се степен до којег су владајуће странке увијек исте или је дошло до иновације (иновативне формуле) у погледу коалиционих партнера. Треће, поставља се питање ко влада, и до којег је степена приступ влади отворен за широки распон различитих странака или ограничен на мањи број странака.

Комбинација три наведена критеријума – алтернатије у влади, познатост/иновативност владине композиције, распон странака које улазе у владу – производи два обрасца у структури страначког такмичења. Један образац је релативно затворена структура страначког такмичења гдје је страначко такмичење веома предвидљиво, алтерна-

¹⁹ Према Ђованију Сарторију (*Giovanni Sartori*), умјерени плурализам налази се између двостранича и поларизованог плурализма. Карактерише га постојање три до пет релевантних странака од којих једна не може владати сама па су због тога коалиционе владе неминовне. Видјети више у: G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 1976, 154–164.

²⁰ P. Mair, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford University Press, Oxford 1997; P. Mair, “Comparing party systems“, L. LeDuc, R. G. Niemi and P. Norris, (eds.), *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, SAGE Publications, London 2002, 88–107.

²¹ Алтернатије могу бити: *потпуне*, када су владајућа странка или странке у цјелини замијењене опозиционом странком или странкама; *дјелимичне*, када нова владајућа већина укључује најмање једну странку из претходне владајуће већине; *непостојане*, када једна или неколицина странака контролишу власт дужи временски период без могућности дјелимичне или потпуне алтернатије.

ције у влади су потпуне или непостојеће, владајућа формула искључује иновативност и у потпуности је позната, и приступ влади је лимитиран на мали број странака. Други образац чини отворену структуру страначког такмичења с веома непредвидљивим страначким такмичењем. Алтернације у влади су дјелимичне, владајућа композиција је иновативна, и приступ влади је отворен за готово све релевантне странке.

У РС, формирање владе вршено је на бази потпуних алтернација, осим 2006. године, када је Влада формирана на бази дјелимичне алтернације. Доласком до раскола унутар владајуће коалиције Српске демократске странке и Партије демократског прогреса 2006. године, ПДП је заједно с осталим опозиционим странкама изгласао неповјерење Влади, чиме је на бази дјелимичне алтернације формирана прелазна влада до расписивања избора у јесен 2006. У прелазној влади ПДП је постао коалициони партнер највеће опозиционе странке СНСД.

Композиције владајућих већина у РС током дужег временског периода показивале су одсуство иновативности. На бази потпуне алтернације, на власти су се смјењивали страначки блокови с јасно издиференцираним странкама које су чиниле те блокове. Један су чиниле и чине осовина СДС-ПДП. Други блок је састављен од Савеза независних социјалдемократа, Социјалистичке партије (СП), Српског народног савеза (СНС), при чему је 2000. године цијепањем СНС-а настала нова странка, Демократски народни савез, која је заједно са СНСД и СП чинила владајуће коалиције од 2006. године. Временом су им се прикључиле новонастале странке попут Уједињене Српске (УС), Демократског савеза (ДЕМОС) и Социјалистичке партије Српске (СПС). Ове странке нису дјеловале опозиционо, већ им је циљ био чување власти или улазак у власт, тако да не можемо говорити о постојању иновације.

Двоблоковска или биполарна природа умјереног плурализма у РС, с доминантним странкама унутар коалиционих блокова (СДС и СНСД), утиче на степен отворености или затворености владе за различите странке. Различите композиције влада од 1996. године до данас говоре о ограниченим могућностима свих релевантних странака да буду дио владајуће већине. Владе су биле лимитиране на мањи број релевантних странака при чему су одређене странке перципиране као неприхватљиви партнери у влади. Једино одступање десило се када је опозициони Народни демократски покрет (НДП) послјије пораза на изборима 2018. ушао у владајућу коалицију предвођену СНСД-ом.

У погледу алтернација у влади, потпуне алтернације су заступљеније од дјелимичних. Од првих избора 1996. године, у власти су се потпуно смјењивала два политичка блока. Сваки блок је укључивао ПДП као свог мањег партнера у влади, при чему је у ситуацији дјелимичне алтернације 2006. године ПДП промијенио свог већег партнера (СДС) и придружио се конкурентском великом партнеру (СНСД) без дугорочног континуитета коалирања (2009. године ПДП је напустио владајућу коалицију и прешао у опозицију). Недостатак дугорочног континуитета одржавања партнера у дјелимично алтернирајућим владама указује на примат потпуних алтернација и на тенденцију затворености структуре такмичења. Иста ситуација је и с иновацијама у композицијама влада. Одсуство континуираних смјена на власти с неочекиваним или непредвидљивим саставима коалиција иде у прилог мањку иновативних формула.

Због недостатка континуитета дјелимичних алтернација, иновативних формула, и отворених могућности за све релевантне странке да буду дио владајуће коалиције, страначки систем РС тежи предвидљивим обрасцима коалирања и показује тенденцију у правцу затворености структуре страначког такмичења. Страначки систем није у потпуности отворен или затворен, за сада на континууму само гравитира према потпуној затворености, односно дугорочној предвидљивости и стабилности.

Анализирање структуре страначког такмичења прави јасну дистинкцију у односу на анализу изборних резултата странака. Изборне флукуације гласова, нестабилно бирачко тијело, нестајање, трансформација или настајање релевантних странака, не детерминише структуру страначког система, која може остати непромијењена упркос свим могућим промјенама које могу захватити поједине странке. Српска демократска странка имала је 1997. године дупло мање посланика него 1996, да би 2000. године поново порастао број мандата па након тога опадао итд. Слична ситуација је и са СНСД-ом, који је 1997. имао само два посланика у Скупштини, након чега је њихов број прогресивно растао до избора 2006. године, на којима су освојили 41 мандат, након чега се њихов број почео смањивати. Међутим, изборне флукуације не утичу битно на биполарни или двоблоковски карактер умјереног плурализма у РС, који је остао релативно стабилан и предвидљив, упркос наглашеним изборним флукуацијама. Обриси двоблоковског такмичења почели су се јављати од 1997. године, након чега су се одржали упркос промјенама које су појединачне странке доживјеле, а од 2006. године двоблоковско такмичење још више се стабилизовало и помјерило према затвореној структури такмичења.

3.3. Потенцијалне предности мјешовитог изборног система

Када се говори о манама ПР-а, сматрамо да такав систем генерално, па и у случају РС, ствара слабу везу између изабраних представника и гласача. Будући да се посланици у Скупштини бирају путем изборних листа а не кроз једномандатне изборне јединице, гласачи имају веома мали утицај на то који ће конкретни кандидат бити изабран са страначке листе. Већина кандидата на страначким листама долази из већих средина попут Бањалуке, Приједора, Бијељине, Добоја или Источног Сарајева, тако да су мање средине условно речено мање заступљене или нису уопште заступљене у Скупштини, што доводи до тога да грађани из таквих средина немају своје представнике у скупштини. Иако ПР веома равномјерно пресликава гласове у мандате, са друге стране се јавља релативно слаба географска репрезентативност Скупштине.

Због тога, сматрамо како би увођење мјешовитог изборног система (*Mixed-member electoral system*) поправило дефиците постојећег ПР-а без нарушавања његових позитивних ефеката. Мјешовити изборни систем је постао веома популаран током 1990-их и неки аутори га сматрају као „најбољи од два свијета“²² јер комбинује предности већинског и пропорционалног система који важе као два раздвојена и непомирљива свијета изборних система. Мјешовити систем омогућава гласачима да дају глас и страначкој листи путем пропорционалног система и појединачном кандидату путем већинског система кроз једномандатну изборну јединицу. Свијет мјешовитих изборних система веома је шаролик због разлика у елементима који се комбинују попут односа мандата који се попуњавају према пропорционалној и већинској формули; зависног или независног утицаја једне изборне формуле на другу; типа већинске формуле; величине изборне јединице и изборног прага код пропорционалне формуле.²³ Сматрамо како би за избор Народне скупштине РС најпријемчивији био модел који се користи у Савезној Републици Њемачкој. Мјешовити систем у Њемачкој је такозвани „зависни“ или „компензацијски“ мјешовити (*Dependent mixed electoral system*) или „пропорционални мјешовити систем“ (*Mixed-member proportional*). Његова главна одлика је да се једна половина мандата у парламенту бира према већинској а друга половина према пропорционалној формули, при чему је примјена пропорционалне формуле зависна од дистрибуције мандата према

²² M. S. Shugart, M. P. Wattenberg, (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford University Press, Oxford 2001.

²³ R. G. Moser, Ethan Scheiner, “Mixed electoral system and electoral system effects: controlled comparison and cross-national analysis“, *Electoral Studies*, 23, 2004, 575–599.

већинској формули, те тако пропорционална компонента мјешовитог система компензује диспропорционалност већинске компоненте.²⁴

У случају избора за Народну скупштину РС, примјена зависног мјешовитог система са балансираним односом већинске и пропорционалне формуле подразумејувала би да се од 83 мандата пола њих (нпр. 42) бира путем једномандатних изборних јединица (већинска формула), док би се друга половина бирала путем вишемандатних изборних јединица (пропорционална формула). Дакле, један ниво расподеле мандата су једномандатне изборне јединице, док су други ниво расподеле вишемандатне јединице које територијално покривају неколицину једномандатних изборних јединица. Тако би гласач могао дати глас кандидату који представља конкретну гласачеву изборну јединицу која територијално може покривати локалну средину – општину или град. Други глас би ишао за страначку листу у вишемандатној изборној јединици која територијално обухвата неколико општина и/или градова. Путем једномандатне изборне јединице учврстила би се веза између гласача и посланика, грађани би знали ко представља средину из које долазе, и Скупштина би у коначници била територијално репрезентативнија.

Већинска формула унутар мјешовитог система више би одговарала великим политичким странкама јер би се на нивоу изборне јединице такмичење свело на два главна кандидата. Као политичка посљедица јавио би се велики број бачених гласова и чисти двопартизам, због чега управо служи пропорционална формула унутар мјешовитог система како би се блокирала пројекција двопартизма на ентитетски ниво и подстакла конкуренција између више политичких странака, укључујући и оне мање. Мјешовити систем би подстицао странке на формирање предизборних коалиција како би се освојило мјесто у једномандатној изборној јединици. Тако би се на нивоу Скупштине смањила фрагментација у односу на чисти пропорционални систем. Истовремено, пропорционална формула мјешовитог система омогућила би већи број странака у Скупштини него под чистим већинским системом. У коначници, сматрамо како би зависни тј. компензацијски мјешовити систем са уједначеним односом већинске и пропорционалне формуле довео до умјерено фрагментисаног страначког система, односно до умјереног плурализма са три до пет релевантних странака. Његовом примјеном не би се значајно нарушила структура тренутног страначког система под пропорционалним изборним системом.

²⁴ Вид. W. Roberts Clark, M. Golder, S. Nadanichek Golder, *Principles of Comparative Politics*, 2nd edition, CQ Press, Washington DC 2013, 583–587.

4. ЗАКЉУЧАК

Увидом у начине избора председника и Народне скупштине РС идентификовали смо њихове предности и мане и предложили потенцијалне алтернативе. Избор председника РС системом просте већине најједноставнији је и најефикаснији начин бирања кандидата. Са друге стране, такав систем није нарочито популаран када се говори о избору Председника, јер може довести до поларизујућег ефекта, нарочито онда када Председник не ужива ширу народну подршку. Због тога, сматрамо како би увођење изборног система апсолутне већине (двокружни већински или алтернативни глас) смањило потенцијални поларизујући ефекат система релативне већине јер би подстицало кандидате у тражењу шире страначке и народне подршке, чиме би се додатно оснажио легитимитет носиоца председничке функције.

Када је у питању избор Народне скупштине РС, елементи пропорционалног изборног система попут ниског изборног прага, вишечланих изборних јединица, компензационих мандата и Сент-Лагеове изборне формуле чине овакав систем веома пропорционалним и пропусним за мање политичке странке. Пропорционална формула је у дужем временском периоду утицала на креирање умјереног плурализма са благом страначком фрагментацијом од три до пет релевантних странака. Таква фрагментација са повременим појавама атомизације не утиче значајно на структуру страначког такмичења. Структура такмичења се у готово читавом постдејтонском периоду сводила на двоблокско такмичење између СДС-а и СНСД-а. Страначки систем РС тежи предвидљивим обрасцима коалирања и показује тенденцију у правцу затворености структуре страначког такмичења, односно дугорочној предвидљивости и стабилности. Као потенцијална алтернатива пропорционалном систему јавља се мејшовити изборни систем који омогућава већу територијалну репрезентативност скупштине и чвршћу везу између гласача и посланика.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Blais, Andre, Massicotte, Louis, Dobrzynska, Agnieszka, “Direct Presidential Elections: a World Summary“, *Electoral Studies*, (16)4, 1997;
2. Blais, Andre, Massicotte, Louis, “Electoral Systems“, Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris, (eds.), *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, SAGE Publications, 2002;

3. Clark, William Roberts, Golder, Matt, Golder, Sona Nadanichek, *Principles of Comparative Politics*, 2nd edition, CQ Press, Washington DC, 2013;
4. Duverger, Maurice, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Methuen, London, 1964;
5. Farrell, David M., *Comparing Electoral Systems*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 1998;
6. Golder, Matt, “Democratic electoral systems around the world, 1946–2000“, *Electoral Studies*, 24, 2005;
7. Laakso, Markku, Taagepera, Rein, “Effective Number of Parties – A Measure with Application to West Europe“, *Comparative Political Studies*, (12)1, 1979;
8. Lijphart, Arend, “Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas“, Bernard Grofman, Arend Lijphart, (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, New York, 1986;
9. Mair, Peter, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
10. Mair, Peter, “Comparing party systems“, In Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, SAGE Publications, London, 2002;
11. Moser, Robert G., Scheiner, Ethan, “Mixed electoral system and electoral system effects: controlled comparison and cross-national analysis“, *Electoral Studies*, 23, 2004;
12. Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976;
13. Shugart, Matthew S., Wattenberg, Martin P., (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2001;
14. Taagepera, Rein, Shugart, Matthew S., *Seat and Votes: the Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven, 1989;
15. Вукојевић, Стефан, Посљедице изборног система на стабилност политичких институција у постдејтонској Босни и Херцеговини (1996–2014), Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, 2019;
16. Вукојевић, Стефан, Предсједнички избори у Републици Српској 1996–2022, Досије студио, Београд 2024.

Правни прописи и документи

1. Изборни закон Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, 23/01;
2. OSCE, Elections in Bosnia-Herzegovina, September 12–13, 1998: Final Report, 13 October 1998, <https://www.osce.org/odihr/elections/-bih/14045>;

С. Вукојевић, *Избори за предсједника и Народну скупштину Републике Српске: предности, недостаци и алтернативе*, Зборник радова „Реформа изборног законодавства у Босни и Херцеговини: Јачање институционалне легитимности“, И. Сарајево 2026, 77–95.

3. Правила и прописи Привремене изборне комисије, <http://izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/2000gen/rules%20regulations-general-elections-2000-ser.pdf>;
4. Статистички годишњак Републике Српске 2015. Поглавље 3: Избори, http://www.rzs.rs.ba/front/article/1778/?left_mi=None&add=None;
5. Устав Републике Српске.

Associate Professor Stefan Vukojević, LL.D.

Faculty of Philosophy, University of East Sarajevo

ELECTIONS FOR THE PRESIDENT AND THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF SRPSKA: ADVANTAGES, SHORTCOMINGS AND ALTERNATIVES

Summary

The author analyzes the methods of electing the President of the Republic of Srpska and the National Assembly of the Republic of Srpska. The analysis focuses on key elements of the electoral system and the political consequences arising from them. The President is elected by a plurality electoral system, while the assembly is elected by a proportional system of party lists. The paper will highlight the advantages and disadvantages of the two electoral systems, as well as potential alternatives, aiming to achieve greater legitimacy of the executive and legislative branches.

Key words: *Majority electoral system; Proportional representation; President; Assembly; Elections; Republic of Srpska.*

Доц. др Сања Голијанин

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

УПРАВНОПРАВНА ЗАШТИТА ИЗБОРНОГ ПРАВА

Аутор у раду даје систематичан и нормативно утемељен приказ заштите изборног права у Босни и Херцеговини, са јасним фокусом на управнопроцесне механизме и улогу изборних комисија и Суда Босне и Херцеговине. Поступак заштите изборног права у Босни и Херцеговини карактерише комбинација двостепеног и потенцијално тростепеног одлучивања, са изузетно кратким роковима за поступање и широким овлашћењима изборних комисија, посебно Централне изборне комисије Босне и Херцеговине.

Судска контрола одлука Централне изборне комисије има посебан значај у систему заштите изборног права јер обезбјеђује додатни ниво правне сигурности. Уочени су одређени нормативни недостаци, попут недовољно јасних правних посљедица „ћутања“ Централне изборне комисије, што указује на простор за даље унапређење постојећег правног оквира.

Кључне ријечи: Изборно право; Приговор; Жалба; Изборна жалба; Централна изборна комисија Босне и Херцеговине; Суд Босне и Херцеговине.

1. УВОД

Изборно право синтетизовано означава скуп права која се уставом и изборним законодавством гарантују грађанима и другим учесницима у изборима. Са становишта теорије, изборно право суштински обухвата четири права која су међусобно повезана: активно бирачко

право, пасивно бирачко право, право на упис у бирачки списак и право учесника у изборном процесу на обавијештеност.¹

Као и свако друго право, и изборно право је подложно повредама, а смисао његове заштите је обезбиједити слободно опредјељивање бирача и правилност изборног процеса.² Заштита изборног права током изборног процеса обухвата комплексан систем који чине изборним законодавством установљење институције које су надлежне за заштиту изборног права, процедуре које се примјењују, као и инструменти правне заштите који стоје на располагању бирачима и политичким субјектима током изборног процеса и санкције за повреду изборног права.³ О заштити изборног права старају се прије свега органи за спровођење избора, потом судови, законодавни орган, а неријетко и уставни судови.⁴ У раду, фокус је усмјерен на управно-процесну заштиту изборног права у Босни и Херцеговини.

У Босни и Херцеговини, заштита изборног права уређена је Изборним законом Босне и Херцеговине,⁵ те релевантним подзаконским актима Централне изборне комисије Босне и Херцеговине,⁶ уз супсидијарну примјену процесних правила садржаних у законима о управном поступку.⁷ Правна средства за заштиту изборног права су приговор и жалба. О заштити изборног права одлучују изборне комисије (Централна изборна комисија БиХ, Републичка изборна комисија Републике Српске, општинска односно градска изборна комисија и Изборна комисија Брчко Дистрикта БиХ) и, у коначници, Апелационо

¹ Више о овоме, вид. М. Настић, „Заштита изборног права“, *Препоруке за измену изборног законодавства* (ур. З. Стојиљковић, Д. Спасојевић), NDI Serbia, Београд 2011, 51–56; М. Пајванчић, *Изборно право*, Нови Сад 2008, 5–6; Д. Миленковић, „Проблеми управно-процесне заштите изборног права у току трајања изборног поступка у Републици Србији“, *Српска политичка мисао* 1/2014, 95–112.

² М. Настић, 52.

³ М. Пајванчић, 143.

⁴ Више о овоме, вид. М. Настић, 51–63.

⁵ Изборни закон Босне и Херцеговине – Изборни закон БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02 – испр., 4/04, 20/04, 25/05, 77/05, 11/06, 24/06, 33/08, 37/08, 32/10, 48/11 – одлука УС, 63/11 – одлука УС, 18/13, 7/14, 31/16, 54/17 – одлука УС, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22, 24/24 и 24/24 – исправка. Изборни закони ентитета не садрже одредбе о заштити изборног права.

⁶ Упутство о процедурама за рјешавање по приговорима и жалбама поднесеним изборним комисијама, https://www.izbori.ba/Documents/izbori/podzakonski_akti/uputstvo_o_procedurama_za_rjesavanje_po_prigovorima_i_zalbama_podnesenim_izbornim_komisijama_precisceni_tekst_s.pdf, 12. октобар 2025.

⁷ Закон о управном поступку, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 и 53/16.

одјелење Суда Босне и Херцеговине у поступку по изборним жалбама.

2. СРЕДСТВА ЗАШТИТЕ ИЗБОРНОГ ПРАВА

Током трајања изборног процеса, почев од расписивања избора, преко уписа у бирачки списак, кандидовања, гласања до тренутка проглашења изборних резултата могуће су повреде изборних права свих учесника у изборном процесу.⁸ Да би повреде изборног права биле отклоњене, законом се установљавају правна средства за заштиту изборног права.

У Босни и Херцеговини, два основна правна средства за заштиту изборног права су приговор и жалба, које овлашћени субјекти изјављују надлежним изборним комисијама. Субјекти који могу да користе наведене инструменте заштите изборног права су бирачи и политички субјекти (политичке странке, независни кандидати, коалиције или листе независних кандидата). Надлежност за одлучивање по приговору подијељена је између општинских изборних комисија⁹ и Централне изборне комисије БиХ, у зависности од повреде изборног права. На одлуке општинских изборних комисија донесених по приговору дозвољена је жалба Централној изборној комисији БиХ, против чијих одлука је обезбијеђена судска заштита пред Апелационим одјелењем Суда Босне и Херцеговине.

2.1. Приговор

Поступак за заштиту изборног права покреће се подношењем приговора надлежној изборној комисији. Бирач може изјавити приговор када је угрожено његово лично изборно право. У смислу Изборног закона БиХ, бирач је држављанин Босне и Херцеговине који је уписан у Централни бирачки списак.¹⁰ Политички субјект (политичка странка, независни кандидат, коалиција и листа независних кандидата) који је овјерио учешће на изборима у складу са Изборним законом БиХ може такође користити приговор као инструмент заштите изборног права.

⁸ Г. Марковић, *Уставно право*, ЈП Завод за уџбенике и наставна средства, Источно Ново Сарајево 2021, 282.

⁹ У раду се користи законски термин – општинске изборне комисије под којим се подразумијевају изборне комисије у основним изборним јединицама (општина, град, Брчко Дистрикт).

¹⁰ Изборни закон БиХ, чл. 1.1а, ст. 1, тач. 19.

Првостепена надлежност за одлучивање по приговорима подијељена је између изборне комисије у основној изборној јединици и Централне изборне комисије БиХ, у зависности од тога на шта се односи приговор.¹¹ Изборна комисија у својој општини, граду, Брчко Дистрикту БиХ има првостепену надлежност за одлучивање по приговорима изјављеним због повреда законом установљених правила понашања политичких субјеката у периоду изборне кампање учињених унутар те основне изборне јединице, осим у случајевима који су експлицитно додијељени Централној изборној комисији БиХ.¹² Централна изборна комисија БиХ одлучује по приговорима изјављеним због злоупотребе јавних средстава у изборној кампањи од стране носилаца извршне функције и носилаца мандата, спречавања новинара да обављају свој посао у складу са правилима професије и изборним правилима, те у случају повреде која се односи на коришћење говора мржње, објављивања или употребљавања слика, симбола и других материјала који би могли навести или подстаћи на ширење мржње, у случају лажног представљања у име политичких субјеката у циљу добијања позиција у бирачким одборима, злоупотребе права на учешће у раду бирачког одбора, као и коришћења домаћих и међународних средстава комуникације с циљем утицаја на бираче.¹³ Централна изборна комисија БиХ има првостепену надлежност и у случају повреде правила изборног процеса, изборних права и повреде правила Поглавља 16. Изборног закона БиХ која се односе на улогу медија у изборном процесу учињене од стране политичког субјекта.¹⁴

Форма и садржај приговора прописани су законом. Приговор се подноси на обрасцу који је утврдила Централна изборна комисија или путем електронске апликације и садржи кратак опис учињене повреде и доказе који потврђују наводе приговора.¹⁵ Приговор мора бити потписан. Мишљења смо да приговор треба да садржи и захтјев за отклањање неправилности иако тако нешто није прописано законом.

¹¹ Изборни закон БиХ првобитно је предвиђао Изборно вијеће за приговоре и жалбе, као посебно тијело за заштиту изборног права, које је дјеловало у оквиру Централне изборне комисије БиХ. То тијело је имало првостепену и другостепену надлежност установљену и разграничену одредбама закона. Вид. А. Šantić, *Izbornopravo, Iskustva Bosne i Hercegovine i evropskih država*, Sarajevo 2014, 283.

¹² Поглавље 6. Изборног закона БиХ, чл. 6.4.

Изборна комисија у својој основној изборној јединици одлучује у првом степену о приговорима на поступке именовања чланова бирачких одбора, у вези с повредом изборног права у периоду кампање политичких субјеката, у вези кршења изборне тишине и повреде бирачког права на дан избора.

¹³ Вид. Изборни закон БиХ, чл. 7.3, ст. 1, т. 3. и 7, чл. 7.3, ст. 2 и чл. 7.4, ст. 1, тач. 3.

¹⁴ Изборни закон БиХ, чл. 6.6, ст. 1.

¹⁵ Изборни закон БиХ, чл. 6.3, ст. 1.

Приговор се може изјавити најкасније у року од 72 часа од учињене повреде, осим ако Изборним законом БиХ није другачије одређено. Надлежна изборна комисија одбацује закључком недопуштен, неблаговремен или од неовлашћеног лица изјављен приговор, као и приговор за који се не може утврдити ко је његов подносилац. Ако подносилац приговора није поднио приговор на прописаном обрасцу, или га је поднио путем електронске апликације па не садржи све потребне податке, или је приговор неразумљив, непотпун односно не садржи довољно доказа којима би били поткријељени наводи истакнути у приговору, или нису наведене одредбе Изборног закона БиХ за које се сматра да су повријеђене, надлежна изборна комисија ће на то указати подносиоцу приговора и позвати га да у року од 24 часа од пријема обавјештења отклони недостатке приговора. Уколико подносилац приговора не отклони недостатке, сматраће се да приговор није ни поднесен. На ову околност, подносилац приговора ће бити упозорен у обавјештењу.¹⁶

Ако су испуњене процесне претпоставке за одлучивање по приговору, приговор се доставља без одлагања свим странама наведеним у приговору, које се могу у року од 24 часа од пријема приговора, у писаној форми, изјаснити о наводима приговора. Надлежна изборна комисија може одржати усмену расправу на којој ће саслушати подносиоца приговора, свједоке и друга лица ако оцијени да је то потребно за правилно разјашњење ствари.

Рок за доношење одлуке по приговору износи 48 часова након истека рока од 24 часа за достављање изјашњења страна које су наведене у приговору. Уколико утврди да нема повреде изборног права, надлежна изборна комисија ће одбити приговор као неоснован. Ако приговор усвоји, изриче мјеру којом се отклањају неправилности на које се односи приговор или санкцију,¹⁷ а о својој одлуци одмах обавјештава подносиоца приговора, као и друге стране.

Интересантно је да је Централна изборна комисија БиХ својим општим актом регулисала посљедице „ћутања“ општинске изборне

¹⁶ Упутство о процедурама за рјешавање по приговорима и жалбама поднесеним изборним комисијама, чл. 6, ст. 5.

¹⁷ „Централна изборна комисија БиХ и општинска изборна комисија могу наредити предузимање мјера којима се отклањају неправилности на које се односи приговор из члана 6.4 и члана 6.6 овог Закона, што укључује али се не ограничава на додавање или брисање имена бирача са Централног бирачког списка, покренути иницијативу за смјењивање лица које ради у центру за бирачки списак или смијенити члана у бирачком одбору, или наређивање одређеном лицу или странци да обустави активности којима се крши овај закон и изрећи новчану казну.“ Вид. Изборни закон БиХ, чл. 6.5.

комисије, тј. недоношење одлуке по приговору у законом прописаним роковима, али не и евентуално „ћутање“ Централне изборне комисије. Наиме, уколико изборна комисија не одлучи по приговору у случајевима у којима има првостепену надлежност и у роковима предвиђеним законом, о приговору ће одлучити Централна изборна комисија БиХ.¹⁸

Поступак заштите изборног права може се покренути и по службеној дужности против политичког субјекта и запосленог или по било ком основу ангажованог у изборној администрацији по сазнању за учињену повреду. Иницијативу за покретање поступка по службеној дужности надлежној изборној комисији може поднијети свако правно или физичко лице у писаној форми.¹⁹ Рок за покретање поступка по службеној дужности на основу поднесене иницијативе није законом одређен, као ни начин сазнања за учињену повреду. Према ставу судске праксе, основ за поступање по службеној дужности може бити и сазнање из иницијативе поднесене путем имејла.²⁰ Међутим, у случају да општинска изборна комисија не покрене поступак по службеној дужности због учињене повреде из своје надлежности, Централна изборна комисија БиХ ће, по сазнању, покренути и окончати поступак.

Јасно разграничене надлежности између општинских изборних комисија и Централне изборне комисије БиХ, кратки рокови за одлучивање, као и могућност поступања по службеној дужности омогућавају брзо и ефикасно реаговање на уочене неправилности. Током два изборна циклуса – локалних избора 2024. године и општих избора 2022. године – Централна изборна комисија БиХ је покренула знатан број поступака по службеној дужности, углавном по поднесеној иницијативи од стране организација цивилног друштва.²¹

С друге стране, у наведеним изборним циклусима као подносиоци приговора најчешће су се јављали политички субјекти (прије свих, политичке странке). Од тренутка расписивања локалних избора 2024. године до завршетка изборног процеса, Централна изборна комисија

¹⁸ Упутство о процедурама за рјешавање по приговорима и жалбама поднесеним изборним комисијама, чл. 6, ст. 9.

¹⁹ Изборни закон БиХ, чл. 6.2, ст. 2 и 3.

²⁰ Вид. Рјешење Апелационог одјељења Суда БиХ, бр. S 1 3 Іž 049381 24 Іž од 18. септембра 2024. године.

²¹ Коалиција за слободне и поштене изборе „Pod lupom“, *Анализа приговора и жалби на изборни процес Општих избора 2022. у Босни и Херцеговини*, <https://podlupom.org/biblioteka/analize-i-istrazivanja-kat/analiza-prigovora-i-zalbi-na-izborni-proces-opstih-izbora-2022-godine-u-bosni-i-hercegovini/>, 20. септембар 2025.

БиХ запримила је 2.977 приговора/жалби.²² То је скоро четири пута више него за опште изборе 2022. године. Највише приговора, чак 603, изјављено је због кршења одредаба о преурањеној изборној кампањи,²³ 202 приговора уложена су због злоупотребе јавних средстава и ресурса током изборне кампање, 151 због кршења изборне тишине, 145 приговора у вези са плаћеном изборном кампањом у вријеме када је то забрањено, 57 приговора је изјављено због говора мржње, док је због злоупотребе дјецe у политичке сврхе изјављен 41 приговор, а због лажног представљања 17 итд. У вези са учињеним повредама на бирачким мјестима на дан избора, Централна изборна комисија БиХ запримила је 153 приговора који су прослијеђени општинским односно градским изборним комисијама на поступање.²⁴

И током провођења општих избора 2022. године знатан број приговора односио се на повреде одредаба о преурањеној изборној кампањи (95), злоупотребу јавних средстава и ресурса у изборне сврхе (63), кршење изборне тишине (61), говор мржње (35), лажно представљање (37), док су повреде бирачког права на дан избора представљале основ за подношење 149 приговора који су прослијеђени мјесно надлежним изборним комисијама на поступање.²⁵

Може се констатовати да је у оба посматрана изборна циклуса највећи број приговора био усмјерен на понашање политичких субјеката у периоду прије и током изборне кампање, док су повреде бирачког права значајан, али мање заступљен сегмент у укупној струк-

²² Подаци о броју приговора упућених изборним комисијама основних изборних јединица нису јавно доступни.

²³ Од дана расписивања избора до дана службеног почетка изборне кампање, политичким субјектима је забрањено упознавање бирача и јавности са програмом и кандидатурама за изборе, било да је плаћено или неплаћено. Затим, забрањено је плаћено политичко оглашавање путем електронских медија, онлајн медија, штампаних медија и друштвених мрежа, те било који облик плаћеног јавног оглашавања. Наведено је забрањено под условом да се не односи на политичко оглашавање о одржавању интерних скупова органа и догађаја који нису у сврху кампање. Вид. Изборни закон БиХ, чл. 1.1а, ст. 1, тач. 8 у вези са чл. 7.1, те чл. 16.14, ст. 3, и Правилник о медијском представљању и јавном оглашавању политичких субјеката у изборном периоду, *Службени гласник БиХ*, бр. 21/24, чл. 7.

²⁴ У извјештајима Централне изборне комисије нема доступних података о укупном броју приговора поднесених општинским односно градским изборним комисијама, већ су изнесени подаци сачињени на бази приговора који су достављени Централној изборној комисији БиХ. Вид. Извјештај о провођењу Локалних избора 2024. године, Централна изборна комисија БиХ, Сарајево 2025. Доступно на: https://www.izbori.ba/Documents/2025/09/izvjest_provodjenje_lok_iz_2024-srp.pdf, 25. септембар 2025.

²⁵ Вид. Извјештај о провођењу Општих избора 2022. године, Централна изборна комисија БиХ, Сарајево 2023. Доступно на: https://www.izbori.ba/Documents/CIK/God-Izvjestaji/2022/izvjestaj_o_provodjenju_opcih_izbora_2022-srp.pdf, 25. септембар 2025.

тури поднесених приговора. Истовремено, изражен пораст броја приговора поднесених током локалних избора 2024. године имплицира повећану активност учесника у изборном процесу, али и интензивније коришћење механизма заштите изборног права пред Централном изборном комисијом БиХ.

2.2. Жалба Централној изборној комисији Босне и Херцеговине

На одлуке општинских изборних комисија којима је одлучено о приговору може се изјавити жалба Централној изборној комисији БиХ. Жалба представља кључни механизам заштите изборног права којим се обезбјеђује контрола законитости и правилности одлука општинских изборних комисија. Рок за жалбу износи 72 часа, рачунајући од дана пријема првостепене одлуке. Жалба се предаје општинској изборној комисији. Ако подносилац преда жалбу непосредно Централној изборној комисији БиХ, она ће жалбу одмах доставити изборној комисији из разлога што првостепени орган цијени да ли су испуњене формалне претпоставке за поступање по жалби. Ако је жалбу изјавило неовлашћено лице, или је она неблаговремена, непотпуна, или се не може утврдити ко је подносилац жалбе, општинска изборна комисија ће жалбу одбацити. Ако жалбу не одбаци, може жалбу уважити и преиначити своју одлуку. Ако сматра да је жалба неоснована, дужна је прослиједити жалбу са свим списима предмета и са изјашњењем на жалбу Централној изборној комисији БиХ у року од 24 часа од дана пријема жалбе.

Када прими жалбу, Централна изборна комисија БиХ поново врши контролу испуњености формалних или процесних услова за вођење поступка по жалби (допуштеност жалбе, благовременост жалбе и легитимација лица које жалбу подноси) и уколико нису испуњени, одбациће жалбу. Ако жалбу не одбаци, узима је у разматрање и рјешавајући по жалби може одбити жалбу, поништити првостепену одлуку у цјелости или дјелимично, или је измијенити. Рок за доношење другостепене одлуке је 48 часова након истека рока од 24 часа за достављање изјашњења страна у поступку.²⁶ Изузетак је предвиђен када се ради о сложенијим стварима, гдје је за утврђивање чињеничног стања потребно саслушати странке и свједоке, те стећи увид у знатан број материјалних доказа. Тада Централна изборна комисија може спровести поступак у року од три до пет дана након истека рока од 24 часа за достављање изјашњења.²⁷ Битно је истаћи да ни приго-

²⁶ Вид. Изборни закон БиХ, чл. 6.6, ст. 2; Упутство о процедурама за рјешавање по приговорима и жалбама поднесеним изборним комисијама (пречишћени текст), чл. 9.

²⁷ Изборни закон БиХ, чл. 6.6, ст. 4.

вор ни жалба немају суспензивно правно дејство, што значи да неће доћи до одлагања обављања изборних радњи прописаних законом.²⁸

Током спровођења локалних избора 2024. године, на првостепене одлуке изборних комисија поднесено је 90 жалби Централној изборној комисији БиХ, од чега је скоро половина жалби (43) одбијена као неоснована.²⁹ Током изборног циклуса 2022. године, на првостепене одлуке општинских изборних комисија изјављено је 76 жалби, од чега је 36 жалби одбијено као неосновано, осам је одбачено, док су преостале жалбе усвојене и одлуке општинских изборних комисија поништене или преиначене из различитих разлога.³⁰

Без обзира на то да ли поступа као првостепени или другостепени орган, Централна изборна комисија БиХ овлашћена је да: 1) нареди општинској изборној комисији, Центру за бирачки списак, центрима за бројање гласова или бирачком одбору предузимање мјера којима се отклањају неправилности које су утврђене; и 2) изрекне законом прописане санкције. Ријеч је о следећим санкцијама: новчана казна до 30.000 конвертибилних марака, брисање имена кандидата са кандидатске листе ако утврди да је кандидат лично одговоран за повреду, поништење овјере политичког субјекта и забрана ангажовања одређеног лица за рад на бирачком мјесту, у Центру за бирачки списак, у општинској изборној комисији, у центрима за бројање или другој изборној комисији успостављеној у складу са ентитетским изборним законима.³¹ Широка овлашћења која Централна изборна комисија има омогућавају не само отклањање конкретних неправилности већ и превентивно дјеловање.

Веома је значајно што се комуникација између изборних комисија и страна у поступку заштите изборног права током изборног периода одвија путем телефакса, електронске поште и непосредно. Могућност подношења приговора и жалби, те достављање одлука изборних комисија путем телефакса или електронске поште неспорно је у функцији ефикасности поступка и правовремене заштите изборног права током изборног процеса.

2.3. Жалба Апелационом одјељењу Суда Босне и Херцеговине

У систему заштите изборног права посебан значај има судска контрола одлука Централне изборне комисије БиХ која обезбјеђује

²⁸ Изборни закон БиХ, чл. 6.3, ст. 5.

²⁹ Извјештај о провођењу Локалних избора 2024. године, 124.

³⁰ Извјештај о провођењу Општих избора 2022. године, 103.

³¹ Изборни закон БиХ, чл. 6.7, ст. 1 и 2.

додатни ниво правне сигурности. На одлуке Централне изборне комисије БиХ може се изјавити жалба Апелационом одјељењу Суда БиХ у року од два дана од дана пријема одлуке. То значи да постоји могућност тростепеног одлучивања у ситуацијама када о поднесеним приговорима у првом степену одлучују општинске изборне комисије, с обзиром на то да се, како је већ речено, против њихових одлука може изјавити жалба Централној изборној комисији БиХ, а потом и жалба Апелационом одјељењу Суда БиХ.

Судски поступак по изборним жалбама регулисан је главом IX Закона о управним споровима Босне и Херцеговине.³² Жалбу Апелационом одјељењу може изјавити свако лице, политичка партија или коалиција чије је изборно право повријеђено или која има одређени правни интерес. Крајње неуобичајено је да се поступак судске заштите покреће жалбом (а не тужбом). Такво законско рјешење отвара низ питања попут тога каква је природа поступка пред Судом БиХ у изборним споровима, што може бити подстицај за даља теоријска промишљања.

Овлашћени субјекти подносе изборну жалбу путем Централне изборне комисије БиХ, а Апелационо одјељење Суда БиХ дужно је донијети судску одлуку у року од три дана од дана пријема жалбе.³³ У поступку по изборним жалбама Суд ће претходно испитати да ли су испуњени процесно-правни услови за мериторно рјешавање жалбе, те ће жалбу одбацити уколико утврди да је жалба недопуштена, неблаговремена или је жалбу изјавило неовлашћено лице. Жалба се доставља свим заинтересованим странама наведеним у жалби, које се могу изјаснити о жалбеним наводима у року од 48 часова од пријема жалбе, а Централна изборна комисија БиХ у наведеном року мора доставити и све списе предмета на који се жалба односи.

Рјешавајући по жалби, Апелационо одјељење Суда БиХ може одбити жалбу ако утврди да није било повреде изборног права, чиме потврђује и правилност изборних аката и радњи које су биле оспорене. С друге стране, ако нађе да је жалба основана, уважиће је и донијети одлуку којом ће одредити мјере које треба предузети да би се отклониле неправилности којима је повријеђено изборно право подносиоца жалбе, одредити рок за извршење и санкције за случај да се одлука не изврши.³⁴ Прописани рокови за поступање суда и страна у

³² Закон о управним споровима Босне и Херцеговине – ЗУС, *Службени гласник БиХ*, бр. 19/02, 88/07, 83/08 и 74/10, чл. 76–82.

³³ Нејасно је зашто се законодавац определио да рокове за одлучивање надлежних изборних комисија одреди у сатима, а код судског одлучивања у данима.

³⁴ ЗУС БиХ, чл. 81.

поступку, као и јасно утврђена овлашћења Суда приликом одлучивања по жалбама, указују на настојање законодавца да обезбиједи ефикасно рјешавање изборних спорова.

Одлука Апелационог одјељења Суда БиХ по жалби због повреде изборног права коначна је и обавезујућа. Не постоји могућност подношења било каквог правног средства против одлуке Апелационог одјељења Суда БиХ, већ само могућност подношења апелације Уставном суду Босне и Херцеговине.

Током локалних избора 2024. године, Суд БиХ је запримио 547 жалби на одлуке Централне изборне комисије БиХ. У поступку одлучивања, Апелационо одјељење Суда БиХ одбило је 510 жалби (93,3%), 22 жалбе одбацило (4%), док је 15 жалби усвојено (3,7%).³⁵ Суд је, дакле, у скоро 98% предмета потврдио одлуке Централне изборне комисије БиХ. Сличну ситуацију можемо уочити и у фази изборног процеса који се односио на провођење општих избора 2022. године, од расписивања избора до окончања посредних избора. Укупно су изјављене 424 жалбе на одлуке Централне изборне комисије БиХ, од којих је Суд БиХ одбио или одбацио 406 жалби (95,8%), 16 жалби усвојио (3,8%) и вратио на поновни поступак, а двије жалбе (0,4%) дјелимично уважио.³⁶ Висок проценат одбијених или одбачених жалби пред Апелационим одјељењем Суда БиХ указује на стабилност и уједначеност праксе Централне изборне комисије БиХ, али и на висок степен повјерења суда у рад изборне администрације.

3. КОМПАРАТИВНИ ПРИКАЗ ЗАШТИТЕ ИЗБОРНОГ ПРАВА (ЦРНА ГОРА, СРБИЈА И ХРВАТСКА)

Управноправна заштита изборног права у Босни и Херцеговини може бити двостепена или тростепена, у зависности од тога на шта се приговор односи. Потенцијална тростепеност одлучивања постоји у ситуацијама када о приговорима у првом степену одлучују општинске изборне комисије јер се против њихових одлука може изјавити жалба Централној изборној комисији БиХ, а потом и жалба Апелационом одјељењу Суда БиХ. Иако су присутна схватања да је такав поступак заштите изборног права дуготрајнији јер укључује више органа који одлучују због чега је неефикасан,³⁷ чињеница је да тростепена заштита изборног права, под претпоставком поштовања изузетно кратких

³⁵ Извјештај о провођењу Локалних избора 2024. године, 120.

³⁶ Извјештај о провођењу Општих избора 2022. године, 8.

³⁷ V. Rogić, B. Primorac, „Trostupnjevitost u postupcima zaštite izbornog prava specifičnosti Izbornoga zakona u Bosni i Hercegovini“, *Izbori u Bosni i Hercegovini* (ur. B. Petrić), Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine, Sarajevo 2017, 71–77.

законом прописаних рокова за одлучивање, обезбјеђује правовремену и ефикасну заштиту изборног права у току изборног процеса.

И у државама у региону попут Црне Горе примјетна је тростепеност одлучивања у случају повреде бирачког права од стране бирачког одбора, јер се приговор изјављује општинској изборној комисији, а затим Државној изборној комисији, и на крају жалба Уставном суду Црне Горе, као и двостепеност одлучивања ако пропуст учини општинска изборна комисија.³⁸ Притом, могућност изјављивања правног лијека на рјешење надлежне изборне комисије којим је одлучено по приговору прописана је само у ситуацијама када је приговор одбачен или одбијен. Интересантним се чини и то што је предвиђена позитивна концепција „ћутања“ управе јер се, у случају да надлежна изборна комисија у законом прописаним роковима не одлучи по приговору, сматра да је приговор усвојен.

У Републици Србији, према одредбама Закона о избору народних посланика, правна средства за заштиту изборног права су приговор, жалба и захтјев за поништавање гласања на бирачком мјесту,³⁹ док су правна средства у спровођењу локалних избора приговор и жалба.⁴⁰ У зависности од нивоа избора, о приговору одлучује Републичка изборна комисија односно локална изборна комисија која је дужна да рјешење о приговору донесе и објави на веб страници у року од 72 часа од пријема приговора. По жалби на рјешење Републичке изборне комисије којим је одбачен или одбијен приговор одлучује Управни суд, док надлежност за одлучивање по жалбама на одлуке изборних комисија имају мјесно надлежни виши судови. У оба случаја, рок у коме надлежни суд треба да донесе одлуку по жалби износи 72 часа од пријема жалбе са списима.⁴¹

Посебну врсту приговора представља приговор на гласање на бирачком мјесту прописан Законом о локалним изборима.⁴² Основна

³⁸ Закон о избору одборника и посланика, *Службени лист РЦГ*, бр. 16/2000 – пречишћени текст, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 – одлука УС, 48/2006, 56/2006 – одлука УС и *Службени лист ЦГ*, бр. 46/2011, 14/2014, 47/2014 – одлука УС, 12/2016 – одлука УС, 60/2017 – одлука УС, 10/2018 – одлука УС и 109/2020 – одлука УС, *Службени лист ЦГ*, бр. 81/25, чл. 108.

³⁹ Закон о избору народних посланика, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 14/22, чл. 147.

⁴⁰ Закон о локалним изборима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 14/22 и 35/24, чл. 79.

⁴¹ Закон о избору народних посланика, чл. 156 и 157; Закон о локалним изборима, чл. 85 и 86.

⁴² Закон о локалним изборима, чл. 57.

разлика у односу на захтјев за поништавање гласања на бирачком мјесту је у томе што у случају подношења захтјева за поништавање гласања постоји могућност тростепеног одлучивања. Захтјев се подноси локалној изборној комисији против чијег рјешења је дозвољен приговор Републичкој изборној комисији, а против одлуке Републичке изборне комисије и жалба Управном суду. С друге стране, заштита изборног права на локалним изборима остаје двостепена јер се против одлуке локалне изборне комисије по приговору на гласање на бирачком мјесту може изјавити жалба надлежном вишем суду.⁴³

У Републици Хрватској, поступак заштите изборног права је двостепен. У зависности од нивоа избора, надлежност за одлучивање по приговору (који се подноси у року од 48 часова рачунајући од истека дана када је извршена радња на коју се односи приговор) има Државно изборно повјеренство односно жупанијско изборно повјеренство. Рок за доношење рјешења износи 48 часова од тренутка достављања приговора. Против рјешења надлежног изборног повјеренства подносилац приговора има право жалбе Уставном суду Републике Хрватске. Уставни суд има рок од 48 часова да донесе одлуку, и тај рок почиње да тече од тренутка пријема жалбе.⁴⁴ Примјетна је потпуна уједначеност рокова за подношење приговора и жалбе, те за одлучивање.

Компаративна анализа показује да рјешења садржана у правним системима Црне Горе, Србије и Хрватске у великој мјери дијеле заједничке принципе са системом заштите изборног права у Босни и Херцеговини, прије свега у погледу кратких рокова, ограниченог броја правних лијекова и значајне улоге изборних комисија. Разлике се могу уочити у погледу надлежности судова за поступање по жалбама у поступцима заштите изборног права.

Поред општих правила о приговору, законодавац регулише и друге посебне врсте приговора, попут приговора против рјешења о именовању чланова органа за спровођење избора (изборна комисија и бирачки одбор), приговора против рјешења о проглашењу или одбијању проглашења изборне листе, као и против рјешења о одбацивању изборне листе.

⁴³ М. Давинић, „Изборни спорови пред Управним судом у Републици Србији“, *Право и јавне делатности – liber amicorum Јовица Тркуља* (ур. С. Вукадиновић), Београд 2024, 172 и даље.

⁴⁴ Вид. Закон о изборима заступника у Хрватски сабор, *Народне новине*, бр. 116/99, 109/00, 53/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 19/15, 104/15, 98/19, чл. 96–102; Закон о локалним изборима, *Народне новине*, бр. 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20 и 37/21, чл. 128–131.

4. ЗАКЉУЧАК

Заштита изборног права представља један од кључних елемената демократског изборног процеса јер непосредно утиче на остваривање уставног начела народног суверенитета и легитимитета изабраних органа власти. Анализа управнопроцесне заштите изборног права у Босни и Херцеговини показује да је важећи нормативни и институционални оквир постављен тако да обезбиједи правовремену, ефикасну и доступну заштиту изборних права како бирача, тако и политичких субјеката.

Поступак заштите изборног права у Босни и Херцеговини карактерише комбинација двостепеног и потенцијално тростепеног одлучивања, са изузетно кратким роковима за поступање надлежних органа и широким овлашћењима изборних комисија, посебно Централне изборне комисије БиХ. Могућност покретања поступка по службеној дужности доприноси проактивној улози изборне администрације у очувању законитости и интегритета изборног процеса. Истовремено, подаци о броју поднесених приговора и жалби током посматраних изборних циклуса указују на интензивно коришћење ових механизма, нарочито у односу на понашање политичких субјеката током изборне кампање.

Посебан значај у систему заштите изборног права има судска контрола одлука Централне изборне комисије БиХ која обезбјеђује додатни ниво правне сигурности. Иако се судска заштита користи релативно ограничено, висок проценат одбијених или одбачених жалби пред Апелационим одјељењем Суда БиХ указује на стабилност и уједначеност праксе Централне изборне комисије БиХ, али и на висок степен повјерења Суда у рад централне изборне администрације. Ипак, анализа је указала и на одређене недостатке нормативног оквира, прије свега у погледу непостојања јасно прописаних правних посљедица у случају непоступања Централне изборне комисије БиХ у законом утврђеним роковима, као и на поједина процесна питања која се односе на природу судске заштите у изборним споровима. Ови недостаци не доводе у питање функционалност система заштите изборног права, али указују на потребу његовог даљег нормативног дограђивања.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Давинић, Марко, „Изборни спорови пред Управним судом у Републици Србији“, *Право и јавне делатности – liber amicorum Јовица Тркуља* (ур. С. Вукадиновић), Београд 2024;
2. Марковић, Горан, *Уставно право*, ЈП Завод за уџбенике и наставна средства Источно Ново Сарајево 2021;
3. Миленковић, Дејан, „Проблеми управно-процесне заштите изборног права у току трајања изборног поступка у Републици Србији“, *Српска политичка мисао* 1/2014;
4. Настић, Маја, „Заштита изборног права“, (ур. З. Стојиљковић, Д. Спасојевић), *Препоруке за измену изборног законодавства*, NDI Serbia, Београд 2011;
5. Пајванчић, Маријана, *Изборно право*, друго измењено и допуњено издање, Нови Сад 2008;
6. Rogić, Vlado, Primorac, Bojana, „Trostupnjevitost u postupcima zaštite izbornog prava specifičnosti Izbornoga zakona u Bosni i Hercegovini“ (ур. В. Петрић), *Izbori u Bosni i Hercegovini*, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine, Sarajevo 2017;
7. Šantić, Ahmet, *Izborna pravo. Iskustva Bosne i Hercegovine i evropskih država*, Sarajevo, 2014.

Правни прописи и интернет извори

1. Закон о изборима заступника у Хрватски сабор, *Народне новине*, бр. 116/99, 109/00, 53/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 19/15, 104/15, 98/19;
2. Закон о избору народних посланика, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 14/22;
3. Закон о избору одборника и посланика, *Службени лист РЦГ*, бр. 16/2000 – пречишћени текст, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 – одлука УС, 48/2006, 56/2006 – одлука УС и *Службени лист ЦГ*, бр. 46/2011, 14/2014, 47/2014 – одлука УС, 12/2016 – одлука УС, 60/2017 – одлука УС, 10/2018 – одлука УС и 109/2020 – одлука УС, *Службени лист ЦГ*, бр. 81/25;
4. Закон о локалним изборима, *Народне новине*, бр. 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20 и 37/21;
5. Закон о локалним изборима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 14/22 и 35/24;
6. Закон о управним споровима Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 19/02, 88/07, 83/08 и 74/10;
7. Закон о управном поступку, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 и 53/16;

8. Изборни закон Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02 – испр., 4/04, 20/04, 25/05, 77/05, 11/06, 24/06, 33/08, 37/08, 32/10, 48/11 – одлука УС, 63/11 – одлука УС, 18/13, 7/14, 31/16, 54/17 – одлука УС, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22, 24/24 и 24/24 – исправка;
9. Извјештај о провођењу Локалних избора 2024. године, Централна изборна комисија Босне и Херцеговине, Сарајево 2025, https://www.izbori.ba/Documents/2025/09/izvjest_provodjenje_lok_iz_2024-srp.pdf;
10. Извјештај о провођењу Општих избора 2022. године, Централна изборна комисија Босне и Херцеговине, Сарајево 2023, https://www.izbori.ba/Documents/CIK/God-Izvjestaji/2022/izvjestaj_o_provodjenju_opstih_izbora_2022-srp.pdf;
11. Коалиција за слободне и поштене изборе „Pod lupom“, *Analiza prigovora i žalbi na izborni proces Opštih izbora 2022. u Bosni i Hercegovini*, <https://podlupom.org/biblioteka/analize-i-istrazivanja-kat/analiza-prigovora-i-zalbi-na-izborni-proces-opstih-izbora-2022-godine-u-bosni-i-hercegovini/>;
12. Рјешење Апелационог одјељења Суда БиХ, бр. S 1 3 Iz 049381 24 Iz од 18.9.2024. године.
13. Упутство о процедурама за рјешавање по приговорима и жалбама поднесеним изборним комисијама (пречишћени текст), Сарајево, мај 2024, https://www.izbori.ba/Documents/izbori/podzakonski_akti/uputstvo_o_procedurama_za_rjesavanje_po_prigovorima_i_zalbama_podnesenim_izbornim_komisijama_precisceni_tekst_s.pdf;

Assistant Professor Sanja Golijanin, LL.D.

Faculty of Law, University of East Sarajevo

ADMINISTRATIVE PROTECTION OF ELECTION LAW

Summary

The author provides a systematic and normatively based overview of the protection of electoral rights in Bosnia and Herzegovina, with a clear focus on the administrative-process mechanisms and the role of the election commissions and the Court of Bosnia and Herzegovina.

The procedure for the protection of electoral rights in Bosnia and Herzegovina is characterized by a combination of two-tier and potentially three-tier decision-making, with extremely short deadlines for action and broad powers of the election commissions, especially the Central Election Commission of BiH. Judicial review of decisions of the Central Election Commission of BiH is of particular importance in the system of the protec-

tion of electoral rights because it provides an additional level of legal certainty. Certain normative shortcomings have been observed, such as insufficiently clear legal consequences of the “silence” of the Central Election Commission of BiH, which indicates room for further improvement of the existing legal framework.

Key words: *Election law; Complaint; Appeal; Election appeal; Central Election Commission of Bosnia and Herzegovina; Court of Bosnia and Herzegovina.*

Доц. др Сања Крешталица

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

БИРАЧКО ПРАВО У XXI ВИЈЕКУ: ТЕОРИЈА И РЕАЛНОСТ

У овом раду ауторка истражује генезу бирачког права од античких друштава до савременог доба, са фокусом на његов међународноправни оквир. Пошавши од испитивања правне природе активног и пасивног бирачког права, преко анализе кључних међународноправних инструмената усвојених на универзалном и регионалном нивоу, ауторка настоји да понуди цјеловит приказ бирачког права у савременим правним оквирима. Разматрају се и изазови у практичној примени релевантних одредаба о бирачком праву, препознати у пракси надлежних међународних надзорних тијела и судова. Указано је на чињеницу да у различитим државама постоје специфични изазови који илуструју разлику између формалне примјене закона и стварног учешћа грађана.

Ауторка закључује да ефикасно остваривање бирачког права захтијева усаглашеност националних закона са међународним стандардима и активну заштиту политичке партиципације свих грађана.

Кључне ријечи: Бирачко право; Међународни пакт о грађанским и политичким правима; Регионални инструменти; Избори.

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Демократска Народна Република Кореја (у даљем тексту: Сјеверна Кореја) од свог оснивања 1948. године, организује, према званичним наводима, демократске изборе. Последњи, локални избори одржани су у новембру 2023. године, док парламентарни избори, заказани за април 2024. године, још увијек нису одржани. Сјеверна Кореја је од 1981. године уговорница Међународног пакта о грађанским и политичким правима (*International Covenant on Civil and Political Rights*) који гарантује право грађана да бирају и буду изабрани на

изборима.¹ Међутим, Сјеверна Кореја је управо један од примјера извржавања тих правила руглу, будући да се избори одржавају под строгим контролом владајуће партије, без могућности грађана да *de facto* бирају своје представнике у власти. Уз пријављену излазност од преко 99%,² а без могућности тајног гласања, избори у Сјеверној Кореји представљају прије политичку представу за међународну заједницу неголи стварну имплементацију воље њених грађана.

Овај примјер на упечатљив начин илуструје структурно ограничење међународног права, које је историјски било засновано на формално сувереној једнакости држава, независно од њихових унутрашњих уређења, што је омогућило опстанак недемократских пракси у оквиру иначе обавезујућих међународних инструмената. Током Општег курса из међународног јавног права (*General Course on Public International Law*), одржаног на Хашкој академији међународног права 2013. године, Крафорд (*Crawford*) је указао на чињеницу да међународно право традиционално не прави нормативну дистинкцију између демократских и недемократских држава, те да тоталитарне режиме и либералне демократије третира као формално равноправне субјекте.³ Полазећи од чињенице да класично међународно право није било прожето демократским начелима, Крафорд даље указује на то да је одговорност класичног међународног права за „контролу квалитета“ државе (*inter alia*, облик државног уређења и начин функционисања – *op. С.К.*) била отприлике онолика колика је и одговорност вулканологије за саме вулкане.⁴ Другим ријечима, у својој суштини, класично међународно право служило је прије као дескриптивни оквир који је преузимао и потврђивао постојеће обрасце међусобног функционисања држава, без наметања стандарда и прописивања посебних захтјева у погледу, данашњим рјечником речено, демократичности постојећих држава. Заласком у еру мултилатерализма, међународно право начинило је прве значајне кораке ка прихватању и промоцији демократских вриједности, носећи, још увијек, терет прошлости. Један од инструмената који, према Крафордовом схватању, представља прије предуслов демократије него њену последицу јесте Међународ-

¹ Листа држава потписница Пакта, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=47&Lang=en, 11. октобар 2025.

² Вид. North Korea's Updated Local 'Elections' Seen as Little More than a Democratic Facade, <https://www.asiapacific.ca/publication/north-koreas-updated-local-elections-little-more-democratic>, 11. октобар 2025.

³ J. Crawford, *Chance, Order, Change: The Course of International Law. General Course on Public International Law*, Hague Academy of International Law, Hague 2014, 372-373.

⁴ *Ibid.*, 378–379.

ни пакт о грађанским и политичким правима, који садржи право на учешће у јавном животу, као фундаментално право.⁵

Дискреционо је право државе да изабере одговарајући изборни систем. При томе, дужна је уважити одговарајуће међународне стандарде и захтјеве садржане у низу међународних аката. Дужна је, такође, примијенити те акте у доброј вјери и обезбиједити својим грађанима учешће на слободним и фер изборима не само *pro forma*, већ и *de substantia*. У овом раду, истражићемо поријекло правних института који су, временом, довели до конституисања бирачког права, као индивидуалног права човјека, те нормативни оквир којим је на међународном плану регулисано то право. Указаћемо на кључне одредбе појединих инструмената и њихов практични домет. Потом ћемо упоредном анализом указати на различита рјешења из праксе изабраних, у домаћој правној анализи мање заступљених, држава. Циљ је да се, полазећи од савремених изазова демократског управљања, укаже на то у којој мјери међународни стандарди и различита национална рјешења доприносе остваривању стварне и дјелотворне изборне једнакости у двадесет и првом вијеку.

2. РИЈЕЧ-ДВИЈЕ О ИСТОРИЈСКОМ РАЗВОЈУ БИРАЧКОГ ПРАВА

2.1. Замеци изборних идеја у старом вијеку: Античка Грчка и Рим

Иако би претјерано било везивати идеју модерног концепта људских права за античку грчку или римску правну традицију, не може се пренебрећи чињеница да су рани наговјештаји појединих појмова у оквиру савременог концепта људских права потекли из пера истакнутих мислилаца тога доба. У том смислу, релевантан је појам *isonomia*, који је у античкој грчкој означавао „једнакост учешћа у доношењу одлука (закона) које ће одржавати и промовисати једнакост и које ће једнако обавезивати све грађане“.⁶

Једнакост пред законом у античкој Грчкој није подразумијевала и универзалност, будући да се односила искључиво на слободне грађане, из чега су били искључени странци, жене и робови. Међутим, слободни грађани, ма колико уско тај појам био постављен, имали су право учешћа у политичким процесима и приступ државним функци-

⁵ *Ibid.*, 376–377.

⁶ Нав. према: P. Gowder, *The Rule of Law in the Real World*, Cambridge University Press, Cambridge 2016, 78-96.

јама.⁷ Античка Грчка се, према томе, може сматрати колијевком идеје о неопходности учешћа грађана у политичким процесима, путем гласања, о свим важним питањима од друштвеног и јавног интереса.⁸

Идеје развијене у античкој Грчкој оставиле су дубок траг и на римску правну традицију, која је у великој мјери била ослоњена на грчке филозофске и политичке узоре. Богати млади Римљани стицали су образовање у грчким центрима, а грчки учитељи су се већ до почетка I вијека п.н.е. етаблирали у Риму.⁹ Римљани су, прилагођавајући грчке концепте сопственом друштвено-политичком устројству, додатно развијали идеју учешћа грађана у јавном животу, али и артикулисали механизме политичког дјеловања и јавне одговорности. Очигледан доказ активног учешћа грађана у процесу избора у старом Риму представља приручник за вођење изборне кампање Квинта Цицерона, написан прије више од двије хиљаде година (*Commentariolum Consulatatus Petitionis*), који кроз конкретне савјете упућене своме брату, Марку Тулију Цицерону, потврђује несумњиво важну улогу бирача у поступку избора за конзула. Чувена римска максима „*Cedant arma togae!*“ („Нека оружје устукне пред тогом!“) приписује се управо Марку Тулију, који је био убјеђења „да су и најгори избори бољи од владавине оружаном силом“.¹⁰

2.2. Средњовјековне трансформације политичког учешћа

Премда антички извори недвосмислено свједоче о раним облицима учешћа грађана у изборима својих политичких представника, тек је средњи вијек донио дубоке промјене у разумјевању политичке власти и учешћа друштвених група у њеном обликовању. Средњи вијек није познавао бирачко право у демократском смислу, али је развијена идеја политичке корпорације (*universitas*), која је учествовала у политичким процесима и тиме постала предуслов каснијих изборних система. Међу средњевјековним правним писцима постоји сагласност да је *universitas* представљао друштво, групу, која се разликовала од

⁷ Д. Симовић, М. Станковић, В. Петров, *Људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2018, 17.

⁸ P. Petratos, “Some Remarks on the Five Criteria of Democracy“, *Athens Journal of Humanities & Arts* 3/2022, 267.

⁹ A. Groten, *Corpus und Universitas: Römisches Körperschafts- und Gesellschaftsrecht: zwischen griechischer Philosophie und römischer Politik*, Mohr Siebeck, Tübingen 2015, 32.

¹⁰ С. Аличић, *Изборни приручник са говорима Марка Тулија Цицерона о изборној корупцији*, University Press, Сарајево 2018, 13–21.

својих чланова и као таква могла је бити сматрана лицем у праву.¹¹ Одлуке су доносили општим пристанком у складу са „заједничком вољом свих“ (*the common will of all*), а у појединим контекстима било им је признато право да изабере свог владара или судију.¹² „Идеја о општем учешћу грађана у важним одлукама договала је донекле прототипу еснафа и сеоског братства, за које су редовне опште скупштине биле уобичајена пракса. Али општи принцип сагласности вјероватно је договао свој успон комбинацији црквених и германских утицаја“.¹³

Велика повеља слобода (*Magna Carta Libertatum*), донијета 1215. године, представља, према ријечима појединих аутора, „најимпресивнији и најутицајнији документ на пољу еволуције људских права“,¹⁴ иако су титулари њоме прокламованих слобода биле заједнице, а не грађани.¹⁵ Упркос томе што не садржи одредбе о бирачком праву, овај документ ограничава самовољу владара, те „претпоставља владавину на основу сагласности оних над којима се влада“.¹⁶ Управо тај пристанак, премда ограничен на уски слој становника, представља рани институционални израз идеје да политичка власт мора бити условљена пристанком оних над којима се врши.

Ослањајући се на римску правну традицију, и истовремено ослобађајући се теолошке доминације, „ренесансни покрет бива замењен новим – рационалним“.¹⁷ Писци попут Хуга Гроцијуса заговарају постојање савршеног, разумом датог права, „које ће постати главно оружје грађанског staleжа за обарање феудалног поретка“.¹⁸

Развојем раних модерних правних поредака, концепт политичког субјекта постепено се помјера са колективних тијела ка индивидуалном грађанину. То помјерање није било изненадно нити изоловано, оно се надовезивало на дуготрајну правно-политичку праксу *universi-*

¹¹ A. Black, “Society and the Individual from the Middle Ages to Rousseau: Philosophy, Jurisprudence and Constitutional Theory“, *History of Political Thought* 1/1980, 150.

¹² A. Black, *Guilds and Civil Society in European Political Thought from the Twelfth Century to the Present*, Cornell University Press, Methuen 1984, 53.

¹³ *Ibid.*, 61.

¹⁴ T. Fleiner, L. Basta Fleiner, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, Springer, Berlin-Heidelberg 2009, 137, нав. према: Д. Симовић, М. Станковић, В. Петров, 25.

¹⁵ A. Harding, “Political Liberty in the Middle Ages“, *Speculum* 3/1980, 434.

¹⁶ *Ibid.*, 26.

¹⁷ Н. Деретић, „Упоредна анализа: „права човека у римској држави“ и савремена „људска права“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2011, 485.

¹⁸ О. Станојевић, Е. Станковић, *Савремени правни системи*, Крагујевац 2010, 143; нав. према: Н. Деретић, 486.

tates, градских комуна и еснафа, који су већ развили механизме делегирања, представљања и изражавања заједничке воље. Управо је кроз те институционализоване форме колективног учешћа створена подлога за каснију еволуцију представничких скупштина у којима појединац постаје носилац политичког права. Ово постепено индивидуализовање политичког субјективитета представља кључну претпоставку за настанак модерног бирачког права у XVIII и XIX вијеку.

2.3. Рани модерни вијек и артикулација индивидуалних слобода

Развој грађанског друштва током XVII и XVIII вијека коначно ставља појединца у први план. На пољу политичког активизма, посебно се истичу борба за увођење парламентарног система власти и представничке владе, као и слободу политичког организовања. „Облик политичке организације својствен либерализму је била представничка управа кроз биране скупштине које нису представљале (као у феудалним државама) поједине друштвене интересе или засебне заједнице, него скупштине појединаца једнаког законског статуса.“¹⁹

Преломни тренутак, на европском правном подручју, представља доношење Декларације о правима човјека и грађанина (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*) у Француској 1789. године. У домаћој литератури оцијењена као „акт цивилизације“, ова декларација представља „темељ модерног уставног права и део демократске политичке мисли и филозофије демократије као такве“.²⁰ Иако није први документ такве врсте у историји, јер су јој претходили они донијети у средњевјековној Енглеској или нешто каснија америчка декларација, којима је несумњиво била инспирисана, суштина њене оригиналности лежи у вјери у постојање природних права човјека којима би се ограничила власт државе.²¹ За нашу тренутну расправу, посебно је релевантан чл. 6 Декларације, који прокламује право грађана да лично или преко својих представника учествују у доношењу закона, те њихову једнакост и подобност за све функције, положаје и јавне службе, пре-

¹⁹ Љ. Кркљуш, „Бирачко право у актима Српског народног покрета у Јужној Угарској 1848–1849. године“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2006, 28.

²⁰ П. Николић, „Декларација о правима човека и грађанина од 1789. године као акт цивилизације“, *Анали Правног факултета у Београду* 6/1989, 684.

²¹ *Ibid.*, 685.

ма својој способности, и без друге разлике осим оне у врлинама и талентима.²²

Уважавајући несумњиви значај поменутих документа на пољу промоције вриједности либералног друштва, ипак не треба заборавити да право гласа није било опште већ ограничено, додијељено само малом дијелу становништва. Тако је, на примјер, француски устав из 1791. године искључио тзв. пасивне чланове становништва, укључујући и мушкарце који нису плаћали порезе и све жене, без обзира на поријекло.²³ Избори одржани у Француској 1869. године сматрају се прекретницом у француској историји, будући да је тада по први пут у пракси примијењено опште право гласа.²⁴ Истини за вољу, та новина уведена је још Уставом из 1793. године, којим су сви пунољетни француски грађани, старији од двадесет и пет година, са пребивалиштем на територији Француске од најмање шест мјесеци, стекли право гласа.²⁵ Међутим, еволуција бирачког права у Француској није имала линеаран ток, већ је пролазила кроз периоде експанзије и рестрикције. У литератури се наводи сликовит опис тог пута који је дао Беноа кад је рекао да се „мислило (се) да ће се наћи лек у промени изборних поступака“, ²⁶ а та борба је трајала током XIX вијека.

Развојни пут бирачког права, од ограниченог до општег, текао је и у другим државама различито и не увијек праволинијски. Борба од ограниченог бирачког права, условљеног цензусима, попут имовинског, домицилног, па и образовног, до општег бирачког права гарантованог свим грађанима, пратила је развој изборног права у првој половини XIX вијека. Илустрације ради, навешћемо примјер из праксе изборног законодавства федералних држава у САД. Ревизијом Устава, извршеном 1870. године, уведени су образовни цензуси, по којима се за стицање права гласа захтијевало од грађана да, *inter alia*, знају читати и говорити енглески, али и да знају читати, писати и тумачити Устав.²⁷

²² Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>, 18. октобар 2025.

²³ J. Sangster, J. Keating, R. Kristjánsdóttir, “Introduction“, *Suffrage, Capital, and Welfare: Conditional Citizenship in Historical Perspective* (eds. F. Cottrell-Sundevall, R. Kristjánsdóttir), Palgrave Macmillan, Cham 2024, 6.

²⁴ A. Cochut, “Histoire du Suffrage Universel“, *Revue des Deux Mondes* 2/1869, 426-427.

²⁵ *Ibid.*, 427.

²⁶ Ш. Беноа, *Закони француске политике*, Београд 1928, 140; нав. према: М. Пајванчић, *Изборно право*, Универзитет у Новом Саду Правни факултет, Нови Сад 2008, 33.

²⁷ *Ibid.*, 38.

Бирачко право, од својих првих појавних облика, па све до XIX вијека, остаје под снажним утицајем друштвених хијерархија, економских разлика и концепта „подобности“ грађана. Увјерење у „способне“ и „неспособне“ у контексту права гласа, у XX вијеку постаје предмет све чешћих критика. Управо ове тензије између прокламованих идеала и стварне праксе представљају полазну основу за разумјевање савременог права, у којем ће се питање свеобухватности и једнакости изборног права развијати у много сложенијем нормативном, политичком и међународноправном оквиру.

3. НОРМАТИВНИ ОКВИР САВРЕМЕНОГ БИРАЧКОГ ПРАВА

3.1. Правна природа бирачког права

Бирачко право у савременом контексту резултат је великих борби и извојеваних побједа индивидуалних интереса. Настојања ширих слојева друштва да остваре своја политичка права водила су ка све јаснијој артикулацији успостављања општег права гласа, без полне, имовинске или друге дискриминације. Имајући у виду да је пут од рестриктивних ка општим и једнаким изборним правима био обиљежен бројним дисконтинуитетима, савремено доба доноси коначнију кодификацију и прецизније одређење садржаја и гаранција овог права.

Бирачко право, као право политичке партиципације, јавља се у два облика, као активно и пасивно бирачко право. У теоријском погледу, ово питање се кретало између два концепта, теорије природног права и теорије јавне службе. Активно бирачко право, уколико је схваћено у духу природноправне теорије, посматра се као основно субјективно право грађана, које је стечено рођењем и као такво неотуђиво.²⁸ Према ријечима С. Јовановића, „[б]ирачко право је природно право, јер је сваком појединцу потребно ради заштите личне слободе. Без бирачког права, појединац је роб власти, а не слободан грађанин. Пошто је лична слобода природно право, то и бирачко право, као један од њених битних услова, мора бити природно право. С друге стране, ако се прими начело народне суверености, сваки појединац, самим тим што је члан сувереног народа, мора имати бирачко право.“²⁹

²⁸ Више о правној природи активног бирачког права в. у: М. Пајванчић, „Правна природа и садржај активног бирачког права“, *Актуелност и значај људских права и слобода* (ур. Г. Марковић), Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2011, 122–132.

²⁹ С. Јовановић, *О држави*, Геца Кон, Београд 1922, 302; нав. према: *Ibid.*, 123.

Управо ова теорија, схваћена у духу времена у ком је настала, послужила је као аргумент заговорницима увођења општег права гласа у домаће и међународне правне прописе. Насупрот овој теорији, развијена је теорија јавне службе, према којој је бирачко право „функција успостављена уставом с циљем изражавања националне воље“.³⁰ На тај начин посматрано, активно бирачко право не представља неутуђиво право грађанина, већ „субјективно право на вршење бирачке службе“,³¹ при чему законодавац има овлашћења да пропише услове и начине на које се то право врши.

Пасивно бирачко право, са друге стране, је „једно од права посредством којег се материјализује и конкретизује опште, уставом гарантовано право грађана да учествују у вршењу јавних послова, као и право грађана да им под једнаким условима буду доступне све јавне функције. Пасивно бирачко право је основ једнаких правних могућности за вршење јавних служби, као и учешћа у обављању јавних послова.“³² У том смислу, оно означава право сваког лица да под једнаким условима ужива могућност да буде бирано, односно, према ријечима ауторке, кандидовано за одређене јавне функције.

Наведена обиљежја активног и пасивног бирачког права данас су гарантована не само унутрашњим правним поретком, већ и међународноправним инструментима, те представљају општеприхваћене стандарде савремене изборне демократије. Отуда се логично намеће потреба да се у наставку размотри начин на који су ова права нормативно утемељена и разрађена у међународним инструментима и уставним рјешењима појединих земаља.

3.2. Бирачко право у међународноправним инструментима донијетим под окриљем Уједињених нација

Својеврсна револуција у поимању људских права догодила се након Другог свјетског рата. Искуства масовних злочина и систематског негирања достојанства појединца створила су нову свијест о неопходности да се заштита основних права, укључујући политичка права и право учешћа у власти, измјести из искључиве надлежности држава. У литератури се наводе два догађаја која су довела до ширег разумијевања неопходности заштите појединца нормама међународног права. На првом мјесту је оснивање војних трибунала у Нирнбергу и То-

³⁰ *Ibid.*, 128.

³¹ *Ibid.*, 129.

³² М. Пајванчић, „Пасивно бирачко право (посланичка способност)“, *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О. Николић, В. Ђурић), Институт за упоредно право, Београд 2012, 12.

кију, с циљем кажњавања најтежих злочина почињених током Другог свјетског рата, а потом и жеља да се спријечи понављање таквих злочина. Процес је заокружен усвајањем Повеље и стварањем Организације уједињених нација у јуну 1945, односно ступањем на снагу Повеље у октобру исте године.

Управо у овом новоформираном међународном поретку долази и до преображаја схватања бирачког права, које постаје опште право, под једнаким условима доступно свим грађанима. Према ријечима Грола, „[у]вођење општег права гласа унело је велике промене у изборни и представнички систем. У политичку арену пуштени су сви слојеви народа, сви интереси, сва идејна стремљења.“³³

3.2.1. Универзална декларација о људским правима

Неколико мјесеци након доношења Повеље, 1946. године, основана је Комисија за људска права,³⁴ са задатком да припреми документ који би представљао први међународни уговор донијет у окриљу Уједињених нација, чиме би се конкретизовала заштита права човјека. Убрзо је постало јасно да израда таквог правно обавезујућег документа захтијева више времена и већу политичку спремност него што је у том тренутку било реално могуће, те се прибјегло компромисном рјешењу – изради декларације генералних принципа. Универзална декларација о људским правима (*Universal Declaration of Human Rights*) усвојена је на пленарној сједници Генералне скупштине УН 1948. године, без иједног гласа против, али са осам уздржаних гласова. Доношење Универзалне декларације о људским правима представља јединствен покушај регулисања цјелокупне материје људских права у једном међународном инструменту, под окриљем међународне заједнице. У контексту прокламовања бирачког права, посебно је релевантан чл. 21 Декларације, којим је први пут на међународном плану експлицитно признато право појединца на учешће у политичким процесима кроз право гласа:

„Свако има право да учествује у управљању својом земљом, непосредно или преко слободно изабраних представника. Свако има право на једнак приступ јавној служби у својој земљи. Воља народа је основа државне власти: ова воља треба да се изражава на повременим и слободним изборима, који ће се спроводити општим и једнаким пра-

³³ В. Грол, *Еволуција изборног права у Француској*, Београд 1938, 273; нав. према: М. Настић, „Допуштена ограничења у погледу остваривања општег бирачког права“, https://fcjp.ba/wp-content/uploads/2010/10/Maja_Nastic1.pdf, 2.

³⁴ Више о Комисији за људска права и њеним члановима вид. <https://www.un.org/en/about-us/udhr/drafters-of-the-declaration>, 20. октобар 2025.

вом гласа, тајним гласањем или одговарајућим поступком којим се обезбјеђује слобода гласања.³⁵

Прокламовањем општег и једнаког права гласа, Универзална декларација је послужила као основ за доношење низа правно обавезујућих међународних инструмената. На тај начин, њене одредбе постале су полазиште за развој савремене архитектуре међународне заштите бирачког права.

3.2.2. *Међународни пакт о грађанским и политичким правима*

Након усвајања Универзалне декларације о људским правима приступило се изради докумената који би, за разлику од Декларације, обезбиједили пуну заштиту свим људским правима кроз унапријед предвиђене механизме. Универзална декларација о људским правима је, као први значајан корак, отворила врата свеобухватнијој заштити људских права на међународној сцени. Требало је, потом, конкретизовати одредбе о заштити појединих права и слобода прокламованих Декларацијом. Питање је, међутим, било да ли израдити један или више аката, којим би се на одговарајући начин пружила заштита појединцима и групама. Политичка клима у међународној заједници, представљена односом западних и источних земаља, довела је до закључка о изради два документа.³⁶

Евидентна је била разлика у погледу на значај различитих група права. Грађанска и политичка права сматрана су класичним правима, која треба да буду гарантована стриктно и без обзира на околности у датој држави, док су економска, социјална и културна права гарантована одредбама „блаже“ формулације, те њихово уживање зависи од финансијских и привредних могућности сваке поједине државе. Ти акти легислативног карактера, Међународни пакт о грађанским и политичким правима и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, усвојени су и отворени за потписивање 16. децембра 1966. године.³⁷

³⁵ Универзална декларација о људским правима, чл. 21, <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>, 20. октобар 2025.

³⁶ Западне земље су инсистирале на усвајању два одвојена акта, односно на засебном регулисању економских и социјалних права, која су, по њима, била више циљеви којима се тежи, него строги услови које све земље потписнице морају испунити, као у случају политичких и грађанских права. Вид. у: С. Tomuschat, “International Covenant on Civil and Political Rights“, <https://legal.un.org/avl/ha/iccpr/iccpr.html>, 1.

³⁷ Међународни пакт о грађанским и политичким правима ступио је на снагу 23. марта 1976. године, за све одредбе осим оне из члана 41, а 28. марта 1979. године и за одредбе из тог члана. Тренутно су 167 држава чланице, <http://treaties.un.org/Pages->

Када је ријеч о правима политичке партиципације, евидентна је сличност између одредаба новоусвојеног Пакта и претходно донијете Декларације. Наиме, чл. 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима стипулисано је право грађанина да бира и буде биран под једнаким условима, на сличан начин како је то нешто раније учињено већ наведеним чл. 21 Декларације.

„Сваки грађанин има право и могућност, без икакве дискриминације поменуте у члану 2. и без неоснованих ограничења:

а) да учествује у управљању јавним пословима, било непосредно, било преко слободно изабраних представника;

б) да бира и да буде биран на повременим истинским, општим, једнаким и тајним изборима, који обезбеђују слободно изражавање воље бирача;

ц) да буде примљен, под општим једнаким условима, у јавне службе своје земље.“³⁸

На овај начин, активно и пасивно бирачко право бивају заштићени правнообавезујућим међународним инструментом, који не само да гарантује права појединца да учествује у политичким процесима, већ и намеће обавезу државама потписницама да предузму активне мјере да осигурају несметано уживање тих права.³⁹ Бирачко право је, текстом Пакта, гарантовано искључиво „грађанима“ (*citizens*) држава потписница. То надаље значи да у смислу чл. 25 Пакта, одредба се односи искључиво на лица која имају правну везу са државом потписницом Пакта, условљену одредбама њеног унутрашњег законодавства, за разлику од осталих одредаба које пружају заштиту свим лицима под јурисдикцијом дате државе.⁴⁰

Иако чл. 25 Пакта не нормира облик државног уређења, нити садржину унутрашњих прописа поједине државе, он ипак, према закључку Комитета за људска права датог у Општем коментару 25, „лежи у корјену демократске владе засноване на сагласности народа и

[/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en](#), 22. октобар 2025.

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима ступио је на снагу нешто раније, 3. јануара 1976. године, а тренутно је 160 држава чланица овог Пакта. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en, 22. октобар 2025.

³⁸ Међународни пакт о грађанским и политичким правима, чл. 25.

³⁹ S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2004, 741.

⁴⁰ *Ibid.*, 728.

у складу са принципима Пакта“.⁴¹ У складу са наведеним, Комитет закључује да постављање даљих услова у погледу уживања бирачког права мора бити засновано на „разумним и објективним критеријима“. Према томе, ограничења бирачког права, попут прописане старосне границе за учешће у изборима или вршење одређених јавних функција, остају у надлежности поједине државе, све док су „објективна и разумна“, нормирана на бази недискриминације и једнакости, те прописана одговарајућим законом.⁴²

У погледу пасивног бирачког права, Комитет је става да сва ограничења права грађанина да се кандидује за одређену јавну функцију морају бити оправдана на основу објективних и разумних критеријума. „Особе које су иначе подобне да се кандидују за избор не би смјеле бити искључене неразумним или дискриминаторним захтјевима, као што су образовање, пребивалиште или поријекло, нити због политичке припадности. Ниједна особа не би требала трпјети дискриминацију или било какву непогодност због своје кандидатуре. Државе чланице треба да означе и објасне законске одредбе које искључују било коју групу или категорију особа из изборне функције.“⁴³

3.2.2.1. Поступци у случајевима кршења члана 25 Пакта

Комитет за људска права основан је на темељу чл. 28 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, као експертско тијело сачињено од лица високих моралних квалитета и признате упућености у материју људских права, с циљем вршења надзора над спровођењем у живот одредаба Пакта.⁴⁴ Основна надлежност Комитета је разматрање извјештаја држава потписница Пакта, о мјерама које предузимају ради спровођења у живот одредаба тог уговора. Извјештаји се подносе годину дана након приступања Пакту или када Комитет то од њих затражи. Након анализе извјештаја сваке појединачне државе, Комитет усваја закључке које потом доставља свим државама уговорницама Пакта и Генералној скупштини Уједињених нација. Упознавањем шире међународне заједнице са проблемима озбиљних кршења људских права у појединим државама настоји се произвести политички притисак на државе да то стање што прије исправе.

Поред тога, Комитет је надлежан и за поступке по директним представкама појединаца чија су права повријеђена на територији

⁴¹ *Ibid.*, 730.

⁴² *Ibid.*, 738.

⁴³ *Ibid.*, 744.

⁴⁴ Међународни пакт о грађанским и политичким правима, чл. 28.

било које државе потписнице Пакта. Претходни услов који треба да буде испуњен јесте да је држава против које се подноси представка ратификовала Опциони протокол уз Пакт, односно да је изричито прихватила надлежност Комитета у поступцима по индивидуалним представкама.⁴⁵

У свом досадашњем раду, Комитет је донио на десетине одлука које се тичу евентуалне повреде чл. 25 Пакта. У једном од скоријих предмета, окончаном у марту 2025. године, *Ким и др. против Републике Кореје* (Комуникација бр. 3660/2019), Комитет је утврдио повреду чл. 25(б) Пакта. Комитет је закључио да аутоматско лишавање гласачког права лица осуђених на затворску казну одређене дужине, у конкретном случају казну од 18 мјесеци због одбијања обавезне војне службе као посљедице приговора савјести, није утемељено на објективним и разумним разлозима и стога представља повреду права из члана 25(б).⁴⁶ Како би отклонила штетне посљедице утврђене повреде, држава је дужна да обезбиједи одговарајућу компензацију подносиоцима представке. Будући да у конкретном предмету компензација није изричито затражена, Комитет је изнио закључак по коме је сама одлука у меритуму којом се установљава повреда довољан лијек (*„the Committee considers that its Views on the merits of the claim constitute sufficient remedy for the violation found“*). Установљена је, међутим, и обавеза државе да измијени своје законодавство како би спријечила будуће сличне повреде, те усклади прописе о ускраћивању гласачког права затвореницима са релевантним одредбама Пакта.⁴⁷ Наведени предмет представља прекретницу у пракси Комитета, јер први пут експлицитно одбацује аутоматску дисквалификацију затвореника као неразумну и неосновану.

За нашу тренутну расправу интересантан је и предмет *Дебрецзени против Холандије* (Комуникација бр. 500/92), окончан у априлу 1995. године, у ком је установљено да нема повреде чл. 25 услед ограничења у вршењу пасивног бирачког права уколико је то ограничење у складу са законом и заснива се на објективним критеријумима. „Комитет оцјењује да су ограничења права да се буде бирач у општински савјет регулисана законом и да се заснивају на објективним критеријумима. (...) Уважавајући разлоге које је страна уговорница навела за

⁴⁵ Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, 999 UNTS 302.

⁴⁶ Human Rights Committee, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3660/2019, CCPR/C/143/D/3660/2019, para 7.8.

⁴⁷ *Ibid.*, para 9.

ова ограничења, нарочито како би се заштитио демократски процес доношења одлука избјегавањем сукоба интереса, Комитет сматра да су наведена ограничења разумна и у складу са сврхом закона.“⁴⁸ Ова одлука поставила је стандарде у погледу легитимних ограничења пасивног бирачког права у контексту сукоба интереса.

Будући да у поступцима по индивидуалним представкама Комитет доноси мишљење које није правно обавезујуће (*Views*), државе према њему поступају на различите начине. Један број држава не осјећа потребу да поступи по препоруци садржаној у одлуци Комитета управо из разлога јер је само препорука, а не правна обавеза, док друге као изговор наводе правила унутрашњег права због ког не могу предузети неопходне мјере да би се испоштовала одлука Комитета у конкретном предмету.⁴⁹ Без обзира на чињеницу што је повреда одређеног права појединца утврђена у специфичном поступку и изречена у правно необавезујућем документу, не треба изгубити из вида то да је Пакт о грађанским и политичким правима међународни уговор, те као такав ствара права и обавезе за све државе потписнице. Према томе, државе су дужне поступати по слову овог међународног уговора, на темељу основних правила уговорног права. Кршењем конкретне одредбе уговора држава крши своју међународноправну обавезу садржану у правилу *pacta sunt servanda*. То што појединац нема могућност подношења тужбе против одговорне државе на универзалном плану, већ се мора задовољити механизмима политичке контроле, ни на који начин не може представљати конвалидацију противправног стања које је та држава својим активностима проузроковала.

3.2.3. Други међународни уговори донесени под окриљем Уједињених нација

Поред пактова о људским правима, као суштински најзначајнијих аката, понајприје захваљујући њиховој правној природи, под окриљем Уједињених нација је у периоду од доношења Повеље до данас усвојен велики број међународних инструмената којима се штите поједина људска права или поједине категорије лица.⁵⁰ Ови уговори, у материји бирачког права, суплементарно развијају стандарде постављене Међународним пактом о грађанским и политичким правима кроз

⁴⁸ Human Rights Committee, Views communication No. 500/1992.

⁴⁹ T. Buergenthal, “The U.N. Human Rights Committee”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 5/2001, 376.

⁵⁰ Вид. <https://www.ohchr.org/en/core-international-human-rights-instruments-and-their-monitoring-bodies>, 26. октобар 2025.

заштиту специфичних, посебно рањивих група, попут етничких мањина, жена или особа са инвалидитетом.

У контексту промоције и заштите права политичке партиципације, уговори донесени након Пакта о грађанским и политичким правима, представљају допуну и нормативну надградњу постојећег корпуса правила садржаних у Пакту. Циљ доношења тих инструмената и прокламовања постојећих права је скретање пажње на проблеме са којима се суочавају посебно рањиве групе друштва, те детаљније нормирање постојећег језгра правне и политичке заштите садржане у тексту Пакта. Осим тога, сваки од наведених уговора предвиђа и успостављање посебног механизма међународне заштите и контроле.

Први од инструмената у поменутом каталогу Уједињених нација јесте Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*), донесена 1965. године. У литератури је оцијењена као „најсвеобухватнија и најпрецизнија кодификација једнакости раса у уговорној форми“.⁵¹ Читајући текст Конвенције, уочљиво је да нема директног нормирања индивидуалних права, нити навођења појединца као адресата норми, већ се посредно, кроз набрајање обавеза држава потписница овог инструмента извлачи закључак о додјеливању одговарајућих права појединцу. Једини изузетак од ове упадљиве правилности могао би бити чл. 5 Конвенције који стипулише обавезу држава потписница „да забране и да укину расну дискриминацију у свим њеним облицима и да гарантују право свакоме на једнакост пред законом без разлике на расу, боју или национално или етничко поријекло“.⁵² Истим чланом прокламована је заштита свих лица од дискриминације у остваривању политичких права, укључујући и право гласа.⁵³

Иако не садржи експлицитну гаранцију политичких права, релевантност овог уговора за савремено бирачко право изузетна је. Комитет за укидање расне дискриминације изградио је кроз богату праксу интерпретативни оквир који допуњава одредбе Пакта, нарочито у погледу расне дискриминације у приступу изборним процесима. У Општој препоруци бр. 20, Комитет је нагласио да чл. 5 Конвенције не садржи исцрпну листу заштићених права и обавеза, нити установљава

⁵¹ E. Schwelb, “The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination“, *International & Comparative Law Quarterly* 15/1966, 1057.

⁵² Извод из чл. 5 Конвенције о укидању свих облика расне дискриминације, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>, 26. октобар 2025.

⁵³ Чл. 5 (ц) Конвенције.

та права као таква. „Члан 5 Конвенције, осим што захтијева гаранцију да ће уживање људских права бити слободно од расне дискриминације, сам по себи не ствара грађанска, политичка, економска, социјална или културна права, већ претпоставља постојање и признавање ових права.“⁵⁴

Хронолошки посматрано, последице доношења пактова о правима човјека и претходно поменуте Конвенције, усвојена је Конвенција о укидању свих облика дискриминације против жена (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*), 1979. године,⁵⁵ која представља фундаментални заокрет у начину разумијевања и регулисања питања дискриминације жена на међународном плану. Први дио овог уговора (чл. 1 до 5) садржи општа уводна начела којима се дефинишу основни принципи и појмови од значаја за цјелокупан текст Конвенције и која се „примјењују субвендијерно уз све друге чланове Конвенције“.⁵⁶ У литератури се управо чл. 7 Конвенције оцјењује као „угаони камен анализе политичких права жена у оквиру Конвенције“,⁵⁷ будући да су њиме стипулисана права политичке партиципације жена, попут активног и пасивног бирачког права, права учешћа у формулисању владине политике или права обављања јавних функција на свим нивоима власти.⁵⁸ Комитет за елиминацију свих облика дискриминације жена је у Општој препоруци бр. 23 утврдио да „неуспјех у постизању пуног и равноправног учешћа жена може бити ненамјеран и резултат застарјелих пракси и поступака који ненамјерно промовишу мушкарце. Према члану 4, Конвенција подстиче коришћење привремених посебних мјера како би се постигао пуни ефекат чланова 7 и 8. Формално уклањање баријера и увођење привремених посебних мјера за подстицање равноправног учешћа и

⁵⁴ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General recommendation XX on article 5 of the Convention, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybody-external/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FGEC%2F7492&Lang=en, 26. октобар 2025.

⁵⁵ Конвенција о укидању свих облика дискриминације против жена, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>, 26. октобар 2025.

⁵⁶ М. Пајванчић, *Уставни оквир равноправности полова*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2010, 24; нав. према: Н. Жунит, „Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена и њена улога у артикулацији концепта дискриминације и афирмацији политичких права жена“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 76/2017, 174.

⁵⁷ З. Мршевић, *Женска права у међународном праву*, Хелсиншки парламент грађана, Удружене жене, Бања Лука 2000, 132; нав. према: Н. Жунит, 179.

⁵⁸ Конвенција, чл. 7.

мушкараца и жена у јавном животу њихових друштава суштински су предуслови за истинску једнакост у политичком животу.⁵⁹

Конечно, један од посљедњих међународних уговора усвојених на међународном плану, који у свом тексту изричито стипулише заштиту бирачког права одређених категорија лица јесте Конвенција о правима особа са инвалидитетом (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities*), усвојена крајем 2006. године. Чланом 29 Конвенција стипулише право особа са инвалидитетом да учествују у политичком и јавном животу, укључујући гласање и кандидовање.⁶⁰ Овај међународни уговор отворио је једну од најинтензивнијих савремених расправа у изборном праву. Члан 29 Конвенције гарантује особама са инвалидитетом пуно и активно учешће у политичком животу „на равноправној основи са другима“, што је дошло у колизију са националним законодавствима која аутоматски одузимају бирачко право лицима лишеним пословне способности. Комитет за права особа са инвалидитетом досљедно је у својој пракси наглашавао да свака форма ограничења бирачког права заснована на инвалидитету представља дискриминацију. „Ускраћивање или рестриктивна пословна способност се користи како би се ускратило политичко учешће, посебно право да гласају, одређеним особама са инвалидитетом. Како би се у потпуности реализовала равноправност у свим аспектима живота, значајно је признати пословну способност особама са инвалидитетом у јавном и политичком животу (члан 29). Ово значи да способност особе да доноси одлуке не може бити оправдање за било какво искључивање особа са инвалидитетом из остваривања њихових политичких права, укључујући право да гласају, право да се кандидују на изборима и право да буду члан пороте.“⁶¹

Један од значајнијих случајева у пракси Комитета је предмет *Zsolt Bujdosó and Others v. Hungary*, у којем је Комитет утврдио да одузимање бирачког права на основу претпостављене или стварне психосоцијалне или интелектуалне сметње, укључујући ограничење према индивидуализованој процјени, представља дискриминацију на основу инвалидитета.⁶² Након те одлуке, више држава је приступило рефор-

⁵⁹ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General recommendation No. 23: Political and public life, para 15, A/52/38.

⁶⁰ Конвенција о правима особа са инвалидитетом, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>, 26. октобар 2025.

⁶¹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 1: Article 12: Equal recognition before the law, CRPD/C/GC/1, para 48.

⁶² Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Communication No. 4/2011, Views adopted by the Committee at its tenth session (2–13 September 2013), CRPD/C/10/D/4/2011, para 9.4.

мама, укључујући, *inter alia*, и Шпанију, која је 2018. омогућила гласање за преко 100.000 раније искључених лица са инвалидитетом.⁶³ Упркос оштрим критикама, може се закључити да доминантан интерес претативни приступ Комитета ипак остаје чврсто заснован на принципу да искључење на основу инвалидитета, само по себи, није допуштено у међународном праву.

3.3. Заштита бирачког права у регионалним инструментима

Упоредо са развојем бирачког права на универзалном нивоу, кроз институционалне механизме и судску праксу регионалних организација долази до конкретизације стандарда политичке партиципације и прокламовања и заштите бирачког права. Конвенције о људским правима, усвојене на тлу Европе, Америке или Африке, представљају, за државе потписнице, правно обавезујуће инструменте за заштиту људских права. Сваки од тих инструмената у свом тексту прокламује заштиту бирачког права.

3.3.1. Бирачко право на тлу Европе

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (*European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*) усвојена је 1950. године у Риму, од стране тринаест држава Савјета Европе, а ступила је на снагу три године касније.⁶⁴ Првим протоколом усвојеним већ 1952. године, прије ступања на снагу саме Конвенције, листи права и слобода заштићених Конвенцијом додато је још, *inter alia*, и право на слободне изборе тајним гласањем. Члан 3 Протокола бр. 1 обавезује државе потписнице да организују слободне изборе у разумним интервалима тајним гласањем, под условима који ће осигурати слободно изражавање мишљења народа при избору законодавне власти.⁶⁵

У својој богатој судској пракси, Европски суд за људска права утврдио је кључне принципе у области заштите активног и пасивног бирачког права. Будући да изричито стипулише „слободно изражавање мишљења народа при избору законодавне власти“, члан 3 Прото-

⁶³ Вид. Victory! 100.000 people under guardianship in Spain will be able to vote at the next elections, <https://www.inclusion-europe.eu/victory-100-000-people-under-guardianship-in-spain-will-be-able-to-vote-at-the-next-elections/>, 27. октобар 2025.

⁶⁴ М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2010, 104.

⁶⁵ Интегрални текст Конвенције, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/-Convention_ENG, 27. октобар 2025.

кола бр. 1 начелно не обухвата локалне, општинске или регионалне изборе.⁶⁶ Међутим, у одлукама из 2021. године, донесеним у предметима *Repetto Visentini v. Italy* и *Miniscalco v. Italy*, Суд је констатовао да италијански региони посједују широка законодавна овлашћења, те се, према томе, покрајинска вијећа (*provincial council*) посматрају као дио легислативе.⁶⁷ Надаље, иако предсједнички избори као такви не спадају изричито у опсег наведеног члана, судском праксом је потврђено да се наведени члан може примијенити и на њих.⁶⁸

На тај начин, Европска конвенција и пракса Европског суда за људска права пружају основни, минимални нормативни оквир заштите бирачког права. Како се заштита људских права у Европи, укључујући и бирачко право као облик политичке партиципације, не исцрпљује у оквиру система Савјета Европе, већ се остварује у вишеслојном нормативном окружењу, неопходно је осврнути се и на друге међународне инструменте усвојене у Европи који су релевантни за ову област.

Повеља о основним правима Европске уније донесена је 2000. године у Ници, али је обавезујући карактер стекла тек 2009. године ступањем на снагу Лисабонског уговора. Донесена као самосталан али необавезујући акт, Повеља је прешла дуг развојни пут од идеје о јединственом каталогу људских права до акта који ће обавезивати како институције Европске уније тако и државе чланице. Три водеће политичке институције Европске уније усвојиле су на одвојеним засједањима текст Повеље и коначно га прогласиле 7. децембра 2000. године на заједничком састанку одржаном у Ници.

У контексту права политичке партиципације, посебно је значајан пети дио Повеље, који се односи на грађанска права. Њиме је предвиђена заштита и за изборна права пред Европским парламентом, као и унутар држава чланица. Конкретно, члановима 39 и 40 Повеље стипулисано је право грађана Европске уније да гласају и да буду бирани на изборима за Европски парламент и локалне изборе у држави чланици у којој бораве.⁶⁹ Дакле, грађани Европске уније (држављани држава чланица Европске уније), у складу са постојећим правним прописима, остварују активно и пасивно бирачко право како у поступку избора за Европски парламент, тако и на локалним избори-

⁶⁶ Потврђено у предметима: *Xuereb v. Malta*, 2000; *Salleares Llinares v. Spain* (dec.) 2000; *Malarde v. France*, 2000; нав. према: European Court of Human Rights, *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights*, 2025, 5/39.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, 6/39.

⁶⁹ Повеља Европске уније о основним правима (2016/C 202/02), чл. 39 и 40.

ма организованим у државама чланицама, под истим условима као и држављани односне државе. „Чланови 39 и 40 Повеље историјски су повезани у оквирима европске интеграције и институционалне демократизације, како је то артикулисано кроз концепт држављанства Уније и његових повезаних права у Уговорима.“⁷⁰ Међутим, државе чланице Уније задржавају право гласа на националним парламентарним изборима искључиво за своје држављане, искључујући тиме све остале грађане Уније.⁷¹ Ово рјешење, иако у литератури често оцијењено као дискриминаторно, ипак није у супротности са позитивним правом Уније, будући да национални парламентарни избори нису обухваћени релевантним одредбама оснивачких уговора.

Коначно, бирачко право је на тлу Европе заштићено и у оквиру Организације за европску безбједност и сарадњу. На састанку одржаном у Копенхагену 1990. године, дефинисани су основни принципи слободних и фер избора, као и право свих грађана да бирају и буду бирани без дискриминације. У документу из Копенхагена, који представља један од најзначајнијих извора изборних стандарда у оквиру Организације, истакнуто је да су непосредни, једнаки, тајни и слободни избори суштински елемент демократске власти и легитимности. У складу са тим, државе потписнице преузеле су обавезу да свим одраслим грађанима, без дискриминације, обезбиједе приступ изборним процесима.⁷²

3.3.2. Бирачко право на америчком континенту

Америчка конвенција о људским правима (*American Convention on Human Rights*) усвојена је на специјалној конференцији одржаној у Сан Хозеу, у новембру 1969. године, а присуствовали су јој, поред деветнаест држава чланица Организације америчких држава (ОАД), и представници појединих европских држава и међународних организација. Конвенција, или Пакт из Сан Хозеа, како се још назива, ступила је на снагу у јулу 1978. године.⁷³ Израђена је под великим утица-

⁷⁰ S. Peers, T. K. Hervey, J. Kenner, A. Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary. Second ed.*, Oxford-Munich-Baden-Baden 2021, 1085–1112.

⁷¹ T. Giegerich, *The European Union as Protector and Promoter of Equality*, Springer, Cham 2020, 79–80.

⁷² Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, <https://odhr.osce.org/odhr/elections/14304>, 29. октобар 2025.

⁷³ САД су приступиле Конвенцији 1977. године, али до данас је нису ратификовале. Подаци о државама које су потписале и ратификовале текст Конвенције доступни на: http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights_sign.htm, 29. октобар 2025.

јем претходно усвојених међународних уговора, како на универзалном, тако и на регионалном нивоу.

Слично као и код Пакта и Европске конвенције, бирачко право пронашло је своје мјесто и у овом регионалном уговору. Стипулисано је чл. 23 Конвенције, који се односи на право на учешће у власти.⁷⁴ Ипак, језичко тумачење поменутог члана Конвенције указује на битну разлику у нормирању бирачког права у оквиру интерамеричког система заштите људских права, у односу на сличне одредбе раније наведених универзалних и регионалних докумената. Стипулисано је да грађани уживају „права и могућности“ (*Every citizen shall enjoy the following rights and opportunities*), при чему грађани немају право да бирају и буду бирани, већ државе имају обавезу да створе услове који ће омогућити слободно и потпуно учешће у изборима.⁷⁵

Члан 23 једна је од одредаба Конвенције од којих није допуштено одступање чак ни у вријеме рата, јавне опасности или друге ванредне ситуације која угрожава независност или безбједност државе. Ово рјешење јединствено је у међународном праву људских права, будући да други међународни инструменти допуштају дерогацију од одредаба које се односе на политичка права. У литератури се ово рјешење описује као доказ фундаменталног значаја политичких права у оквиру интерамеричког система, што је вјероватно последица искуства дуготрајних диктаторских режима који су током више деценија владали дијелом америчког континента.⁷⁶

3.3.3. Бирачко право у Африци

Слична тежња ка афирмацији политичке партиципације као суштинске вриједности демократског уређења присутна је и у афричком систему заштите људских права, у оквиру којег је бирачко право прокламовано и развијано кроз Афричку повељу о људским и народним правима и пратећу праксу надлежних надзорних тијела. Афричка повеља о људским и народним правима (*African Charter on Human and Peoples' Rights*) усвојена је 1981. године⁷⁷ и представља оригинални приступ регулисању материје људских права проткан специфичном афричком традицијом. Ступањем на снагу Повеље, 1986.

⁷⁴ Америчка конвенција о људским правима, <https://www.oas.org/en/iachr/mandate/basics/3.american%20convention.pdf>, 29. октобар 2025.

⁷⁵ L. Hennebel, H. Tigroudja, *The American Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford University Press, New York 2022, 692.

⁷⁶ *Ibid.*, 693–694.

⁷⁷ Афричка повеља о људским правима и правима народа, http://www.au.int/en/sites/default/files/banjul_charter.pdf, 29. октобар 2025.

године,⁷⁸ формално је уобличен афрички регионални систем људских права, по узору на већ успостављене системе, европски и амерички.

Чланом 13 Афричке повеље прокламовано је право учешћа у власти, приступа јавној служби и јавној имовини.⁷⁹ Будући да се у тексту наведеног члана не наводи изричито бирачко право као такво, нити право на слободне и фер изборе, многи аутори ово рјешење оцјењују као разочаравајуће, посебно када се имају у виду постојећа рјешења на универзалном и регионалном плану.⁸⁰ Међутим, пракса Афричке комисије потврђује да „[с]ваком грађанину припада право и могућност да, без икаквих разлика наведених у члану 2 и без неразумних ограничења, учествује у управљању јавним пословима своје земље, било непосредно, било путем слободно изабраних представника, што укључује право да бира и да буде биран на истинским, периодичним изборима, који се одржавају на основу општег и једнаког бирачког права и тајним гласањем.“⁸¹ Активно и пасивно бирачко право представљају индивидуална права, те се појединцу мора омогућити слободно уживање тих права, без дискриминације.

У вези са правима политичке партиципације на тлу афричког континента, значајна је и Афричка повеља о демократији, изборима и управљању (*African Charter on Democracy, Elections and Governance*), усвојена 2007. године, а ступила на снагу 2012. године.⁸² Њено усвајање било је засновано на спознаји да су бројни сукоби на афричком континенту били изазвани или додатно погоршани различитим факторима, међу којима се посебно издвајају недостатак демократских пракси у управљању јавним пословима, непоштовање људских права, као и неправични изборни процеси.⁸³ „Повеља је схваћена као заштитни механизам за обезбјеђивање слободних, правичних и кредибилних избора, изградњу демократских институција и владавину права, као и за даље продубљивање демократских идеала и вриједности на континенту.“⁸⁴

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Афричка повеља, чл. 13.

⁸⁰ R. Murray, *African Charter on Human and Peoples' Rights: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2019, 344.

⁸¹ Communication 246/ 02, Mouvement ivoirien des droits humains (MIDH) v Côte d'Ivoire, 29 July 2008, para 76; нав. према: *Ibid.*, 345.

⁸² Афричка повеља о демократији, изборима и управљању, <https://papsrepository.africanunion.org/server/api/core/bitstreams/fc199219-b40c-480e-a876-56f4272151e6/content>, 29. октобар 2025.

⁸³ B. Kioko, “The African Charter on Democracy, Elections and Governance as a Justiciable Instrument“, *Journal of African Law* 63/2019, 40.

⁸⁴ *Ibid.*, 40–41.

Афричка повеља о демократији, изборима и управљању садржи низ одредаба које директно или индиректно уређују изборни процес и уживање бирачког права. Чланом 3 Повеље прокламовани су принципи на којима је базиран документ, међу којима је и обавеза државе да одржава редовне, слободне, транспарентне и фер изборе.⁸⁵ У вези са тим, чланом 17 држава је обавезна да успостави независна и непристрасна изборна тијела за управљање изборима,⁸⁶ што представља предуслов за несметано и потпуно уживање бирачког права.

Иако потоњи уговор не садржи изричиту формулацију бирачког права, наведене одредбе о слободним, правичним и транспарентним изборима, независним изборним тијелима и редовној промјени власти чине нормативни оквир који штити ефективно остваривање бирачког права и политичке партиципације. Такав приступ, у комбинацији са принципима који се налазе у Афричкој повељи о људским и народним правима, указује на то да се ради о уговору који допуњује широки систем афричких регионалних стандарда релевантних за питање бирачког права на том континенту.

4. НЕКОЛИКО ПРИМЈЕРА ИЗ УПОРЕДНЕ УСТАВНЕ ПРАКСЕ ДРЖАВА

Норме о установљењу и заштити бирачког права, садржане у међународним и регионалним инструментима за заштиту људских права, постављају основе стандарда права политичке партиципације у савременим правним оквирима. Међутим, кључну улогу у њиховој ефективној имплементацији има уставна пракса појединих држава. Устави, као највиши правни акти у националним правним порецима, најчешће садрже директне или индиректне гаранције активног и пасивног бирачког права, а судске интерпретације тих уставних норми одређују да ли се та права остварују у пракси на начин који је у складу са савременим демократским принципима и актуелним правним прописима. У наставку ћемо, као илустрацију, навести уставна рјешења појединих, у домаћој правој анализи мање заступљених, држава.

Индија је један од примјера чија уставна пракса илуструје динамичан и контекстуално условљен процес остваривања општег бирачког права. Иако је током колонијалног периода бирачко право било строго ограничено имовинским и фискалним цензусима, након стицања независности Уставотворна скупштина Индије је 1949. године

⁸⁵ Афричка повеља о демократији, изборима и управљању, чл. 3.

⁸⁶ *Ibid.*, чл. 17.

увела опште и једнако бирачко право за све грађане старије од двадесет једне године, чиме је успостављена формална политичка једнакост.⁸⁷ Практична примјена овог начела указала је на значајне административне и друштвене изазове, посебно у погледу укључивања жена, сиромашних и припадника нижих касти у бирачке спискове. Тек од касних осамдесетих година XX вијека, кроз институционализацију партиципативне демократије и реформе изборне администрације, дошло је до раста броја бирача и повећаног учешћа жена у изборним процесима. У литератури се наводе подаци који илуструју ту праксу. „У периоду од 1951/52. до 2019. године одржано је седамнаест општих избора за избор индијског парламента. Број бирача је вишеструко порастао – са нешто више од 173 милиона у периоду 1951/52. на око 912 милиона у 2019. години. Излазност на изборима повећана је са 61,2% на 67,4%, при чему је излазност жена порасла са 35,6% у периоду 1951/52. на 67,2% у 2019. години, надмашивши излазност мушкараца, која је исте године износила 67,0%.“⁸⁸ Овај примјер показује да уставна гаранција бирачког права, иако неопходна, није сама по себи довољна, већ да њена ефективност зависи од дугорочних институционалних и друштвених процеса који омогућавају њено фактичко остваривање.

У овом раду, бирачко право анализирано је као право, односно могућност појединца да активно учествује у политичким процесима своје државе. Важно је указати и на праксу појединих држава у којима бирачко право, иако несумњиво препознато као људско право, заправо представља и обавезу грађана да учествују у изборним процесима. Ради се, дакле, о специфичним, и не многобројним уставним рјешењима. Једна од тих држава је Аустралија, у којој је учешће у парламентарним изборима правно обавезно већ стотину година. Наиме, већ 1925. године, аустралијским законом прокламована је правна обавеза учешћа у националним изборима.⁸⁹ У савременом смислу, обавезно учешће у изборним процесима дубоко је укоријењено у аустралијској изборној пракси, како на федералном, тако и на локалном нивоу, у појединим аустралијским федералним јединицама.⁹⁰ Свакако, Аустралија није усамљен случај, када је ријеч о обавезном гласа-

⁸⁷ A. Roy, “Universal Suffrage, Inequalities, Welfare, and the ‘Gendered Voter’ in India: 1917 to the Present”, *Suffrage, Capital, and Welfare: Conditional Citizenship in Historical Perspective* (eds. F. Cottrell-Sundevall, R. Kristjánsdóttir), Palgrave Macmillan, Cham 2024, 261–262.

⁸⁸ *Ibid.*, 267.

⁸⁹ M. Bonotti, P. Strangio, *A Century of Compulsory Voting in Australia: Genesis, Impact and Future*, Palgrave Macmillan, Singapore 2021, 1.

⁹⁰ *Ibid.*, 101.

њу. Илустрације ради, поменућемо државе Латинске Америке, попут Аргентине или Бразила, у којима је такође бирачко право нормирано и као обавеза грађанске партиципације у изборним процесима.⁹¹ Међу европским државама, таква рјешења препозната су у правним системима Белгије и Луксембурга.⁹²

Ови примјери илуструју да уставна гаранција бирачког права, иако неопходна, није сама по себи довољна, те да њена ефективност зависи од институционалних механизма, административних процедура и друштвених фактора који омогућавају фактичко остваривање права. Истовремено, различити национални приступи показују ширину могућности кроз које државе у пракси остварују стандарде политичке партиципације прокламоване на универзалном и регионалном нивоу.

5. ЗАКЉУЧАК

Бирачко право, као једно од суштински најважнијих грађанских права и права политичке партиципације, представља темељ демократског учешћа грађана у савременим оквирима. Еволуирало је кроз дуг и комплексан историјски процес, од античких идеја о једнакости слободних људи до модерних стандарда заштите људских права. Истраживање његове генезе показује да је бирачко право, кроз античке, средњовјековне и ране модерне облике политичког учешћа, увијек било тијесно повезано са друштвеним, економским и политичким контекстом. Од ограниченог права гласа за уске слојеве становништва у античкој Грчкој и Риму, преко колективних облика учешћа у средњем вијеку, до индивидуализованог и свеобухватног права гласа у модерном добу, еволуција бирачког права пратила је развој концепта појединца као носиоца политичких права.

Савремени нормативни оквир, постављен у оквиру Организације Уједињених нација, обезбјеђује механизме за остваривање активног и пасивног бирачког права и намеће државама обавезу да омогуће слободно и једнако учешће грађана у изборним процесима. Универзални међународни инструменти, попут Универзалне декларације о људским правима и Међународног пакта о грађанским и политичким правима, пружају јасну правну основу за његову заштиту. Одредбе чл. 25 Пакта и пракса Комитета за људска права посебно наглашавају значај једнакости, недискриминације и слободног изражавања воље бирача, као и обавезу држава да обезбиједе стварно а не само формално у-

⁹¹ Вид. <https://www.electionguide.org/countries/id/11/>, 30. октобар 2025.

⁹² М. Bonotti, Р. Strangio, 101.

чешће грађана у политичком животу. Стога, у раду се заступа становиште да формално признање бирачког права, иако неопходно, не представља само по себи гаранцију демократске легитимности уколико није праћено стварним институционалним и друштвеним условима који омогућавају његово пуно и једнако остваривање.

Регионални системи заштите људских права показују да је бирачко право, иако засновано на заједничким демократским начелима, нормирано и тумачено на различите начине у зависности од историјског, институционалног и политичког контекста појединих региона. Европски систем обезбјеђује минимални, али прецизно артикулисан, нормативни оквир, који се даље надограђује правом Европске уније и политичким обавезама у оквиру Организације за европску безбједност и сарадњу. Интерамерички систем издваја се апсолутном заштитом политичких права, чак и у ванредним околностима, док афрички систем, кроз комбинацију одредаба садржаних у Афричкој повељи о људским и народним правима и касније усвојеним инструментима, настоји да ојача изборну демократију као одговор на структурне и историјске изазове континента. Сагледани заједно, ови регионални инструменти допуњују универзалне стандарде и указују на све већу улогу регионалних система у конкретизацији и заштити бирачког права.

Коначно, евидентно је да ефикасно бирачко право захтијева континуирану синергију између националних правних прописа и међународних стандарда, као и спремност држава да осигурају стварну и дјелотворну политичку партиципацију свих грађана. У том смислу, управо уставна и изборна пракса држава представља кључну тачку сусрета међународноправних стандарда и политичке стварности, у којој се одлучује да ли ће бирачко право остати нормативна декларација или постати дјелотворно средство демократске партиципације. Право гласа, стога, представља фундаментални индикатор демократске зрелости друштва, чија ефикасна имплементација зависи од успостављања хармоније између међународних обавеза и националних правних рјешења, поштовања принципа једнакости и недискриминације, те од способности државе да осигура доступност и функционалност изборних механизма за све грађане. Само кроз такву интегрисану и досљедну праксу бирачко право у XXI вијеку може задобити свој пуни смисао као стварни инструмент остваривања демократије и учешћа појединца у јавном животу.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Аличић, Самир, „Како побиједити на изборима“, *Изборни приручник са говорима Марка Тулија Цицерона о изборној корупцији*, University Press, Сарајево 2018;
2. Black, Antony, “Society and the Individual from the Middle Ages to Rousseau: Philosophy, Jurisprudence and Constitutional Theory“, *History of Political Thought* 1/1980;
3. Black, Antony, *Guilds and Civil Society in European Political Thought from the Twelfth Century to the Present*, Cornell University Press, Metchuen 1984;
4. Bonotti, Matteo, Strangio, Paul, *A Century of Compulsory Voting in Australia: Genesis, Impact and Future*, Palgrave Macmillan, Singapore 2021;
5. Buerghenthal, Thomas, “The U.N. Human Rights Committee“, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 5/2001;
6. Giegerich, Thomas, *The European Union as Protector and Promoter of Equality*, Springer, Cham 2020;
7. Gowder, Paul, *The Rule of Law in the Real World*, Cambridge University Press, Cambridge 2016;
8. Groten, Andreas, *Corpus und Universitas: Römisches Körperschafts- und Gesellschaftsrecht: zwischen griechischer Philosophie und römischer Politik*, Mohr Siebeck, Tübingen 2015;
9. Деретић, Наташа, „Упоредна анализа: „права човека у римској држави“ и савремена „људска права“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2011;
10. Жунић, Наталија, „Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена и њена улога у артикулацији концепта дискриминације и афирмацији политичких права жена“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 76/2017;
11. Joseph, Sarah, Schultz, Jenny, Castan, Melissa, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2004;
12. Kioko, Ben, “The African Charter on Democracy, Elections and Governance as a Justiciable Instrument“, *Journal of African Law* 63/2019;
13. Кркљуш, Љубомирка, „Бирачко право у актима Српског народног покрета у Јужној Угарској 1848–1849. године“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2006;
14. Murray, Rachel, *African Charter on Human and Peoples’ Rights: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2019;
15. Настић, Маја, „Допуштена ограничења у погледу остваривања општег бирачког права“, https://fcjp.ba/wp-content/uploads/2010/10/-Maja_Nastic1.pdf;

16. Николић, Павле, „Декларација о правима човека и грађанина од 1789. године као акт цивилизације“, *Анали Правног факултета у Београду* 6/1989;
17. Пајванчић, Маријана, „Пасивно бирачко право (посланичка способност)“, *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О. Николић, В. Ђурић), Институт за упоредно право, Београд 2012;
18. Пајванчић, Маријана, „Правна природа и садржај активног бирачког права“, *Актуелност и значај људских права и слобода* (ур. Г. Марковић), Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2011;
19. Пајванчић, Маријана, *Изборно право*, Универзитет у Новом Саду Правни факултет, Нови Сад 2008;
20. Пауновић, Милан, Кривокапић, Борис, Крстић, Ивана, *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2010;
21. Peers, Steve, Hervey, Tamara K., Kenner, Jeff, Ward, Angela, *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary. Second ed.*, Oxford-Munich-Baden-Baden 2021;
22. Petratos, Panagiotis, “Some Remarks on the Five Criteria of Democracy“, *Athens Journal of Humanities & Arts* 3/2022;
23. Sangster, Joan, Keating, James, Kristjánsdóttir, Ragnheiður, “Introduction“, *Suffrage, Capital, and Welfare: Conditional Citizenship in Historical Perspective* (eds. F. Cottrell-Sundevall, R. Kristjánsdóttir), Palgrave Macmillan, Cham 2024;
24. Симовић, Дарко, Станковић, Марко, Петров, Владан, *Људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2018;
25. Schwelb, Egon, “The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination“, *International & Comparative Law Quarterly* 15/1966;
26. Harding, Alan, “Political Liberty in the Middle Ages“, *Speculum* 3/1980, 1980;
27. Hennebel, Ludovic, Tigroudja, Hélène, *The American Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford University Press, New York 2022;
28. Cochut, André, “Histoire du Suffrage Universel“, *Revue des Deux Mondes* 2/1869;
29. Crawford, James, *Chance, Order, Change: The Course of International Law. General Course on Public International Law*, Hague Academy of International Law, Hague 2014;
30. Winter, Steven L., “When self-governance is a game“, *Brooklyn Law Review* 67/2001-2002.

Правни прописи и документи

1. Америчка конвенција о људским правима, http://www.oas.org/dil/-treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights_sign.htm;
2. Афричка повеља о демократији, изборима и управљању, <https://papersrepository.africanunion.org/server/api/core/bitstreams/fc199219-b40c-480e-a876-56f4272151e6/content>;
3. Афричка повеља о људским правима и правима народа, http://www.-au.int/en/sites/default/files/banjul_charter.pdf;
4. Victory! 100.000 people under guardianship in Spain will be able to vote at the next elections, <https://www.inclusion-europe.eu/victory-100-000-people-under-guardianship-in-spain-will-be-able-to-vote-at-the-next-elections/>;
5. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, <https://www.-conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>;
6. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, <https://odihr.osce.org/odihr/elections/14304>;
7. Election Guide, <https://www.electionguide.org/countries/id/11/>.
8. European Court of Human Rights, Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, 2025;
9. Европска конвенција о људским правима, https://www.echr.coe.int/-documents/d/echr/Convention_ENG;
10. Комисија за људска права, <https://www.un.org/en/about-us/udhr/drafters-of-the-declaration>;
11. Конвенција о правима особа са инвалидитетом, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>;
12. Конвенција о укидању свих облика дискриминације против жена, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>;
13. Конвенција о укидању свих облика расне дискриминације, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>;
14. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtds_g_no=IV-3&chapter=4&lang=en;
15. Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Листа држава потписница Пакта, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=47&Lang=en;

16. North Korea's Updated Local 'Elections' Seen as Little More than a Democratic Facade, <https://www.asiapacific.ca/publication/north-koreas-updated-local-elections-little-more-democratic>;
17. Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, 999 UNTS 302;
18. Повеља Европске уније о основним правима (2016/C 202/02);
19. Tomuschat, Christian, "International Covenant on Civil and Political Rights", <https://legal.un.org/avl/ha/iccpr/iccpr.html>;
20. Универзална декларација о људским правима, <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>;
21. Human Rights Committee, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3660/2019, CCPR/C/143/D/3660/2019;
22. Human Rights Committee, Views communication No. 500/1992;
23. Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General recommendation No. 23: Political and public life;
24. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General recommendation XX on article 5 of the Convention, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FGEC%2F7492&Lang=en;
25. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Communication No. 4/2011, Views adopted by the Committee at its tenth session (2–13 September 2013), CRPD/C/10/D/4/2011;
26. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 1: Article 12: Equal recognition before the law, CRPD/C/GC/1.

Assistant Professor Sanja Kreštalica, LL.D.

Faculty of Law, University of East Sarajevo

THE RIGHT TO VOTE IN THE 21ST CENTURY: THEORY AND PRACTICE

Summary

In this paper, the author examines the genesis of the right to vote from ancient societies to the modern era, with particular emphasis on its international legal framework. Starting from an analysis of the legal nature of active and passive voting rights and continuing with an examination of key international legal instruments adopted at both universal and regional levels, the paper seeks to provide a comprehensive overview of the right to vote within contemporary legal frameworks.

Special attention is devoted to challenges in the practical application of relevant provisions on voting rights, as identified in the jurisprudence and practice of competent international supervisory bodies and courts. The paper highlights that different states face specific challenges which illustrate the gap between the formal application of electoral laws and the actual participation of citizens.

The author concludes that the effective realization of the right to vote requires the harmonization of national legislation with international standards and the active protection of the political participation of all citizens.

Key words: *Voting rights; International covenant on civil and political rights; Regional instruments; Elections.*

Доц. др Брано Хаџи Стевић

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

О ПРИРОДИ ИЗБОРНИХ ЛИСТА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ: КРИТИЧКИ ОСВРТ

*У раду се анализира карактер изборних листа у Босни и Херцеговини, с циљем да се укаже на мањкавости важећег изборног законодавства у том погледу. Аутор најпре излаже уводне напомене о изборним листама, при чему истиче разлику између отворених, затворених и полуотворених изборних листа. Затим се анализирају предности и мањкавости појединих врста изборних листа, како би се указало на то шта је (нај)боље решење. Централни део рада посвећен је изборним листама у Босни и Херцеговини, при чему се позитивноправно и критички анализирају редовне и компензационе листе и питање расподеле редовних и компензационих мандата. На тим основама се анализира и то шта је могуће у Босни и Херцеговини, да би се на крају, *de lege ferenda* приступом, указало на могуће промене у Изборном закону с циљем отклањања мањкавих законских решења у вези с изборним листама.*

Кључне речи: Изборне листе; Отворене, затворене и полуотворене изборне листе; Редовне и компензационе листе; Расподела мандата; Изборни закон Босне и Херцеговине.

1. УВОД

Неупитно је да гласање тј. грађанско изјашњавање на слободним парламентарним изборима представља правно-цивилизацијску тековину,¹ али упоредноправно посматрано, постоје различита решења у

Брано Хаџи Стевић, *brano.hadzi.stevic@pravni.ues.rs.ba*.

¹ Лајпхарт тврди да је одабир изборног система једна од најзначајнијих уставних одлука у демократијама. Вид. А. Lijphart, „Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary, and Poland, 1989–1991“, *Journal of Theoretical Politics* 2/1992, 207. Дobar изборни закон није „довољан, већ само нужан услов представничке владе“. О томе и о претпоставкама демократских избора, вид. V. Goati, „Funkcija izbora“, *Izbori u uslovima višestranačkog sistema* (ur. M. Jovičić), Beograd 1990, 24–25.

вези с моделом кандидатских листа.² Другим речима, гласачи каткад имају већу, а каткад мању слободу приликом политичких одабира на парламентарним изборима. У неким државама политички избор гласача се огледа у избору политичке опције (странке или коалиције), а у другим гласачи могу да гласају за појединца. Осим тога, постоје и решења по којима се гласа и за политичку странку и (ако гласач то хоће) за појединца у склопу те странке. Такво решење је предвиђено позитивним правом Босне и Херцеговине.

Овај рад смера да анализира природу изборних листа и њен утицај у светлу позитивноправних решења у Босни и Херцеговини. На том путу, користиће се позитивноправни и упоредноправни метод. Због природе теме, примењиваће се и политиколошки метод, како би се указало на потенцијалне измене изборног законодавства БиХ. Основна хипотеза од које се полази у раду је следећа: модел кандидатских листа предвиђен изборним законодавством Босне и Херцеговине узрокује да су изабрани кандидати више страначки него грађански представници, посебно кад је реч о компензационим листама.

2. УОПШТЕ О КАНДИДАТСКИМ (ИЗБОРНИМ) ЛИСТАМА

Да би се разумео изборни аранжман било које државе, нужно је да се претходно објасне кључни појмови у вези с тим. Будући да је овај рад посвећен кандидатским листама, јасно је да се у жижи интересовања налази гласање за представничке органе, али не и гласање за председника републике као државног поглавара. У представничким демократијама, грађани имају могућност да се периодично, по правилу, на сваке четири године, изјасне о томе ко ће од учесника изборне утакмице да у њихово име и у њиховом интересу доноси најважнији политичке одлуке.³ Ипак, ово лапидарно исказивање суштине избора и постизборног одлучивања изабраних, отвара бројна питања: ко може да гласа, за кога може да се гласа, како се расподељују гласови у мандате, каква је веза између гласача и изабраних представника итд.

² Кандидовање по листама је карактеристика пропорционалних изборних система који се примењује у „вишемандатним јединицама“, при чему је мерило за добијање мандата „удео гласова датих свакој од кандидатских листа“. Вид. М. Пајванчић, *Изборно право*, Нови Сад 2008, 88. О предностима пропорционалних изборних система у односу на већинске вид. D. Nohlen, M. Kasapović, *Izborni sustavi u Istočnoj Evropi*, Zagreb 1996, 12–13.

³ Пајванчић истиче да грађани путем избора „непосредно исказују (ускраћују) своје поверење у власт“ односно „изражавају (одбијају) пристанак“ да односној власти буду потчињени. Вид. М. Пајванчић, *Изборно право*, Нови Сад 2008, 1. Функција избора се не огледа у томе да „демократију учине више демократском, већ да је учине могућном“ – V. Goatī, 22.

2.1. Врсте изборних листа

Гласање, схваћено као материјализација политичког опредељења гласача,⁴ није увек гласање за *појединца*, и то представља значајан увид за овај рад. У неким државама може да се (1) гласа само за једну странку, у другим се (2) гласа за појединца без обзира на његову страначку припадност, а у трећим се (3) гласа само за једну странку, а у оквиру ње је могуће и гласање за једног или више појединца с те страначке листе.⁵ Претходна реченица исказује суштину три модела односно типа кандидатских листи: (1) затворене листе, (2) отворене листе и (3) полуотворене листе.⁶ Дакле, мерило за диференцијацију појединих модела кандидатских листа је скопчано са обимом права гласача, који је обрнуто пропорционалан обиму права странке која је предлагач листе. Речју, што је већим обим права странке, мањи је обим права гласача.⁷

Из наведеног произлази да није значајно само то ко бира посланике, него је важно и то ко прелиминарно бира кандидате за послани-

⁴ О гласању као одабиру жељеног кандидата и претварању активног у вредност пасивног бирачког права, вид. Р. Марковић, *Уставно право*, Београд 2016, 233.

⁵ У доктрини се говори и о разлици између категоријалног и ординалног гласања, зависно од тога да ли се може гласати само за једну странку односно кандидата (категоријално гласање) или постоји могућност рангирања странака односно кандидата (ординално гласање). Вид. о томе М. Gallagher, P. Mitchell, „Introduction to Electoral Systems“, *The Politics of Electoral Systems* (eds. M. Gallagher, P. Mitchell), Oxford 2005, 7.

⁶ Затворена се још назива везаном, а полуотворена уређеном изборном листом. Вид. И. Пејић, „Изборна листа у сразмерном представништву – искуство Србије“, *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О. Николић, В. Ђурић), Београд 2012, 80. Неки аутори изборне листе деле на затворене блокиране, отворене блокиране и отворене, примењујући критеријум степена слободе бирача да утиче на то које ће лице да добије мандат. Вид. М. Ђорђевић, „Зашто је изборна листа значајна за изборни систем“, *Правни живот – часопис за правну теорију и праксу* 12/2016, 649 и 650 фн. 2. Затворена блокирана листа омогућује да бирач „искаже преференцију само за политичку странку“ и она омогућава страначком руководству „контролу над тим ко ће с листе бити изабран“ у представничко тело, нарочито кад је реч о тзв. сигурним местима на листи – на основу рејтинга странке се основано може претпоставити да ће лица с тих места да буду изабрана. Вид. Z. Vujović, *Učinci personalizacije izbornih sustava na političke stranke: sustavi stranačkih lista s preferencijskim glasovanjem – doktorski rad*, Zagreb 2018, 72 фн. 40.

⁷ Систем сразмерног представништва „фаворизује странке“ и представља „странке, а не грађане“ (Р. Марковић, (2016), 245). Карактер изборних листа у представничкој демократији која има „партократски карактер“ утиче у одређеној мери на „ефективност учешћа грађана“ у образовању законодавне гране власти (Г. Марковић, „Значај карактера изборних листа за остваривање бирачког права“, *Зборник радова „Владавина права и правна држава у региону“* (ур. Г. Марковић), Источно Сарајево 2014, 235).

ке, односно „ко врши претходни избор“, што је релевантно је и за оцену демократичности изборног система.⁸ У случају затворених и полуотворених изборних листа, прелиминарни избор врши странка, а секундарни избор врше грађани.⁹

Затворене листе и не могу у правом смислу да се назову кандидатске листе, будући да у њима не постоји могућност да се непосредно гласа за кандидата,¹⁰ него кандидат с листе може евентуално да буде опредељујући разлог да се гласа за листу као целину.¹¹ Али да ли ће кандидат с листе који је био *raison d'être* за политички избор гласача уистину и да постане народни представник, то није извесно. И то је оно што је, у најмању руку, спорно у вези са затвореним листа.¹² Затворене листе последично доводе до тога да се гласач опредељује за странку,¹³ а странка се и пре определила за оне којима ће да припадну освојени мандати тј. оне који ће да постану народни (односно њени) представници.

Притом постоје три могућности. Прва могућност је да странка пре избора одређује редослед кандидата на листи и ако она нпр. добије 10

⁸ Вид. Г. Марковић, (2014), 235.

⁹ Бирачима се препушта да одлуче по систему „узми или остави“, али се осигуравају мере афирмативне акције, нпр. заступљеност жена, националних или етничких група. Вид. И. Пејић, 81.

¹⁰ Нпр. у Србији је прихваћен модел затворених изборних листи, будући да се грађанима на изборима предочава само списак изборних листа, те им се пружа могућност да гласају само за једну изборну листу (чл. 43 Закона о избору народних посланика Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 14/2022). У Црној Гори јер постоји могућност да се гласа само за једну изборну листу тј. прихваћене су затворене изборне листе и у овој држави (чл. 82). Сходно чл. 96, мандати које добије изборна листа се додељују кандидатима према редоследу с изборне листе. Вид. Закон о избору одборника и посланика Црне Горе, *Службени лист Републике Црне Горе* 004/98, 005/98, 017/98, 014/00, 018/00, *Службени лист Савезне Републике Југославије*, бр. 073/00, 009/01, 041/02, 046/02, 045/04, 048/06, 056/06 и *Службени лист Црне Горе*, бр. 046/11, 014/14, 047/14, 012/16, 060/17, 010/18, 109/20.

¹¹ Ако бирачи немају никакав утицај у погледу одређивања кандидата, без обзира на то што се избори спроводе у складу с важећим правом, они су „само чин потврђивања претходно већ одређених људи“, а данас је кандидовање „монопол политичких странака“. Вид. о томе Р. Марковић, (2016), 231. Затворене листе одликује „релативизирање уставног принципа о непосредним и слободним изборима“ (И. Пејић, 81).

¹² Неки аутори истичу да је „основна вредност“ гласања по листа управо у томе што се гласањем за једну од листа кандидата, бирач опредељује „за програм странке, а мање за конкретну личност“ – V. Pavićević, *Izborni sistemi*, Podgorica 2012, 111.

¹³ Ова листа омогућује бирачу да гласа „само *en bloc* за једну страначку листу“, при чему је он везан редоследом који су „утврдили страначки гремији“ – D. Nohlen, M. Kasarović, 15.

мандата, онда ће првих десет кандидата с те листе да добије мандат.¹⁴ Друга могућност је да ће странка након избора да одлучи којих ће 10 кандидата да добије мандате (без обзира на њихово место на листи).¹⁵ Трећа могућност је мешавина прве две тј. један део посланика се бира на основу редоследа, а други део на основу одлуке странке.¹⁶ У сваком случају, странка има доминантну улогу.¹⁷ Речју, у затвореним листама је глас гласача увек глас за странку. А да ли би гласачи изабрали управо оне посланике које је у њихово име изабрала политичка странка, може само да се нагађа. Редослед који одреди странка није нужно редослед који би одредили гласачи, кад би могли. Ратко Марковић разликује везану (затворену) и неvezану (отворену) листу, управо зависно од тога да ли је редослед кандидата на листи релевантан за додељивање мандата.¹⁸

Отворена листа омогућује грађанину да гласа за кандидате који су на различитим кандидатским листама, што се назива панашира-

¹⁴ Мандати се расподељују међу кандидатима сходно редоследу по ком су „истакнути у процесу кандидовања“ (И. Пејић, 81).

¹⁵ Овакво решење је предвиђао Закон о локалним изборима Републике Србије и оно је важило док га Уставни суд Србије није огласио неуставним тврдећи да се њим крши чл. 180 Устава Србије који предвиђа непосредан избор одборника а не посредан избор, како је спорни закон прописивао. Вид. о томе Р. Марковић, 424 и М. Станковић, „Нови закон о локалним изборима и његов утицај на локалну демократију у Републици Србији“, *Зборник радова „Право између стварања и тумачења“* (ур. Д. Ђеранић, С. Ивановић, Р. Лале, С. Аличић), Источно Сарајево 2023, 194-195.

¹⁶ У Црној Гори је од 1996. до 2011. године постојало такво решење јер су се мандати које изборна листа добије делили тако што се половина добијених мандата додељивала кандидатима с изборне листе према редоследу на листи, а преостали мандати су дељени након избора сходно одлуци подносиоца листе (дакле, политичке странке). Тиме је „дограђена моћ у ионако доминантној улози партија“ у погледу „персоналне структуре“ законодавца. Вид. о томе V. Pavićević, O. Komar, Z. Vujović, *Izbori i izborni zakonodavstvo u Crnoj Gori – 1990-2004*, Podgorica 2005, 46. Сходно важећем црногорском решењу, мандати које добије изборна листа се деле искључиво према редоследу на листи.

¹⁷ Марковић правилно примећује да изабрани кандидати са затворених листа „дугују захвалност, а тиме и послушност, страначком вођству“ будући да „знају да дружине не би били изабрани“ (Г. Марковић, *Уставно право*, Источно Ново Сарајево 2021, 258). То дуговање узрокује да се кандидати „осећају обавезнији према странци него према бирачима“ (Р. Марковић, (2016), 231). Изабрани посланици „у искривљеном огледалу демократије имају 'моралну' обавезу да полажу рачун партији, а не бирачима“ (И. Пејић, 82).

¹⁸ Марковић сматра да је „утицај страначке олигархије“ већ у случају отворених листа, будући да странка тад може да их истакне „у први план, на ударним местима“ позиционирајући их на висока места на листи, а затим гласове доделити нижеразгораним кандидатима јер редослед не обавезује странку. Вид. Р. Марковић, (2016), 240.

ње.¹⁹ У овом случају, гласач даје своје поверење тј. глас кандидату не као припаднику политичке странке, него кандидату као таквом.²⁰ Гласач има широку слободу да гласа за кандидате који су различитих политичких опредељења, припадници су различитих политичких странака, заузимају различита места на кандидатским листа итд. Дакле, отворене листе уистину отварају све могућности за гласаче јер њихов глас за кандидата не везују за глас за политичку опцију којој дати кандидат припада, па су оне надстраничног карактера.²¹ Речју, у отвореним листа је глас гласача увек глас за појединца.²²

Полуотворене листе²³ представљају покушај да се измире две идеје: потпуна слобода гласача и потреба да изабрани кандидати ипак буду повезани сличним политичким идејама као чланови политичких странака. У системима који прихватају овај модел, гласачима се предочава више изборних листа на којима се налази више кандидата, при чему се гласачу пружа могућност да одабере једну изборну листу и/или једног или више кандидата с те листе.²⁴ Дакле, овде није допуштено да гласач пружи поверење кандидатима с различитих листа, али у оквиру једне листе може да гласа за једног или више њих.²⁵ Речју, у полуотвореним листа је глас гласача истовремено глас и за појединца и за странку.

¹⁹ Касаповић наводи да је панаширање облик гласања у којем бирач има више гласова које може да расподелу међу кандидатима с различитих изборних листа, с тим да је глас за кандидата једновременно и користан глас за његову странку јер се прво утврђује колико мандата припада странкама, па се онда они деле међу кандидатима који имају највише гласова. Вид. о томе М. Касаповић, *Izborni leksikon*, Zagreb 2003, 254. Пејић истиче да у систему панаширања бирач има „онолико гласова колико се кандидата бира у тој изборној јединици“ – И. Пејић, 80.

²⁰ То значи да гласач „може да сачини 'своју изборну листу'“ (Г. Марковић, (2021), 260). Отворене листе умањују „монопол политичких странака у изборном процесу“, због чега им се политичке странке супротстављају. Вид. о томе Г. Марковић, (2014), 239.

²¹ Бирачи имају могућност да „одаберу 'своје' фаворите у различитим политичким опцијама“ – И. Пејић, 83. Дакле, гласачу се омогућује да „прекорачи страничне границе“, а странична листа је попут предлога – D. Nohlen, M. Kasapović, 15.

²² Ђорђевић оцењује да су отворене листе „најлогичнији крај линије најпотпунијег остваривања народне суверености“. Вид. М. Ђорђевић, 661.

²³ Марковић их назива полузатвореним. Вид. Г. Марковић, (2014), 238.

²⁴ Пошто су овакве листе затворене према бирачу у погледу кандидата, али је њихов редослед неблокиран, оне се још називају затвореним неблокираним листама. Вид. М. Ђорђевић, 649–650. Код ових листа се гласачу препушта одлука о томе „ко треба да заступа странку“ (D. Nohlen, M. Kasapović, 15).

²⁵ Касаповић помиње појединачно (категоријално или ексклузивно) гласање које подразумева да гласач може да гласа само за једног кандидата или једну листу (М. Касаповић, (2003), 273).

Гласачева слобода је двојака јер се огледа у слободи избора листе и слободи избора кандидата с те листе. Иако странка код ове врсте листа не може да *post festum* додели мандат било коме, ипак је она одредила кандидатски оквир за бирача. А посебно је значајно то што ће странка „страначке прваке“ да истакне на прва места листе,²⁶ па су мале шансе да ће значајан број гласача да се определи за неког са зачеља кандидатске листе.²⁷ У сваком случају, мандат добија кандидат који освоји највише појединачних гласова (с тим да се каткад поставља цензус у погледу процента потребног за то), а то неће нужно да буде кандидат који је добро „котиран“ на листи. Пошто гласање у систему оваквих изборних листа подразумева могућност да гласач да поверење кандидату ког преферира, отуд се у теорији и говори о преференцијалном гласању.²⁸

2.2. (Полу)отворене и затворене листе – шта је боље?

Расправа о томе шта је *боље* институционално решење у вези с изборима нужно захтева анализу и других легитимних циљева којима се тежи одабиром одређеног модела кандидатских листа.

Уколико се пође од претпоставке да странка наступа унисоно, онда је јасно да би затворене или полуотворене листе требало да омогуће лакше постизање договора о формирању парламентарне већине и парламентарно одлучивање, а нарочито избор владе која води унутрашњу и спољну политику. Наиме, две-три странке/коалиције које имају довољно посланика ће лакше да дођу до политичких договора неголи мноштво кандидата, који нису нужно сличних политичких

²⁶ О томе како природа изборних листа утиче на понашање политичких странака, њихових кандидата и бирача, вид. Г. Марковић, (2014), 245.

²⁷ Политичке странке на „ударним позицијама“ на листама постављају кандидате које преферирају, а нижеранжирани кандидати су они који имају мале шансе да се боље котирају путем персоналних гласова. Вид. И. Пејић, 82.

²⁸ У Хрватској су прихваћене полуотворене листе. Сходно чл. 38 Закона о избору заступника у Хрватски сабор, посланици се бирају према пропорционалном систему и преференцијалном гласању, при чему бирачу могу да гласају за „једну листу кандидата“, с тим да на гласачком листићу бирач може да „означи једног кандидата који има предност над осталим кандидатима“ и то је преференцијални глас. Међутим, преференцијални глас се при расподели мандата уважава само уколико је дати кандидат освојио бар 10% од укупног броја гласова дате листе. Мандат се додељује кандидатима који су добили највише преференцијалних гласова, а само ако више кандидата добије исто гласова, онда је релевантан редослед на листи. Уколико се на овај начин не изабере онолико посланика колико је припало датог листи, преостала места се деле сходно редоследу на листи (чл. 40). Вид. Закон о избору заступника у Хрватски сабор, *Народне новине*, бр. 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 66/15, 104/15 и 98/19.

погледа, у случају отворених листи. Дакле, један легитиман циљ је стварање предуслова за несметано функционисање парламента и извршно-политичке гране власти.

С друге стране, уколико се грађанима пружи могућност да гласају за појединца, неспорно је да тако изабрано лице има највећи демократски легитимитет.²⁹ Али шта уколико гласање за појединце,³⁰ без обзира на страначку припадност, доведе до тога да није изгледно да се формира парламентарна већина и изабере нова влада? Ту се отворена листа, с аспекта легитимности, неприкосновена, показује као непрактична тј. као пут у нефункционалност институција.³¹ Али у БиХ и полуотворене листе воде у нефункционалност, примарно због сложености међунационалних односа, о чему ће касније да буде речи. Дакле, трећи легитиман циљ који мора да буде узет у обзир приликом институционалне одлуке о врсти изборних листа јесу посебности дате државе.

С аспекта гласача, истраживања показују да су они преферирају полуотворене изборне листе³² у односу на затворене листе, будући да им омогућују већи утицај на исход избора.³³ Уистину, затворене листе могу да узрокују парадоксалан, а у основи и недемократски исход.

²⁹ Неки аутори истичу да демократски избори јесу нужан, али нису довољан основ легитимитета. Вид. V. Goati, 21–22.

³⁰ Пајванчић говори о затвореној, слободној и слабоструктурираној листи (М. Пајванчић, 89), односно о затвореној кандидатској листи с правом једног гласа (могуће је гласање за листу, али не и за кандидата), невезаној кандидатској листи (гласач може да измени редослед кандидата на листи), флексибилној кандидатској листи (гласач каткад може да дописује нове кандидате на листу) и слободној кандидатској листи (гласач суштински сам саставља листу јер може да гласа за кандидате с различитих кандидатских листа). О подели изборних листа на затворене, отворене, флексибилне и слободне, вид. Z. Vujović, 2018, 72–73 и V. Pavićević, 111–113.

³¹ По мишљењу неких аутора, циљ избора је долазак до „стабилног парламента, из којег треба да произиђе влада“, па држави није потребно „шаренило погледа и идеја у парламенту“. Вид. Р. Марковић, (2016), 242.

³² У Хрватској се чл. 42 у вези с чл. предвиђа институт „заменски заступник“. Суштина се огледа у томе да се уместо заступника коме престаје мандат именује с друге листе заменски заступник, али је спорно то што је не бира онај ко је наредни по броју гласова него се сходно примењују одредбе о преференцијалном гласању. Дакле, странка одлазећег посланика одређује ко ће да буде заменик. Таквим законским решењима се узрокује бесмислена ситуација да мандат добије кандидат који освоји 19 преференцијалних гласова (0,09%), а не добије кандидат који је освојио 3907 преференцијалних гласова (19,79%). Вид. https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/2020/Izbori_za_zastupnike_u_HS/rjesenja2020sabor.pdf. Кандидат који је добио 3907 гласова је уложио уставну жалбу, али је Уставни суд Хрватске утврдио да нема кршења Устава Хрватске. Вид. <https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE-54C1258686002E7017/%24FILE/U-III-3786-2020.pdf>.

³³ Г. Марковић, (2014), 247

Наиме, могуће је да одређена лица ужива велико поверење међу бирачима и да их они прижељкују као своје представнике, али од одлуке политичке странке зависи да ли ће они уопште да буду на листи. Тиме се узрокује парадокс: неко ко ужива поверење странке, али не и грађана, добија мандат посланика, а неко ко ужива поверење грађана, али не и странке, не добија ни место на листи а камоли мандат. И како да таква лица назовемо *народним* представницима? Стога би политичке странке, ако иоле држе до воље грађана, морале да послушају глас грађана, чак и у систему затворених листа.

Уставне прокламације пријемчиве звучности (нпр. општост и једнакост бирачког права и демократски избори) нису нужно знак да су народни представници уистину народни. Али зависно од природе изборних листа, можемо да дамо прецизнији суд. Ако дата држава прихвата систем затворених листа, тешко је тврдити да су посланици *истински* представници грађана. Иако би (можда) било прејако тврдити да су они нелегитимни, неспорно је да је њихов демократски легитимитет дефицитаран. С друге пак стране, тешко је оспорити да су посланици изабрани у систему отворених листа легитимни. Али је већ напоменуо да оно што је *најбоље* решење није нужно и *могуће* решење у датој држави. Ово *a fortiori* важи кад је реч о Босни и Херцегови. Зато нам се чини да су полуотворене листе, као средње решење, уједно и најбоље решење. Легитимност посланика је већа јер они своју функцију не дугују (само) политичкој партиципи којој припадају, него су уједно добили и поверење бирача. А чињеница да су кандидати део политичких странака би *требало* да имплицира да они имају одређену идеологију, те да ће њихове странке да се удруже с другим странкама сличне идеологије и створе услове за функционисање институција.

3. ИЗБОРНЕ ЛИСТЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Питање изборних листа регулисано је Изборним законом Босне и Херцеговине (ИЗ). У деветом поглављу ИЗ регулише се избор чланова Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине који укупно има 42 члана, од чега се 28 бира у Федерацији БиХ, а 14 се бира у Републици Српској. Сходно чл. 9.1 ИЗ, од 28 чланова из Федерације БиХ, седам чланова добија компензациони мандат, а од 14 чланова из Републике Српске, пет добија компензациони мандат. Дакле, од укупно 42 члана Представничког дома, 12 чланова (28,5%) добија мандат с компензационе листе, а 30 с редовне листе. У Федерацији БиХ и Републици Српској компензациони мандати чине између 23% и 27% у односу на укупан број мандата (чл. 10.2 и 11.2 ИЗ).

Редовне листе у БиХ су полуотвореног карактера, док су компензационе листе затвореног карактера. Зато је компензациона листа корисно средство за политичке партије да осигурају да њихови жељени кандидати постану чланови парламента. Према чл. 5.14, бирач има право да гласа (1) за независног кандидата или (2) политичку странку, коалицију или за листу независних кандидата и (3) *могућност* да у „оквиру кандидатске листе једне политичке партије, коалиције или листе независних кандидата означи једног или највише три кандидата на једној листи коју је бирач одабрао“. Дакле, ИЗ предвиђа тзв. преференцијалне гласове, али прописује да ће се у случају означавања више од три кандидата сматрати да је дата листа добила „један важећи глас у сврху расподеле мандата“, док ће се сматрати неважећим преференцијални гласови.

Сходно чл. 1.1а, т. 10-11 ИЗ, разликује се две врсте изборних листа – кандидатска листа (у даљем тексту: редовна листа) и кандидатска листа за компензационе мандате (у даљем тексту: компензациона листа). Приликом избора за парламент (како Представнички дом ПС Босне и Херцеговине, тако и парламенте Републике Српске и Федерације БиХ), територија се дели на изборне јединице, а политичка странка или коалиција су дужне да поднесу посебну редовну листу за сваку изборну јединицу (чл. 4.19 ИЗ). Осим тога, свака странка је дужна да поднесе и компензациону листу (чл. 4.24 ИЗ).

О релевантним одредбама ИЗ у вези с врстама изборних листа, питању расподеле директних и компензационих мандата, те о томе да ли расподела одржава изборе гласача и да ли су одабрани представници уистину народни, биће речи у наредним редовима.

3.1. Редовне листе

Сходно чл. 4.19 ИЗ, свака листа кандидата мора да садржи кандидате и мушког и женског пола, при чему се захтева равноправна заступљеност полова коју законодавац разуме као заступљеност бар 40% кандидата пола који је мање заступљен. Штавише, законодавац одређује и минимум кандидата који морају да буду међу прва два места на листи, првих пет места, првих осам места³⁴ итд.³⁵ Након што

³⁴ Упоредити са чл. 39а Закона о избору одборника и посланика Црне Горе, доступан на: https://dik.co.me/images/DIK-media/legislativa/zakoni/Zakon_o_izboru_odbornika_i_poslanika.pdf.

³⁵ У чл. 4.19, ст. 4 се уређује садржај кандидатске листе, те се наводи да она садржи и изјашњење кандидата о припадности конститутивном народу или групи осталих. У наредним ставовима истог члана се наводи да је изјашњење о припадности конститутивном народу или групи осталих основ за остваривање права на изабрану или име-

Централна изборна комисија (у даљем тексту: ЦИК) овери листу странке, коалиције или независних кандидата, не постоји могућност повлачења имена кандидата (чл. 4.20), а све до истека мандата политички субјект (странка, коалиција или листа независних кандидата) не може да мења листу кандидата, а кандидат не може да повуче кандидатуру (чл. 4.21, ст. 3).³⁶

Расподела редовних мандата. Предуслов за учешће у расподели мандата јесте да дата изборна листа освоји најмање 3% гласова (изборни цензус). Сходно члану 9.5 ИЗ, мандати се расподељују у свакој изборној јединици тако што се број освојених гласова сваког политичког субјекта дели са 1, 3, 5, 7... Резултат који се добије се назива количник,³⁷ а мандати се деле тако што се додељују изборним листама које имају највеће количнике. Нпр. ако се у датој изборној јединици бирају три представника, онда они припадају изборним листама које имају три највећа количника.

Следеће питање које се поставља јесте *ко од кандидата с листе добија мандат*. Према чл. 9.8, ст. 2 ИЗ, мандати које добије изборна листа најпре се расподељују међу кандидатима који су освојили најмање 20% од укупног броја гласова те листе. Дакле, онај ко добије највећи проценат гласова с листе (а најмање 20%) добија мандат. Али шта уколико је нпр. изборна листа добила три мандата а само један кандидат је освојио најмање 20% гласова? Према ИЗ се у таквом случају вреднује *редослед кандидата* на листи. Дакле, место на изборној листи је значајно како због тога што је боље котирање „упадљивије“ бирачима, тако и због тога што у случају расподеле мандата, онај ко је боље котиран на листи, чак и кад освоји мање од 20% гласова, има веће шансе да добије мандат у односу на лошије котираног. И то је свакако мањкавост изборног система БиХ, јер може да дође до парадоксалног исхода по којем нпр. први кандидат с листе добија мандат иако је добио 3% гласова, а кандидат који је десети на листи уз освојених 15% гласова не добија мандат.

Примера ради, изборна листа Л је освојила два мандата, што у гласовима износи 30.000. Кандидат А (трећи на изборној листи) је

новану функцију „у изборном циклусу за који је кандидатска листа поднесена“, с тим да неизјашњавање кандидата узрокује примену фикције о „одустајању од права на изабрану односно именовану функцију“ за коју је услов поменуто изјашњење.

³⁶ Изузетак постоји уколико након овере, а пре почетка штампање гласачких листића, наступи смрт кандидата или наступања правноснажности пресуде којом је изречена мера безбедности забране обављања занимања, делатности или дужности која представља функцију изабраног члана у органу власти (чл. 1.10, ст. 1, т. 5). У та два случаја, постоји могућност да политички субјект замени кандидата.

³⁷ Број гласова за независног кандидата представља његов количник.

освојио 6500 гласова (21,6%) и он добија мандат. Кандидат Б (први на листи) је освојио 960 гласова (3,16%), а кандидат Ц (десети на листи) је освојио 4500 гласова (15%). Кандидат Д (пети на листи) је освојио 1000 гласова (3,3%). У датом примеру је 960 гласова првог с листе вредније од 4500 гласова десетог с листе. Зар је народни представник онај ко је добио мање гласова, а није народни представник онај ко добије више гласова?

Редни број на листи	Кандидат	Освојени гласови	Да ли добија мандат?
3	А	6500 (21%)	Да
10	Ц	4500 (15%)	Не
5	Д	1000 (3,3%)	Не
1	Б	950 (3,16%)	Да

Услед интуитивне очигледности занемаривања воље гласача, требало би да се ово решење садржано у ИЗ измени утолико што би се укинуло ограничење од најмање 20% гласова. Требало би укинути и правило да у случају да нико не освоји најмање 20% гласова, место на изборној листи игра одлучујућу улогу. Тиме би се омогућило да се мандати додељују кандидатима без обзира на то које су место добили од политичке странке на поклон, а вредновало би се колико су поверење гласача добили. Постојећим решењем се изнад воље гласача ставља воља политичког субјекта који неког кандидата сматра пожељнијим избором тиме што га боље котира на листи. Ако би се наведена правила применила, онда из горње табеле мандат не би добили кандидати А (због највише гласова) и Б (због места на изборној листи), него би мандати припали кандидатима који су освојили највише гласова, без обзира на место које заузимају на листи – то су кандидати А и Ц. Такође, могло би се размислити и о томе да се жребом одређује место на листи, а не по вољи странке.

3.2. Компензационе листе

Након што ЦИК овери редовне листе кандидата политичких субјекта, сваки од њих је дужан да у року од пет дана од овере достави компензациону листу, с тим да на њој могу да буду „само имена кандидата који се већ налазе на редовним кандидатским листама“ (чл. 4.24, ст. 2). Правило о равноправној заступљености оба пола важи и за компензационе листе. Разлог постојања компензационих мандата огледа се у „исправљању“ мањкавости које узрокује расподела мандата по изборним јединицама. Наиме, могуће је да постоји значајна

разлика између укупног броја мандата које неки политички субјект добије узимајући гласове у свим изборним јединицама (нпр. на нивоу Републике Српске) и суме мандата које освоји у свакој од њих. Дакле, *raison d'être* компензационих мандата је што додељивање што сразмернијег броја мандата политичким субјектима у односу на укупан број освојених гласова у целом изборном подручју (нпр. у целом ентитету).

Компензационе листе се не штампају на гласачким листићима, али сходно чл. 4.25, ст. 4, обавезно се објављују у Службеном гласнику БиХ и средствима јавног информисања, о чему се стара ЦИК. Дакле, не само да бирачи не одређују ко ће да буде на компензационим листама, него ће занемарљив број њих да уопште сазна ко се налази на њима тј. ко би могао да добије компензациони мандат.

Ипак, оно што је важно за природу компензационих листа огледа се у томе што оне имају елитистички карактер тј. оне су привилеговане листе. Речју, на врху ових листи се налазе кандидати за које постоји велика вероватноћа да ће да добију мандат у представничком телу. За њих компензациона листа није само могућност избора, него је неретко сигурна улазница у парламент. Дакле, ако кандидат на редовној листи не добије довољно гласова, њему је место на компензационој листи осигурање за улазак у парламент. Штавише, понекад су исти кандидати и на врху редовне и на врху компензационе листе, тј. носиоци су обе листе. Једнако је спорно то што се на листама налазе и кандидати који су већ на другим значајним функцијама, па су шансе мале да ће да прихвате мандат за функцију за који се кандидују. Сем тога, због позиције има веће присуство у јавности и утицај на будуће гласаче. И на тај начин се изигравају правила изборног система, јер се нпр. високопозиционирани функционер кандидује за одборничко место. А сигурно да нису истом положају кандидат за одборника који је у часу кандидовања министар или премијер и кандидат за одборника који није у врху власти.

Даље, приликом расподеле компензационих мандата је потпуно ирелевантно колико је неки кандидат добио гласова на редовној листи.³⁸ Нпр. узмимо да су кандидати А и Б и на редовној и на ком-

³⁸ О штетним последицама које узрокује важећа регулатива у вези с компензационим листама најбоље говори чињеница да је један кандидат постао посланик у Народној скупштини Републике Српске на основу компензационог мандата, добивши свега 187 гласова од 29.556 колико се листа датог кандидата добила у целој Републици Српској. По броју гласова које је дата листа добила на нивоу Републике је исти кандидат заузео 62. место, док кандидат с исте листе који је имао преко 3300 гласова, заузевши друго место по броју гласова уопште није добио мандат. Вид. http://www.izbori.ba/rezultati_izbora?resId=25&langId=2#/6/0/0/0/0.

пензационој листи. На редовној листи, кандидат А добије 10.000 гласова, а кандидат Б добије 100 гласова. Ако је кандидат Б „боље котиран“ над компензационој листи, нпр. Б је први, а А је други на њој, онда Б постаје посланик, иако је он добио 100 пута мање гласова од кандидата А. Неспорна је легалност, али је преспорна легитимност овог решења. Пошто су избори инструмент за стицање легитимитета народних представника, посланици који добију мандат с компензационе листе, у БиХ, тај легитимитет неретко немају.³⁹ Избор кандидата с компензационе листе који је на редовној листи добио занемарљив број гласова представља уистину директно игнорисање народне воље јер „онај ко није изабран непосредно од народа, не представља га“.⁴⁰ Коначно, ИЗ не познаје правило о регионалној заступљености кандидата с компензационе листе, па је могуће да сви компензациони мандати припадну представницима исте изборне јединице.

Расподела компензационих мандата. Изборни цензус који важи за поделу редовних мандата, важи и за расподелу компензационих мандата, с тим да компензациони мандат могу да добију само странке које освоји бар 3% гласова у целом ентитету. Али како се долази до тога колико компензационих мандата припада некој листи? Чланом 9.6 ИЗ је прописано да се најпре рачуна колико би мандата добио политички субјект на нивоу ентитета – укупан број гласова датог политичког субјекта се дели са 1, 3, 5, 7... с циљем да се добију највећи количници (нпр. највећих 14 количника за 14 посланика Представничког дома који се бирају у Републици Српској) – сума мандата у ентитету. Следећи корак је да се саберу сви мандати које у свакој изборној јединици добија странка – сума мандата у изборним јединицама. Након тога се од суме мандата у ентитету одузме сума мандата у изборним јединицама и добијена разлика је број компензационих мандата.

Узмимо да је у целој Републици Српској странка А добила 210.000 гласова што представља нпр. *пет мандата* за Представнички дом. Пошто се Република Српска дели на три изборне јединице при избору за Представнички дом (чл. 9.2а ИЗ), узмимо да је у свакој изборној јединици странка А добила по један директан мандат, па је сума њених мандата у изборним јединицама *три*. Кад од суме мандата у ентитету одузмемо суму мандата у изборним јединицама, резул-

³⁹ У чл. 3 Декларације о правима човека и грађанина из 1789. одине се наводи да од народа (односно нације) потиче суверенитет и прокламује да нико не може да врши власт које не проистиче из народне воље. Вид. https://constitutionnet.org/sites/default/files/declaration_of_the_rights_of_man_1789.pdf.

⁴⁰ Наведено према: Р. Марковић, (2016), 233.

тат је да странка А добија *два компензациона мандата*. Уколико се испостави да је сума мандата у изборним јединицама већа од суме мандата у целом ентитету, не одузима се ниједан мандат (то се у чл. 9.6 ИЗ назива негативан број мандата).

Спорно решење у вези с компензационим мандатима се огледа у томе што, за разлику од редовних листа, код њих једино редослед на компензационој листи релевантан. Дакле, да би кандидат с редовне листе добио директан мандат треба да освоји бар 20% гласова дате листе, а мимо тога је релевантан редослед. Код поделе компензационих мандата, ИЗ не прописује никакав проценат гласова које кандидат треба да добије, него је само битно које место заузима на компензационој листи. То може да узрокује ситуацију у којој кандидат с компензационе листе добије мандат иако је добио мањи или чак занемарљив број гласова у поређењу с кандидатом/кандидатима с редовне листе који остаје/у без мандата.

Да несхватљиви исходи узроковани лошим изборним законодавством нису само могућност, показује изборна пракса. Нпр. на општим изборима за Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ, једна странка је освојила укупно два мандата – један директни и један компензациони. Притом је носилац на обе листе био исти кандидат, те је добио директан мандат освојивши 32.404 гласа. Компензациони мандат је освојио кандидат који је по укупном броју гласова дате странке био петопласирани са 4.424 гласа. Дата политичка странка је освојила укупно 73.023 гласова, а компензациони мандат је освојио кандидат који је имао 6,06% гласова, док мандат није припао кандидатима који су освојили 9,5%, 7,88% и 6,44% гласова.⁴¹

На општим изборима одржаним 2018. године је изборна листа добила два компензациона мандата, при чему су компензационе мандате добили кандидати коју су по укупном броју гласова 10. (тај кандидат је био други на компензационој листи) и 62. (тај кандидат је био трећи на компензационој листи). Кандидат који је на 62. месту по укупном броју гласова (у питању су избори за Народну скупштину Републике Српске) освојио је скоро 18 пута мање гласова од кандидата који је другопласирани по укупном броју гласова – који је остао без мандата. То су исходи које узрокују важећа решења о компензационим листама садржана у ИЗ.

Ову изборну аномалију би требало исправити тако што би се написао (1) минималан проценат гласова за добијање компензационог мандата (нпр. да компензациони мандат може да добије само канди-

⁴¹ Вид. https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=32&langId=2#/2/2/0/0/01381.

дат који освоји бар 10% гласова на редовној листи) или тако што би се (2) компензациони мандати аутоматски додељивали кандидатима који имају највише гласова међу онима који нису добили директан мандат (дакле укинути компензационе листе али не и компензациони мандат)⁴² или (3) кандидатима који су с компензационе листе добили највише гласова на редовној листи, без обзира на редослед с компензационе листе (дакле не би се укинуле ни компензационе листе ни компензациони мандат).⁴³ Такође, потенцијално решење би могло да буде и увођење конкретнијих правила о регионалној заступљености при додели компензационих мандата, како би се омогућило да кандидати из што више изборних јединица добију мандат.

3.3. (Полу)отворене и затворене листе – шта је могуће у БиХ?

Расправа о томе шта је боље институционално решење у погледу изборног система у *одређеној држави* има пароксијални карактер, тј. универзални увиди (нпр. о највећој демократској легитимности отворених листа) нису довољни, него се мора имати на уму и друштвено-политичка ситуација у држави о којој је реч. Дакле, *in abstracto* су отворене листе најпријемчивије идејама демократије, али да ли то

⁴² Нпр. саставила би се листа свих кандидата дате странке нпр. на нивоу Републике Српске. Након што би се утврдило ко је добио директне мандате на основу броја гласова у изборним јединицама, у расподели компензационих мандата би учествовали остали кандидати (који нису добили директан мандат) из свих изборних јединица. Након што се утврди колико компензационих мандата припада датој партији, нпр. два, онда би се доделили компензациони мандати онима који су први и други по броју гласова међу онима који нису добили директан мандат.

На општим изборима одржаним 2018. године је један изборна листа освојила два директна и два компензациона мандата. Ако се осврнемо на листу свих кандидата једне странке (шестопласиране по укупног броју гласова) с тих избора (http://www.izbori.ba/rezultati_izbora?resId=25&langId=2#/6/0/0/0/0), запажа се да су компензационе мандате добили кандидати коју су по броју гласова 10. (тај кандидат је био други на компензационој листи) и 62. (тај кандидат је био трећи на компензационој листи). А кад би се предложени модел применио, онда би два компензациона мандата припала другопласираном и трећепласираном кандидату по броју гласова. Вид. компензационе листе с тих избора на: http://www.izbori.ba/Documents/Opci_izbori_2018/O/Odluke_o_ovjeri_kandidatskih_listi_za_dodjelu_kompenzacijskih_mandata.PDF.

⁴³ У овом другом потенцијалном решењу би политичке партије имале већу улогу утолико што би оне одређивале компензациону листу, али критеријум при додели компензационог мандата не би био редослед на листи који је одредила странка, него број гласова који су освојили кандидат с компензационе листе. Нпр. ако датој листи припада један компензациони мандат, онда би тај мандат добио кандидат с највише гласова, а то не мора нужно да буде онај ко је од стране странке одређен као носилац компензационе листе.

важи и *in concreto*? Следствено, поставља се питање не само што је боље него и шта је могуће у Босни и Херцеговини?

Услед сложене државне структуре и значајних проблема у институционалном функционисању, изборни систем БиХ би требало да измири три супротстављене идеје: демократску легитимност народних представника, потребу за функционалном влашћу, те посебности БиХ. Нпр. начело конститутивности које има прворазредни значај јер доношење одлука у парламенту БиХ захтева не само већину гласова од броја чланова Представничког дома ПС БиХ, него се тражи и тзв. ентитетска већина, што значи да конститутивни народи морају да постигну минималну сагласност да би закон био усвојен или да би влада тј. Савет министара био изабран. Иако се одлучивање Парламентарне скупштине БиХ, разуме се, одвија *post festum* у односу на изборе, ипак је ирационално да се изборна правила мењају тако да у ствари постану плодно тло за отежан рад представничког тела. Зато правила изборног система морају да омогуће да се након избора образује функционалан парламент, а да се притом начело конститутивности испоштује.

Већински изборни систем, следствено, уопште није опција за изборни аранжман у БиХ. Речју, једино пропорционални систем може да се примењује, али се поставља питање које листе су пожељно решење – отворене, затворене или полуотворене? Иако су најдемократичнијег карактера, отворене листе би имале смисла уколико би представничка тела имала значајно већи број чланова, нпр. неколико стотина. Тад би постојало више изборних јединица,⁴⁴ а следствено би бирачи могли да гласају за кандидата с различитих листа, нарочито зато што би мање изборне јединице омогућиле кандидовање лица које бирачи уистину познају и за које гласају због њихових личних квалитета.⁴⁵ Сем тога, отворене листе би могле да угрозе институционално функционисање након избора и образовање скупштинске већине, односно законодавног одлучивања, а нарочито формирања извршне власти. Дакле, отворене листе јесу демократске, али могу да узрокују

⁴⁴ Према важећем праву се БиХ дели на осам изборних јединица у погледу избора за Представнички дом ПС БиХ, па отворене листе немају плодно тло за примену у БиХ.

⁴⁵ Нпр. изборна јединица 4 у Федерацији БиХ има преко 500.000 бирача, па би у систему отворених листи већина бирача гласала за оне кандидате који су експонирани, а не за оне које уистину познају. Али имајући на уму да Представнички дом ПС БиХ има само 42 члана, јасно је да бирачи уистину не познају кандидате и не могу да суде о њиховим квалитетима као што би могли у случају да изборна јединица има 10.000 кандидата.

постизборне проблеме и немогућност образовања скупштинске већине и, следствено, избор владе.

Дакле, у БиХ *треба* да се примењују или затворене или полуотворене изборне листе. Да бисмо оценили шта је *боље* у контексту БиХ, требало би да испитамо везу ове две врсте листа с три легитимна циља о којима је било речи – демократичност, постизборно функционисање и посебности БиХ (нарочито начело конститутивности). Кад је реч о *демократичности*, неспорно је да су полуотворене листе демократичније него затворене листе. Иако у полуотвореним листама бирач нема слободу да гласа за кандидате с различитих листа, ипак има слободу да гласа за кандидате с једне листе. Код затворених пак листа, бирач и не гласа за кандидата, него само за политичку опцију, а могуће је да то чини јер подржава неке кандидате с те листе. Дакле, по мерилу демократичности, *боље решење* су полуотворене листе. Кад је реч о мерилу *постизборног функционисања*, ситуација је сложенија. *Prima facie* су с тог аспекта боље затворене листе јер страначка дисциплина „обећава“ боље функционисање. А у БиХ, у којој важеће изборно право оптира за полуотворене листе, ни оне не доносе постизборно функционисање.

Кад се има на уму трећи легитимни циљ – посебности БиХ, сложен систем одлучивања у парламенту БиХ, изгледа, узрокује то је свака политичка одлука плод компромиса. А до компромиса је услед дијаметралних погледа представника три конститутивна народа не само на одлуке БиХ, него и на њено устројство, па и постојање, тешко доћи. Можда је важеће решење – полуотворене листе, ипак *најбоље могуће* решење за БиХ, као средокраћа између демократског легитимитета и стварања предуслова за функционално одлучивање. Али то што изборне листе стварају предуслове за будуће функционално одлучивање институција БиХ, не значи да ће оно уистину да буде функционално. А зашто је то тако, ни политичка пракса није унисано одговорила, па не може ни аутор овог рада.

4. ЗАКЉУЧАК – ШТА ТРЕБА ДА СЕ МЕЊА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ?

С обзиром на то да су данашње демократске државе представничке демократије, питање изборних листа је једно од мерила њихове демократичности. Да бисмо изабране представнике назвали народним (а не само страначким) представницима, расправа о врсти изборних листа је неизбежна. У претходним редовима смо настојали да сажето искажемо суштину отворених, затворених и полуотворених листа, али и да оценимо које су од боље у односу на друге.

Пошто је претежан део овог рада био посвећен (критичком) осврту на позитивноправна решења у БиХ, овде ћемо да енумеративно и сажето искажемо о којим би променама законодавац требало да размисли, све с циљем да изборни систем БиХ, у погледу изборних листа, постане демократичнији, а да притом сви легитимни циљеви о којима је било речи у овом раду буду (што више) реализовани.

(1) Важећи изборни закон прописује превише компензационих мандата тј. отприлике једна четвртина мандата су компензациони.

(2) Могло би се размислити о повећавању изборног цензуса.

(3) Важеће право поставља висок проценат гласова које кандидат треба да освоји да би добио директан мандат – 20% од укупног броја гласова дате изборне листе. Уместо тога би требало да се пропише да директни мандат добијају кандидати који су освојили највише гласова без обзира на то да ли су они добили 20% гласова. Дакле, важеће решење превише акценат ставља на редослед на листи који је питање политичке одлуке странке и узрокује негативне последице о којима је било речи на одговарајућем месту у овом раду.

(4) Важећа решења превелики значај дају редоследу који је странка одредила. Требало би таква решења ревидирати већим приписивањем значаја броју гласова које кандидат освоји, а не месту које он на листи заузима. Дакле, *qui bono* – странкама или грађанима? Важећа решења више користи доносе странкама и важећим решењима у вези с редоследом се „препоручује“ гласачима за кога би требало да гласају. Штавише, можда би место на листи требало да се одређује жребом, а не страначком одлуком.

(5) Компензационе листе не треба да буду затвореног карактера као досад.

(6) Требало би мењати решења у вези с компензационим листама: или прописати цензус у погледу минимума гласова које треба да освоји кандидат на редовној листи да би добио компензациони мандат; или аутоматски доделити мандат кандидатима који имају највише гласова међу онима који нису добили директан мандат (дакле укинути компензационе листе, али не и компензациони мандат); или кандидатима који су с компензационе листе добили највише гласова на редовној листи, без обзира на редослед с компензационе листе (дакле не укидају се ни компензационе листе ни компензациони мандат).

(7) Ако би се мењала регулатива у вези с компензационим листама, једно од решења би могло да буде веће уважавање регионалне заступљености при додели компензационих мандата.

(8) Прописати то да само двапут узастопно иста лица могу да буду чланови било које гране власти, те забранити да буду на листама више од двапут узастопно.

(9) Требало би размислити о забрани кандидовања оних који у часу кандидовања врше другу функцију власти. Нпр. не може да посланик буде кандидат за одборника или да министар буде кандидат за посланика, осим ако не поднесу оставку пре кандидовања. Тиме би се спречило да кандидат који врши високе функције државне власти само формално буде кандидат, а кад добије мандат, одриче га се. Циљ таквих кандидата никад и није био да добију представничко место, него да „зараде“ то место за своју странку.

(10) Помињано начело конститутивности народа узрокује једну вредносно неприхватљиву праксу. Наиме, приликом кандидовања су кандидати, сходно чл. 4.19 дужни да се изјасне о припадности конститутивном народу или групи осталих. Али пракса показује „политичке промене националности“ од избора до избора, само с једним циљем – добијања позиције у вршењу власти. Пошто морални стандарди очигледно нису делотворни у односу на кандидате, можда је време да се законом утиче на то. Неспорно је да се могу мењати људска осећања у односу на то којој заједници припадају, али то могу да чине у својству приватног лица, а не у својству политичког актера и у политичке сврхе.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Vujović, Zlatko, *Učinci personalizacije izbornih sustava na političke stranke: sustavi stranačkih lista s preferencijskim glasovanjem – doktorski rad*, Zagreb 2018;
2. Gallagher, Michael, Mitchell, Paul, „Introduction to Electoral Systems“, *The Politics of Electoral Systems* (eds. M. Gallagher, P. Mitchell), Oxford 2005;
3. Goati, Vladimir, „Funkcija izbora“, *Izbori u uslovima višestranačkog sistema* (ur. M. Jovičić), Beograd 1990;
4. Ђорђевић, Мирослав, „Зашто је изборна листа значајна за изборни систем“, *Правни живот – часопис за правну теорију и праксу* 12/2016;
5. Kasapović, Mirjana, *Izborni leksikon*, Zagreb 2003;
6. Lijphart, Arend, „Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary, and Poland, 1989–1991“, *Journal of Theoretical Politics* 2/1992;

7. Марковић, Горан, „Значај карактера изборних листа за остваривање бирачког права“, *Зборник радова „Владавина права и правна држава у региону“* (ур. Г. Марковић), Источно Сарајево 2014;
8. Марковић, Горан, *Уставно право*, Источно Ново Сарајево 2021;
9. Марковић, Ратко, *Уставно право*, Београд 2016;
10. Nohlen, Dieter, Kasapović, Mirjana, *Izborni sustavi u Istočnoj Evropi*, Zagreb 1996;
11. Пајванчић, Маријана, *Изборно право*, Нови Сад 2008;
12. Pavićević, Veselin, *Izborni sistemi*, Podgorica 2012;
13. Pavićević, Veselin, Komar, Olivera, Vujović, Zlatko, *Izbori i izborno zakonodavstvo u Crnoj Gori – 1990-2004*, Podgorica 2005;
14. Пејић, Ирена, „Изборна листа у сразмерном представништву – искуство Србије“, *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О. Николић, В. Ђурић), Београд 2012;
15. Станковић, Марко, „Нови закон о локалним изборима и његов утицај на локалну демократију у Републици Србији“, *Зборник радова „Право између стварања и тумачења“* (ур. Д. Ћеранић, С. Ивановић, Р. Лале, С. Аличић), Источно Сарајево 2023.

Правни и интернет извори

1. Декларација о правима човека и грађанина; https://constitutionnet.org/sites/default/files/declaration_of_the_rights_of_man_1789.pdf;
2. Закон о избору заступника у Хрватски сабор, *Народне новине*, бр. 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 66/15, 104/15 и 98/19;
3. Закон о избору одборника и посланика Црне Горе, доступан на: https://dik.co.me/images/DIK-media/legislativa/zakoni/Zakon_o_izboru_odbornika_i_poslanika.pdf;
4. Закон о избору одборника и посланика Црне Горе, *Службени лист Републике Црне Горе* 004/98, 005/98, 017/98, 014/00, 018/00, *Службени лист Савезне Републике Југославије*, бр. 073/00, 009/01, 041/02, 046/02, 045/04, 048/06, 056/06 и *Службени лист Црне Горе*, бр. 046/11, 014/14, 047/14, 012/16, 060/17, 010/18, 109/20;
5. Закона о избору народних посланика Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 14/2022;
6. Изборни закон БиХ, *Службени лист БиХ*, бр. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02 – исправка, 4/04, 20/04, 25/05, 77/05, 11/06, 24/06, 33/08, 37/08, 32/10, 48/11 – одлука УС, 63/11 - одлука УС, 18/13, 7/14, 31/16, 54/17 - одлука УС, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22, 24/24 и 24/24 – исправка);
7. Одлука Уставног суда Хрватске U-III-3786-2020, <https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258686002E7017/%24FILE/U-III-3786-2020.pdf>;

8. Резултати избора заступника у Хрватски сабор, https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/2020/Izbori_za_zastupnike_u_HS/rjesenja2020sabor.pdf;
9. Резултати Општих избора из 2018. године, http://www.izbori.ba/-rezultati_izbora?resId=25&langId=2#/6/0/0/0/0;
10. Резултати Општих избора из 2022. године, https://www.izbori.ba/-Rezultati_izbora/?resId=32&langId=2#/2/2/0/0/0/01381;
11. ЦИК, компензационе листе за опште изборе из 2018. године, http://www.izbori.ba/Documents/Opci_izbori_2018/O/Odluke_o_ovjeri_kandidatskih_listi_za_dodjelu_kompenzacijskih_mandata.PDF.

Assistant Professor Brano Hadži Stević, LL.D.

Faculty of Law, University of East Sarajevo

ON THE NATURE OF ELECTORAL LISTS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA: A CRITICAL REVIEW

Summary

The paper analyzes the nature of electoral lists in Bosnia and Herzegovina, with the aim of pointing out the deficiencies of the positive electoral legislation in this regard. The author firstly gives introductory remarks on electoral lists, emphasizing the difference between open, closed, and semi-open electoral lists. Afterwards, the advantages and disadvantages of certain types of electoral lists are analyzed in order to indicate what the best solution is. The central part of the paper is devoted to the electoral lists in Bosnia and Herzegovina, where the regular and compensatory lists as well as the issue of the distribution of regular and compensatory mandates are critically analyzed through the lens of positive law. On these grounds, the author discusses what is possible in Bosnia and Herzegovina, and finally, using *de lege ferenda* approach, possible reforms of the Electoral Law regarding electoral lists are presented for the purpose of eliminating the deficiencies of the current legal solution.

Key words: *Electoral lists; Open, closed and semi-open electoral lists; Regular and compensatory lists; Distribution of mandates; Election Law of Bosnia and Herzegovina.*

Асистент Марко Ромић, ма

Правни факултет Универзитета у Бањој Луци

УСТАВНО СУДСТВО И ИЗБОРНИ СПОРОВИ – СЛУЧАЈ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ У УПОРЕДНОЈ ПЕРСПЕКТИВИ

Откако је институционално установљено у правној стварности Европе почетком 20. вијека, уставно судовање је имало један кључни задатак – да заштити устав. Од те првобитне надлежности у виду апстрактне нормативне контроле права и компетенционих спорова, као историјски најстаријих, надлежности уставног суда су се развијале. Развојем представничке демократије, најприје у Европи, заштита изборног права и процеса постали су витална питања за одржавање поштених и слободних избора.

Дилема да ли изборни процес треба у погледу заштите бити ексклузивно повјерен управном, судском, уставносудском тијелу или свима заједно, ни данас није изгубила на својој актуелности. Највећи број правних система данас прихвата комбиновани управно-уставносудски модел заштите изборног права, који се огледа у претходној управно-правној заштити по приговору/жалби, након које се отвара могућност (уставно)судског одлучивања. Због велике оптерећености савремених уставних судова предметима заштите људских права и слобода, оправдано се поставља питање да ли и изборне спорове треба сврстати у домен дјелатности уставног судства као посебну надлежност (невезано за поступке заштите људских права и слобода).

У редовима који слиједе, аутор ће покушати да одговори на ове и још неке супсидијарне дилеме, посебно акцентујући ситуацију у Босни и Херцеговини и надлежности Уставног суда БиХ.

Кључне ријечи: Уставно судство; Управна контрола; Избори; Изборно право; Бирачко право; Изборни спорови; Уставни суд Босне и Херцеговине.

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Изборни процес стоји у средишту демократски уређених држава и на основу њега се конституишу директно законодавна и извршна грана власти, а посредно (са више или мање утицаја у упоредним правним системима) и судска власт. Одржавање изборног процеса представља задатак на којем садејствују све поменуте гране власти, законодавна кроз нормирање законског оквира изборног процеса, извршна кроз омогућавање несметаног одржавања поменутог процеса и судска кроз заштиту изборног процеса у сваком виду.

С обзиром на то да се уставни легалитет изборног процеса изводи директно из устава, није необично поставити питање какву би то улогу могао имати уставни суд у поступку заштите изборног процеса и изборног права као уставом зајамченог права. У систему подјеле власти уставни суд се поставља као заштитник већ поменуте хоризонталне али и вертикалне подјеле власти, а по неким ауторима политичке и социјалне подјеле.¹ Код првопоменуте, уставни суд брине о равнотежи власти у складу са уставом додијељеним надлежностима државних органа све три гране власти, односно да ли се органи сами придржавају својих овлаштења. Како је исправно запазио Драган Стојановић, уставни суд „брине да се стриктно поштује уставом извршена подела функционалних овлаштења, али и да се, у интересу општег добра заједнице, одржи нужна сарадња и равнотежа између различитих функција и органа који су њихови носиоци.“²

У правној књижевности је одавно присутно становиште о превазиђености посматрања уставносудске власти као „четврте“ власти, оне која нарушава образац подјеле власти. Та групација аутора је подржавала тезу о „пуној неутралности судске власти и њено уздржавање од било каквог уплитања у сферу законодавства“, ³ чиме је *a priori* сматрала уставним сваки акт донесен од стране законодавног тијела. Уставносудска контрола је, као што смо видјели, историјски иманентна федералном државном устројству који јој не само да није порицао легитимитет већ га је изнова актуализовао како би се очувао.

¹ В. Становић, „Улога уставног судства у остваривању владавине права и поделе власти“, (ур. Б. Ненадић, С. Ђорђевић), *Уставни суд Србије – У сусрет новом уставу*, Београд 2004, 33.

² Д. Стојановић, *Уставно судство – Уставни суд Републике Србије*, СВЕН-Ниш, Ниш 2017, 14.

³ Г. Мијановић, *Контрола уставности закона*, Правни факултет Универзитета у Српском Сарајеву, Српско Сарајево 2000, 73.

Оспоравања са стране функционалне подјеле власти потиснута је под снагом идеје чврсте уставности и заштите људских права,⁴ која је показала неодрживим критике да уставни судови као неизабрани органи угрожавају легитимитет од народа изабраних представника. Уставни судови не само да нису нарушавали концепцију подјеле власти, већ су узели активно учешће у рјешавању спорова о подјели власти, имајући на уму да се у свом раду сусрећу не само са правним већ и са многим политичким импликацијама. На првом мјесту треба споменути улогу уставног суда у процесу ставарања права,⁵ а не само чисту судијску функцију која се огледа у примјени права, чиме уставносудска функција добија обриси засебне и карактеристичне функције, различите и одвојене од класичне подјеле власти. Како закључује Маја Настић, уставно судство је „као филигрански правни коректив уграђен у структуру поделе власти и она га током низа година није одбацила.“⁶

Из тих разлога сматрамо да треба отворити академску расправу о улози уставног суда у заштити изборног права, те о специфичној врсти спорова који би могли да се покрену пред уставним судовима – изборним споровима, тиме дајући посебну димензију заштите овог посебно значајног процеса за функционисање свих грана власти. У редовима који слиједе покушаће се приказати однос између надлежности уставних судова да заштите људска права и слободе (међу њима свакако бирачко и изборно право), упоредноправну ситуацију у неколико држава са освртом да ли ситуација и искустава тих држава могу бити од и колико од користи Босни и Херцеговини.

⁴ Д. Стојановић, 16.

⁵ М. Настић, „Уставни суд и спорови о подели власти“, *Журнал за криминалистику и право* 3/2013, 19.

У том контексту, ауторка цитира судију Савезног уставног суда Њемачке Лимбаха да „интелектуално поштење приморава да се призна да нема јасних критеријума који би служили као знак или као путоказ у уском пролазу између права и политике.“ Зато се може рећи да је уставносудска контрола заузела своју аутентичну позицију на размеђу права и политике. Можда један од најбољих радова домаћих аутора о симбиози права и политике у контексту уставног судства код: О. Вучић, Д. Стојановић, „Уставно судство на пресеку права и политике“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2009, 89–109.

⁶ М. Настић, „Начело поделе власти и уставно судство“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права* (прир. Б. Ненадић), Уставни суд Републике Србије, Београд 2013, 69.

2. УСТАВНА ЖАЛБА И(ЛИ) ЗАШТИТА ИЗБОРНОГ ПРАВА

Као једно од основних људских права, изборно право штити се и у уставносудском поступку, најчешће (иако не увијек) супсидијарно, када друга правна заштита није предвиђена или је исцрпљена (додуше, тада по механизму уставне жалбе). Са овом специјалном надлежношћу у изборним споровима, уставни суд се појављује као „коначни арбитар регуларности свих представничких избора“, ⁷ тј. у дијапазон контроле не улази само илегалност стицања мандата на изборима већ и пријевремени престанак, чиме се уставни суд издиже изнад свих органа власти и представља неутралног регулатора ваљаности изборног процеса.

Неопходно је направити јасну разлику између ове надлежности уставног суда и уставне жалбе, зато што заштита изборног права обухвата широки дијапазон могућих правно контролних активности уставног суда, док изборни спорови представљају јасно одређену посебну надлежност у низу компетенција које уставни суд може да има у упоредном праву (нпр. апстрактна контрола права, уставна тужба/жалба, спорови око сукоба надлежности, псеудокривични трибунал за највише државне органе власти, итд.). Уставна жалба (односно апелција у унутрашњем правном поретку БиХ) користи се за заштиту свих уставом зајамчених права и слобода, о чему је већ било ријечи, док се ова специфична ингеренција употребљава приликом повреде искључиво изборног права. Уставни суд редовно оцјењује управне акте, тј. појединачне правне акте које управа доноси у склопу своје апелационе надлежности. Како ће услиједити из даљег рада, одлуке у вези са изборима су управни акти општинских односно градских изборних комисија или Централне изборне комисије, те као такви након исцрпљивања редовног правног пута пред Судом БиХ (и то Апелационим одјељењем тог суда) могу да заврше и пред Уставним судом БиХ.

Важно је нагласити да Уставни суд цијени уставност одређеног управног акта, те да се не бави директно питањима законитости истог акта, као и да апелациона надлежност у управним стварима углавном представља контролу судске одлуке из управног спора тј. правоснажног управног акта, мада не мора да буде правило, јер су постојали случајеви када је Уставни суд директно контролисао коначне управне

⁷ Д. Стојановић, *Уставно правосуђе – Уставно процесно право*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 2016, 41.

акте, најчешће са аспекта формалних недостатака поступка у којем су донесени, а код којих није било управносудске контроле.⁸

У рецентној правној теорији изборни спор је одређен као „појединачан спор који се покреће и води због повреде конкретног субјективног уставног права грађанина – изборног права.“⁹ Период који је покривен овим видом заштите је од тренутка расписивања избора до поступка потврђивања мандата. Врло важно претходно питање је који изборни процеси су обухваћени овом заштитом, у упоредном праву срећу се поред предсједничких и парламентарних, и сва друга представничка тијела која се непосредно бирају. Занимљива је улога Уставног суда Аустрије у изборним споровима. Пошто располаже широким опсегом овлаштења у смислу скоро свих избора који се проводе у Аустрији, Уставни суд утврђује ништавост изборног процеса у цјелини или дјелимично, а подносилац приједлога дужан је да учини противправност избора вјероватном.¹⁰

Додирне тачке са управом су у погледу начина на који Уставни суд одлучује. Уколико дјелује као инстанциони суд, то значи да је на изборни процес уложена жалба на одлуку управног суда који је у првом степену одлучивао о нерегуларностима избора. Ако пак одлучује самостално, тада се ради о уставном поступку који је самосталне природе и независан је за било какву претходну инстанцу.¹¹

У њемачком уставном правосуђу, изборни спорови диференцирају се од уставне жалбе на тај начин да је уставна жалба искључена у случајевима када је предвиђена посебна жалба у погледу избора.¹² Наиме, код потврђивања посланичких мандата за чланове њемачког Савезног парламента може се на одлуку коју у првом степену доноси Бундестаг изјавити посебна жалба Савезном уставном суду којом се побија законитост избора тј. стицања посланичког мандата. Такође, предмет посебне уставносудске изборне жалбе може да буде и пријевремени престанак мандат посланика. Суштина овог правног средства пред њемачким Уставним судом није заштита конкретног субјективног јавног права (нпр. кандидованог који је добио мандат) већ у повреди правила објективног права, тј. повреди која битно утиче на регуларност и законитост саме процедуре, те која би могла да доведе

⁸ Љ. Ожеговић, *Апелациона надлежност Уставног суда Босне и Херцеговине*, Литера, Бања Лука 2013, 131–132.

⁹ В. Петров, М. Станковић, *Уставно право*, Центар за издаваштво Правног факултета Универзитета у Београду, Београд 2020, 449.

¹⁰ Д. Стојановић, (2016), 43–44.

¹¹ *Ibid.*, 44–45.

¹² Bundesverfassungsgesetz, 34/81.

до другачије расподеле мандата. Само таква жалба може да заштити легалитет изборног процеса, гарантује легитиман састав Бундестага и отклони било какву сумњу приликом преузимања мандата од стране парламентарца.¹³

На крају, важно је подвући јасну разлику – заштита изборног права у поступку по апелацији односно уставној жалби има за циљ заштиту субјективног јавног права, и то бирачког права, активног или пасивног, док изборни спорови као специјални посебно предвиђени уставносудски поступци иду за заштитом изборног процеса као таквога а не неког посебно одређеног субјективног права.

3. УСТАВНИ СУД БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И ИЗБОРНИ СПОРОВИ

Уставни суд Босне и Херцеговине по слову Устава нема посебно предвиђену надлежност над изборним процесом. Однос између уставносудских активности и избора огледа се посредно у могућој апстрактној нормативној контроли права, на разини подзаконских аката којима се конкретизује изборни процес, и кроз заштиту изборног права путем апелације.

Апстрактна контрола права налази се у самом одређењу природе уставносудске функције, и она је у полазна тачка у креирању надлежности сваког конкретног уставног суда око којег гравитирају све остале, често називане додатним надлежностима Уставног суда. У овакву контролу убрајамо два вида надзирања правног система: 1) контрола уставности закона и других општих аката; 2) контрола законитости подзаконских општенормативних аката.¹⁴ Поред мјерила контроле, потребно је прецизирати предмет нормативне контроле права, зато што она као „израз практичног остварења супрематије устава и владавине права“, ¹⁵ не смије да буде препуштена било каквој неодређености и арбитрности.

Спецификум овог вида контроле у Босни и Херцеговини јесте што се он одвија путем три уставна суда: Уставног суда Босне и Херцеговине, Уставног суда Републике Српске и Уставног суда Федерације БиХ, али и по одређењу предмета контроле. Према слову чл. VI Устава Босне и Херцеговине, као предмет контроле могу да се одреде ме-

¹³ C. Pestalozza, *Verfassungsproceßrecht*, C. H. Beck, München 1991, 89–92.

¹⁴ М. Ромић, *Неуставност закона и управни акти – дејства уставносудских одлука о неуставности закона на управне акте*, Институт за упоредно право, Београд 2023, 20.

¹⁵ В. Петров, М. Станковић, 436.

ђународни споразуми (посебно поменути споразуми о специјалним и паралелним везама између Босне и Херцеговине и сусједних држава), уставни и закони ентитета. Међутим, овако одређен предмет нормативне контроле није експлицитно наведен, већ примјеричним методом, а на то указује синтагма из уставне норме „што обухвата али није ограничено на питања“¹⁶ (*including but not limited to*). Овако постављена уставна одредба оставља широк простор и за друге опште правне акте, нпр. контролу уставности подзаконских аката институција Босне и Херцеговине или контролу усклађености подзаконских аката институција Босне и Херцеговине са законима на нивоу Босне и Херцеговине.

Ова другопоменута дилема разријешена је у више одлука Уставног суда БиХ којима се наглашава да је Уставни суд БиХ надлежан само за контролу уставности а не и законитости, и то само поменутих међународних уговора, устава ентитета и закона. Одређену недоумицу изазива и одредба којом се дефинише екцепција неуставности пред Уставним судом Босне и Херцеговине. Наиме, предвиђајући да се било који суд у Босни и Херцеговини може обратити у погледу недоумице око примјене закона, од које му зависи пресуда у конкретном случају, Уставни суд је овлаштен да процијени сагласност наведеног закона у потенцијалној примјени са Уставом Босне и Херцеговине, Европском концепцијом о заштити људских права и основних слобода и њеним протоколима или са законима Босне и Херцеговине. Да ли се то у овом случају оставља могућност процјене законитости закона у Босни и Херцеговини, тј. могуће хипотезе да постоји хијерархија закона у Босни и Херцеговини, што би довело до тога да нису сви закони једнаки у Босни и Херцеговини, или вјероватније да је ријеч о системској неусклађености између законских прописа коју када детектује Уставни суд својом одлуком указује и захтјева одређене законодавне интервенције како би се дивергентна законска ситуација ријешила те отклонила могућност наношења штете странци у поступку. Ипак, Уставни суд Босне и Херцеговине никада није одлучивао о таквој ситуацији, односа закона на нивоу Босне и Херцеговине и на нивоу ентитета. Занимљиво би било ставити посљедњу поменуту надлежност Уставног суда Босне и Херцеговине у контекст заштите изборног права. Ова надлежност тзв. просљеђивања уставног питања из чл. VI/3в може се односити и на хипотетичку ситуацију у којој Апелационо одјељење Суда Босне и Херцеговине на властито или иницирање странке у поступку покрене питање уставности неке

¹⁶ Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини, Анекс 4 – Устав Босне и Херцеговине, чл. VI/3а.

одредбе Изборног закона Босне и Херцеговине у поступку заштите изборног права. У овој правној ситуацији пред Уставни суд поставља се дилема уставности закона, али само када доношење одлуке у конкретном случају зависи од претходног одлучивања Уставног суда. Иако је ријеч о врло битној функцији уставног судства, она се у Босни и Херцеговини до сада није користила,¹⁷ поготово у поменутом хипотетичком оквиру који смо понудили.

Изборно право се у Босни и Херцеговини штити путем изборних комисија и Апелационог одјељења Суда Босне и Херцеговине. Наиме, уколико лице сматра да му је повријеђено неко право током изборног процеса, обраћа се приговором, а зависно од тога које право му је повријеђено (што је експлицитно прописано Изборним законом Босне и Херцеговине), приговор се подноси изборној комисији или Централној изборној комисији (ЦИК). Ријеч је о хитним поступцима, у којима се приговори подnose одмах након учињене повреде, а изборна комисија односно ЦИК имају 48 односно 72 сата да одлуче по приговору. На рјешење донијето од стране изборне комисије, лице може да поднесе жалу ЦИК-у, а на рјешење ЦИК-а (било да рјешава у првом или другом степену), подноси се жалба Суду Босне и Херцеговине, који се подноси у року два а одлуку суд мора донијети у року од три дана.¹⁸

У законским текстовима постоји термиолошка неусаглашеност на нивоу назива правног средства које се улаже пред Судом Босне и Херцеговине. Док се у Изборном закону Босне и Херцеговине такво правно средство назива „жалбом“ (смислено јер је о приговору већ одлучено пред изборном комисијом или ЦИК-ом), истовремено се у Закону о Суду Босне и Херцеговине правно средство назива „приговором“.¹⁹ У будућим новелирањима, овакву непрецизност треба отклонити.

Све вријеме говоримо о управноправној заштити изборног права, али она може имати и кривичноправну димнезију. Уколико изборна комисија (иако се у Изборном закону не наводи експлицитно, али

¹⁷ Lj. Ožegović, *Ustavno sudstvo u Bosni i Hercegovini*, Grafopapir d.o.o., Banja Luka 2019, 100.

¹⁸ Изборни закон БиХ – ИЗБиХ, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02 – испр., 4/04, 20/04, 25/05, 77/05, 11/06, 24/06, 33/08, 37/08, 32/10, 48/11 – одлука УС, 63/11 – одлука УС, 18/13, 7/14, 31/16, 54/17 – одлука УС, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22, 24/24 и 24/24 – испр., чл. 6.1–6.9.

¹⁹ Закон о Суду Босне и Херцеговине, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 49/09 – пречишћен текст, 74/2009 – испр. и 97/09, чл. 9 ст. 2, тач. а.

треба системски тумачити да то може и треба учинити и ЦИК) сматра да постоје елементи неког бића кривичног дјела из групе кривичних дјела која штите изборно право (нпр. ускраћивање бирачког права, повреда слободе одређивања бирача, превара при гласању, повреда тајности гласања, изборна превара, уништење изборних исправа),²⁰ наведено дјело пријављује надлежном тужилаштву и доставља све доказе који би могли бити од значаја у раду правосудних органа.²¹

У оквиру апелационе надлежности Уставног суда Босне и Херцеговине анализираћемо један примјер рецентне уставносудске праксе који илуструје неке од проблема и недостатака домаћег правног поретка. Ријеч је о догађајима из 2024. године, о којима је суд донио одлуку о допустивости и о меритуму на јануарској сједници 2025. године. Апелација је изјављена против два рјешења Суда Босне и Херцеговине и одлуке ЦИК-а. Наиме, ради се о посредним изборима делегата у Дому народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине које у складу са Уставом Босне и Херцеговине и Изборним законом Босне и Херцеговине бира Народна скупштина Републике Српске (делегате из Федерације Босне и Херцеговине бира федерални Дом народа). Надлежна скупштинска комисија – Комисија за избор и именовања – провела је процедуру. Међутим, накнадним преиспитивањем процедуре избора, ЦИК својом одлуком а Суд Босне и Херцеговине рјешењем утврдили су да је један неважећи листић наводно ипак пуноважан. У таквој констелацији односа умјесто лица из Савеза независних социјалдемократа (у даљем тексту: СНСД), тај мандат би припао Партији демократског прогреса (у даљем тексту: ПДП). Треба напоменути да је прије предметног поступка ЦИК-ова одлука два пута била поништавана од стране Суда Босне и Херцеговине и враћена на поновно одлучивање, да би тек у јануару 2023. године ЦИК, респектујући рјешење Суда Босне и Херцеговине, утврдио резултате избора у складу са извјештајем Комисије за избор и именовање и подијелио мандате. Поступајући по апелацији ПДП-а, Уставни суд Босне и Херцеговине дјелимично је усвојио наводе из апелације и утврдио повреду чл. 3 уз Протокол I Европске конвенције за заштиту људских права и слобода – право на слободне изборе. Занимљиво да

²⁰ Кривични закон Босне и Херцеговине, *Службени гласник Босне и Херцеговине* 3/03, 32/03 – испр., 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 8/10, 47/14, 22/15, 40/15, 35/18, 46/21, 31/23 и 47/23, чл. 150–155. Овде је ријеч о групи кривичних дјела против слобода и права грађана, али њима се може придодати кривично дјело из чл. 219б, а односе се на подмићивање на изборима и у служби која се финансира из јавних средстава.

²¹ ИЗБиХ, чл. 6.8.

је Суд Босне и Херцеговине у свом рјешењу, поступајући сада другачије него претходна два пута (када је поништио одлуке ЦИК-а), дословно образлагао свој нови промијењени став да су такве одлуке суда производ различитог тумачења исте законске одредбе о овлашћењима ЦИК-а приликом утврђивања резултата посредних избора. Необично је да Суд Босне и Херцеговине тек током трећег одлучивања о истој ствари констатује недвосмислену одредбу Изборног закона Босне и Херцеговине и Упутства о поступку провођења посредних избора за органе власти у Босни и Херцеговини обухваћених Изборним законом Босне и Херцеговине која даје могућност ЦИК-у да провјерава исправност процедуре посредног избора делегата у Дому народа, и да тек у трећем рјешењу наведи да је „задатак (Суда БиХ, прим. М. Р.) био да оцијени да ли је ЦИК утврђујући резултате поступио у складу са законским овлашћењима“. Прва два судијска одлучивања нису препознала такво ЦИК-ово законско овлашћење, тек је трећи пут Суд Босне и Херцеговине, поступајући по апелацији, открио одредбу 16 из поменутог упутства, која даје надлежност ЦИК-у да контролише поступак гласања и избора, али и да утврди резултате посредних избора.

Подносиоци апелације су сматрали да су повријеђена сљедећа права: право на правично суђење, право на слободне изборе, право на дјелотворан правни лијек и право на образложену одлуку. Апелантова уставноправна аргументација на коначну одлуку ЦИК-а о другачијој расподјели мандата у Дому народа била је на линији да је нарушена правна сигурност, јер суд је одступио од својих ранијих схватања и ставова, да ЦИК није овлаштен да мијења резултате спорног гласања нити да утврђује правну судбину спорног гласачког листића, те да ЦИК није могао по службеној дужности да провјерава валидност изборног процеса пошто није било благовременог приговора по апеланту. Такође, апелант сматра да је ЦИК само у случају уочених повреда поступка избора могао да поништи гласања и да нареди понављање.

У својим одговорима на овакве апелантове наводе, Уставни суд је цитирао образложења ЦИК-а и Суда Босне и Херцеговине. Међутим, ускратио је одговоре који су се од њега очекивали имајући у виду природу уставносудске функције. Осим репетиције процесних и правних чињеница из одлуке ЦИК-а и рјешења Суда Босне и Херцеговине,²² остала су отворена питања која директно произлазе из Устава Босне и Херцеговине. Имајући у виду да се ради о засигурно најважнијем органу, и то законодавном, на нивоу Босне и Херцеговине, а поготово Дому народу који треба да репрезентује консоцијатив-

²² АП-3179/24, т. 61.

ну демократску структуру Босне и Херцеговине (зато што су делегати и национално и ентитетски одређени), очекивано је било да се образложи зашто у случају повреде изборног процеса па чак и најмање сумње у сам поступак избора делегата из Републике Српске, цјелокупан поступак избора није поновљен и тиме извршена уставна обавеза по којој делегате из Републике Српске бира Народна скупштина Републике Српске.

Апелант је оправдано истакао своју бојазан да се оваквим поступком ЦИК-а, и ауторитарним кориштењем дискреционе оцјене да током контроле изборног процеса ЦИК може утврђивати који гласачки листић јесте а који није важећи, супсумирају надлежности Народне скупштине Републике Српске. Треба знати да се овдје не ради о било каквом изборном процесу, уз већ исказану напомену да се ради о кључној институцији дејтонског уставног система, те да су гласачки листићи овдје изузетно малобројни и да мала промјена (као у овом случају, један глас) може да донесе тектонске промјене. Схватајући овај предмет у контексту наше шире теме, треба указати на то да у поступцима апелационе надлежности Уставни суд Босне и Херцеговине треба да више и детаљније покаже осјећај за изборне спорове, те да осим приоритетне заштите Устава, пажња треба да буде посвећена образложеним одлукама по апелацијама, чиме би се предуприједила свака слична критика стручне али и шире јавности.

4. УСТАВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ИЗБОРНИ СПОРОВИ

Уставни суд Србије је, по чл. 167, ст. 2, тачка 5 Устава, надлежан „да одлучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова“. Поред Уставног суда, чија је надлежност секундарног карактера, тек ако није утврђена друга судска заштита, изборни процес се штити пред Републичком изборном комисијом, те Врховним судом и другим надлежним судовима. Републичка изборна комисија одлучује у случајевима када учесници изборног процес активирају једно од три правна средства која им стоје на располагању: захтјев за поништавање гласања на бирачком мјесту (само за гласаче у иностранству, за изборе у Србији надлежне су у овом случају локалне изборне комисије), приговор и жалба.

Сви поступци по овим правним лијековима су хитни и морају се подносити у року од 72 сата од пријема акта или предузимања радње коју учесник избора сматра неправилном, а исто тако Републичка изборна комисија има на располагању 72 часа да поступи по захтјеву односно приговору и донесе рјешење. Против оваквих рјешења, када

се прихвата, одбацује, одбија или не одлучује у предвиђеном року, лице има право на жалбу у року од 72 сата пред Управним судом, којем жалбу са списом предмета има обавезу да достави Републичка изборна комисија у року од 24 часа, а Управни суд опет у року од 72 сата мора да одлучи по жалби и по слову закона. Таква његова одлука представља дефинитивно разрјешавање изборног спора, те се против одлуке Управног суда не може искористити ни једно ванредно средство предвиђено у управном спору. Међутим, када није законски предвиђена надлежност суда, сваки бирач и учесник изборног процеса има право да се обрати Уставном суду посебном жалбом. Захтјев жалиоца мора се поднијети у року од 15 дана од окончања избора, те подносилац мора да укаже на разлоге због којих би Уставни суд требало да дјелимично или у потпуности поништи изборни процес, с тим да је за овакву активност Уставног суда потребно да је ријеч о неправилности која је битно утицала на ток избора.

Испреплетена улога управе и уставног судства, оличена прије свега у улози Републичке изборне комисије, чија превентивна улога у заштити изборног права има примарно и основно мјесто, зато је неопходно да сачува свој интегритет који се састоји у самосталности, независности и непристрасности комисије. Као коректив, поред судске надлежности у жалбеном поступку, појављује се супсидијарна улога Уставног суда. Досадашња уставносудска пракса није богата јер се Уставни суд ријетко оглашавао ненадлежним за изборне спорове, без обзира на чињеницу да су изборни процеси обиљежени „великим бројем повреда изборног права и бројним неправилностима током спровођења избора“, чиме се обесмишљава улога овог уставом гарантованог права и формално предвиђене заштите. Разлог који је Уставни суд наводио, бранећи своје непоступање, јесте да су „ти спорови по природи првенствено политички.“ Можда је резонување Уставног суда разумљиво у контексту сложених друштвених прилика када се врши велики притисак, али не смијемо заборавити велика очекивања која то исто друштво има од Уставног суда, тражећи од њега „храброст да се одлучи и у предметима са великом политичком тежином на начин да се заштити Устав“.

Из овакве јудикатуре Уставног суда у Србији уочава се да је у важећој регулативи врло мало тога остало да се (за)штити у посебном уставносудског поступку, те да је приоритетна заштита дата управним и управносудским органима. Због тога, неки аутори означавају ову компетенцију Уставног суда као „папирну надлежност уставног правосуђа“, јер поред неколико закључака којим су се одбацивали захтјеви за покретање изборних спорова, уставносудска пракса у

Србији не познаје ни једну мериторну одлуку из „правих“ изборних спорова.

5. УСТАВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ И ИЗБОРНИ СПОРОВИ

У складу са Уставом Републике Хрватске једна од надлежности Уставног суда јесте и одлучивање о уставности и законитости избора, државног референдума и рјешавање изборних спорова.²³ Прецизније говорећи, то означава три врсте процедура у оквиру ове надлежности: 1) поступак надзора уставности и законитости над спровођењем избора; 2) надзор над уставношћу и законитошћу државног референдума и усклађеност референдумског питања са уставом; 3) поступак рјешавања изборних спорова.²⁴

Неки аутори сматрају да је овдје ријеч о искључиво објективном уставносудском спору, у којем се штите уставни и законит начин формирања представничког тијела и других изабраних носилаца јавних функција, док други напомињу да би се због заштите пасивног бирачког права могло говорити и о субјективном уставносудском поступку јер на крају управо од статуса субјективних права тих лица зависи добијање мандата и на концу формирање органа државне власти.²⁵

Због ограничености обима овога рада нећемо се детаљније моћи осврнути на друга два поступка (уставност и законитост спровођења избора и државног референдума), већ ћемо пажњу задржати на изборним споровима. Разлика између поменута два поступка, надзирања уставности и законитости избора и изборних спорова, налази се у чињеници да код надзирања избора ријеч је о читавом изборном процесу, од момента пријављивања лица тј. кандидовања за учествовање на изборима, самог поступка гласања а на крају и расподјеле мандата. Изборни спорови у хрватском праву третирају се као спорови у којима се штити бирачко право лица којем је оно повријеђено рјешењем надлежног изборног повјеренства. То даље имплицира да је лице требало покренути претходни поступак (управно)правне заштите приговором или жалбом, па тек након поступка пред изборним повјерен-

²³ Устав Републике Хрватске, чл. 125, ал. 9.

²⁴ Уставни закон о Уставном суду Републике Хрватске – УЗУСРХ, *Народне новине Републике Хрватске*, бр. 99/99, 29/02, 49/02, чл. 87, ал. 1, чл. 88–90, чл. 90 ст. 1, чл. 87 ал. 3, чл. 91, чл. 92, ст. 2, чл. 95, чл. 87 ал. 2, чл. 96.

²⁵ D. Крапас, *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske – ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*, *Narodne novine*, Zagreb 2014, 288.

ством и то само уз испуњење додатног услова – да за рјешавање изборног спора није надлежан неки од редовних судова – лице се може обратити жалбом Уставном суду. Иако изборни спор као такав није дефинисан у позитивним прописима Републике Хрватске, одређено је да изборни спорови обухватају све врсте политичких избора, осим избора за мјесну заједницу (самоуправу).

Жалбу у изборним споровима може да поднесе: политичка странка, кандидат односно кандидати, или најмање 100 бирача односно најмање 5% бирача изборне јединице у којој се спроводе избори. Као подносиоци жалбе могу се појавити само она лица која су претходно поднијела приговор односно о чијем приговору је одлучивало надлежно изборно повјеренство. Ипак, уставносудска пракса признаје могућност да жалбу поднесе и лице на чију је изборноправну ситуацију утицало коначно рјешење изборног повјеренства. Таква ситуација ће наступити када изборно повјеренство донесе рјешење по приговору којим усваја приговор и мијења изборни резултат или расподјелу мандата. Онај појединац или политичка странка на чију штету је измијењена ситуација, тј. који су погођени овом промјеном изборних резултата односно расподјеле мандата, могу да поднесу жалбу Уставном суду, иако нису подносили приговор изборном повјеренству.²⁶

Жалба у изборним споровима подноси се у року од 48 часова,²⁷ чиме се уочава општа тенденција и из упоредног законодавства када су у питању ова врста поступака. Подноси се путем изборног повјеренства, али је став уставносудске праксе да се неће одбацити и она жалба која се подноси директно Уставном суду. Када се поднесе жалба, почиње тећи рок од 48 часова за одлучивање о жалби,²⁸ осим у ситуацијама када Уставни суд сматра да му је потребно доставити материјале изборне администрације, па тек након добијања поменуте документације почиње тећи наведени рок. Одлучујући о жалбеним наводима, вијеће троје судија ограничава се на оне повреде изборног права које је жалитељ навео и сходно томе ако утврди да је дошло до повреде изборног права појединца или да је грешка изборне администрације могла утицати на изборни резултат, Уставни суд може да поништи неке или све изборне радње али и одлуке које су проузроковале такву повреду.²⁹

²⁶ *Ibid.*, 302, фн. 331.

²⁷ UZUSRH, чл. 91, ст. 2.

²⁸ *Ibid.*, чл. 91, ст. 3.

²⁹ *Ibid.*, чл. 89.

Важно је напоменути да се кориштењем специјалне изборне жалбе искључује могућност лица да након тога употреби уставну жалбу.³⁰ То је сасвим логично и потребно рјешење, јер би се тиме могли злоупотребити механизми заштите пред уставним судом, кумулацијом два правна средства којим би се хипотетички одлучивало о истој правној ситуацији. Издвајањем изборног права као предмета заштите овог специфичног уставносудског поступка жељело се управо нагласити важност заштите поступка спровођења избора. Овакво рјешење требало би да садрже и други закони који уређују поступак и рад уставних судова.

На крају, поставља се питање – шта би се десило у обрнутој ситуацији? Да ли лице које је након коначног рјешења изборног повјеренства покренуло поступак са уставном тужбом, те након донесене одлуке по уставној тужби, да ли се и у том случају искључује могућност употребе изборне жалбе? Или није могуће да лице у изборним предметима уопште употреби уставну тужбу због постојања посебног уставносудског поступка у изборним стварима? Ово су све актуелна и отворена питања којима правна доктрина треба да снагом и основаношћу своје аргументацију сугерише законодавцу могућа *de lege ferenda* рјешења.

6. ВРХОВНИ СУД СЈЕДИЊЕНИХ АМЕРИЧКИХ ДРЖАВА И ИЗБОРНИ СПОРОВИ

Устав Сједињених Америчких Држава представља основни правни оквир за регулацију изборног процеса, док је улога Врховног суда у тумачењу и примјени изборних правила кључна за очување уставног поретка и демократског легитимитета. Судска контрола над изборним процедурама базира се на неколико уставних одредби, при чему су посебно значајни члан I (који између осталог уређује надлежности Конгреса у вези са изборима), члан II (који прописује правила за избор предсједника САД), те XIV амандман (који гарантује једнаку заштиту права грађана).

Устав у члану I, секцији 4, даје савезним државама право да регулишу вријеме, мјеста и начин одржавања избора за Конгрес, али Конгрес има овлашћење да интервенише и донесе јединствена правила када то сматра потребним.³¹ Ово балансирање између државне и савезне надлежности често је било предмет судских спорова, нарочито

³⁰ *Ibid.*, чл. 91, ст. 5.

³¹ The Constitution of the United States of America, Article I, Section 4.

у вези са ограничењима бирачког права и правилима редистриктирања (*Gerrymandering*).

За предсједничке изборе, члан II, секција 1, поставља основна правила за функционисање електорског колеца, док XII амандман регулише процедуру пребројавања електорских гласова у Конгресу. Ове уставне норме играле су кључну улогу у случајевима као што су *Bush v. Gore*,³² гдје је Врховни суд интервенисао у процес пребројавања гласова на Флориди, те у рецентном случају *Trump v. United States*,³³ гдје се поставило питање да ли бивши предсједник може бити кривично гоњен за покушај опструкције изборног процеса.

Најважнија одредба која омогућава судски надзор над изборима јесте четрнаести амандман, који забрањује државама да доносе законе који ускраћују једнаку заштиту права грађана.³⁴ Ова клаузула коришћена је у бројним случајевима да би се оспорили закони који су имали за циљ дискриминацију бирача, као што је био случај у *Shelby County v. Holder*,³⁵ 570 У.С. 529 (2013), гдје је Врховни суд укинуо кључне одредбе Закона о бирачким правима из 1965. године, чиме је омогућио савезним државама већу слободу у регулацији избора.

Врховни суд је у више наврата показао да је спреман да преузме активну улогу у изборним споровима када оцијени да су фундаментална уставна начела угрожена. Одлука у *Bush v. Gore*³⁶ (2000) поставила је преседан да Суд може интервенисати у изборни процес када сматра да постоје озбиљне неправилности које утичу на исход избора. Кључни правни аргумент био је заснован на принципу једнаке заштите права из четрнаестог амандмана, при чему је Суд закључио да неуједначени стандарди за пребројавање гласова на Флориди крше права бирача.

С друге стране, случај *Rucho v. Common Cause*³⁷, 588 У.С. 684 (2019), показује да Суд може и одбити интервенцију у изборним пи-

³² *Bush v. Gore*, 531 U.S. 98 (2000), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/531/98/>, 11. новембар 2025.

³³ *Trump v. United States*, 603 U.S. 593 (2024), <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/23-939>, 11. новембар 2025.

³⁴ The Constitution of the United States of America, Amendment XIV, Section 1.

³⁵ *Shelby County v. Holder*, 570 U.S. 529 (2013), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/570/529/>, 11. новембар 2025.

³⁶ *Bush v. Gore*, 531 U.S. 98 (2000), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/531/98/>, 11. новембар 2025.

³⁷ *Rucho v. Common Cause*, 588 U.S. 684 (2019), https://www.supremecourt.gov/opinions/18pdf/18-422_9ol1.pdf, 11. новембар 2025.

тањима када оцијени да се ради о „политичком питању“ које не спада у судску надлежност. У овој одлуци, Суд је пресудио да федерални судови немају овлашћење да пресуђују у случајевима политичког редистриктирања, јер је то питање које треба да ријеше законодавне гране власти.

Поред интервенције у конкретним изборним споровима, Врховни суд има значајну улогу у тумачењу законодавства које регулише изборе. Савезни закони попут Закона о бирачким правима из 1965. године (*Voting Rights Act*) и Закона о поштеним изборима (*Help America Vote Act*) често су предмет судске контроле, при чему Суд одлучује о њиховој уставности и начину примјене.

Случај *Shelby County v. Holder*³⁸ (2013) представља једну од најконтроверзнијих одлука у овом контексту. Овом пресудом Суд је укинуо кључни механизам федералног надзора над изборним законима јужних држава, аргументујући да се правни оквир који је важан у вријеме расне сегрегације не може бесконачно примјењивати у савременом друштву. Последица ове одлуке било је доношење бројних рестриктивних закона о гласању на нивоу савезних држава, што је довело до нових правних спорова и повећане судске контроле над изборним законодавством.

С друге стране, у *Brnovich v. Democratic National Committee*,³⁹ 594 У.С. 647 (2021), Суд је одлучио да рестриктивне мјере у вези са гласањем поштом у Аризони нису неуставне, чиме је додатно ослабљен утицај савезне владе на регулацију избора. Ове одлуке показују тенденцију Врховног суда ка већој децентрализацији изборне регулативе, што има директне последице на правне процесе попут случаја *Trump v. United States*, гдје је питање надлежности између савезних и државних власти кључно за оцјену законитости предсједничких поступака.

Предмет *Trump v. United States* произашао је из оптужнице која је бившег предсједника теретила за покушај незаконитог утицања на резултате предсједничких избора 2020. године. Кључна правна питања у овом случају била су:

1. Да ли бивши предсједник ужива имунитет од кривичног гоњења за радње предузете током мандата?;

³⁸ *Shelby County v. Holder*.

³⁹ *Brnovich v. Democratic National Committee*, 594 U.S. 647 (2021), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/594/19-1257>, 11. новембар 2025.

2. Да ли су покушаји Трампа да утиче на процес сертификације изборних резултата у Конгресу сматрани службеним или неслужбеним радњама?;

3. У којој мјери судови могу интервенисати у процесе који укључују потенцијално неуставне поступке извршне власти у вези са изборима?

Оптужница, коју је подигла федерална велика порота у Вашингтону, теретила је Трампа по више тачака, укључујући завјеру за обмањивање владе, опструкцију службеног процеса, као и завјеру против бирачких права. Централни аргумент одбране био је да су све радње предузете у контексту оспоравања изборних резултата биле дио председничких дужности и да стога потпадају под доктрину имунитета извршне власти.

Врховни суд је стао пред изазов без преседана – да ли бивши председник може бити кривично гоњен за радње које су имале директан утицај на изборни процес, а које су потенцијално прешле границу уставне дозвољености?

Одлука у *Trump v. United States* има далекосежне посљедице на амерички правни систем и изборни процес. Најважније су сљедеће:

1) Председнички имунитет је сада прецизније дефинисан, али не и апсолутизован – Суд је јасно разграничио сфере апсолутног и претпостављеног имунитета, што ће утицати на будуће случајеве који укључују злоупотребу моћи у извршној власти;

2) Изборни процес је под већим судским надзором – иако се Суд суздржао од директног оспоравања председничких радњи током избора, одлука оставља простор за будуће судске интервенције у ситуацијама гдје је јасно пређена граница уставности;

3) Политичке импликације – Трампова одбрана прогласила је одлуку дјелимичном побједом, док су његови противници истакли да је Суд ипак отворио пут за будуће кривичне процесе против бивших председника. Одлука може имати и дугорочан утицај на председничке кампање, јер кандидати сада имају јаснију представу о правним ризицима које носе одређене политичке стратегије.

7. ЗАКЉУЧАК

У склопу класичних уставносудских надлежности, као једна од најстаријих по свом утемељењу издвајала се заштита изборног процеса као најважније тековине сваке демократски устројене државе. Дајући уставном суду овакву надлежност, уставотворац је намјеравао да највишем органу који има да се стара о правилној примјени устава уврсти и бригу о уставном спровођењу избора на основу којих треба да се директно или посредно формирају органи свих грана власти. Стога, не чуди зашто је уставни суд имао или још увијек у многим државама има надлежност над заштитом изборног процеса.

Међутим, данас када је уставни суд поред своје основне функције – апстрактне нормативне контроле права, активан и на пољу заштите људских права и слобода, те дјелује као квазиредовни суд, оправдано се поставља дилема може ли постићи да правилно одговори и на сложен задатак надзирања цјелокупног изборног процеса. Не заборавимо да се овдје не ради о повреди појединачног уставом зајамченог бирачког права (активног или пасивног) које је неким појединачним (у)правним актом нарушено, већ је ријеч о заштити цјелокупног изборног процеса, те би у таквом поступку у случају утврђених неправилности уставног ранга требало поништити цјелокупни или вјероватније дио спроведених радњи током избора а што би у сваком случају морало утицати на коначан изборни резултат. Највише због тога, а и због предвиђене управне али и судске контроле регуларности изборног процеса, уставносудски надзор није добио онај иницијални предвиђени значај.

У Босни и Херцеговини, чија је уставна структура нераздвојиво везана за анексе Дејтонског мировног споразума, а посебно његов Анекс IV – Устав БиХ, захтијева се посебан приступ какав не постоји у упоредном праву, било земаља чија уставна традиција је чврсто европскоконтиненталног (као што су Србија и Хрватска) или англосаксонског типа (САД). Договорена државна заједница изискивала је конципирање уставног суда чија основна надлежност мора бити рјешавање могућих спорова између заједничког нивоа Босне и Херцеговине и нивоа Републике Српске и Федерације БиХ. Зато је контрола уставности права заступљена како кроз општу нормативну контролу, тако и код експецције неуставности, али и апелационе надлежности.

Изборна материја осим у каталогу људских права (које се опет штити у склопу апелационе надлежности), није заступљена нигдје у уставном тексту већ у Анексу III Дејтона који регулише питања избора. Поменути анексом ни у једној одредби се не спомиње заштита

изборног процеса пред Уставним судом Босне и Херцеговине. Треба додати да је на трагу овакве нормативне логике остао и Изборни закон Босне и Херцеговине, не предвиђајући ни у једној норми да се Босна и Херцеговина посматра као јединствена или једна изборна јединица. Све и једна уставна институција на нивоу Босне и Херцеговине формира се од изворних јединица које се налазе на територијама два ентитета – Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине. Стога, у будућности не би требало у евентуалним *de constitutione ferenda* промишљањима ићи за измјенама односно допунама које би овакву надлежност Уставног суда Босне и Херцеговине предвидјеле, јер би се тиме нарушила иницијална концепција договорених страна у Дејтону. Не треба заборавити ни актуелне изазове са којим се сусреће Уставни суд Босне и Херцеговине у погледу свог састава (иако је предвиђен кворум од девет судија, већ неколико година одређени број мјеста је вакантан и томе додајмо присуство троје страних судија које именује предсједник Европског суда за људска права), али и рецен-
тних одлука које су по много чему означене као политичке и тенден-
цизоне.

Зато би било каква реформа која би мијешала Уставни суд Босне и Херцеговине са изборним процесом могла допринијети до неспоразума унутар Босне и Херцеговине и даљих критика, али би била и искушење за садашњи састав Суда да се још више умијеша у унутрашње политичке (не)прилике. На овакав начин се штити и Уставни суд од самога себе.

Имајмо у виду и да је ова надлежност чак и у оним правним системима у којима егзистира (Србија, Хрватска), ријетко употребљена, скоро никада, те да су савремени уставни судови обременени заштитом људских права и слобода и да би додатна надлежност још више допринијела порасту броја предмета.

На крају, у Босни и Херцеговини изборни систем пролази кроз одређени кризни период, већ хронично због одредбе члана 1.1 Изборног закона Босне и Херцеговине којим се одређује да ће надлежан за спровођење избора за чланове Предсједништва Босне и Херцеговине и Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине бити Централна изборна комисија Босне и Херцеговине, док за све друге нивое власти и органе надлежне су изборне комисије ентитета. Таквом комплексном и несређеном изборном механизму придодати још и Уставни суд Босне и Херцеговине значило би иницирање даљих подјела и политичких сукоба, а она основна замисао не би била остварена – заштита легалитета (уставности најприје) изборног процеса који би само тада могао да буде и легитиман.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Вучић, Оливера, Стојановић, Драган, „Уставно судство на пресеку права и политике“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2009;
2. Крапас, Davor, *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske – ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*, Narodne novine, Zagreb 2014.
3. Мијановић, Гашо, *Контрола уставности закона*, Правни факултет Универзитета у Српском Сарајеву, Српско Сарајево 2000;
4. Настић, Маја, „Право на непристрасан и независан суд – у контексту решавања изборних спорова“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 50/2007;
5. Настић, Маја, „Начело поделе власти и уставно судство“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права* (прир. Б. Ненадић), Уставни суд Републике Србије, Београд 2013;
6. Настић, Маја, „Уставни суд и спорови о подели власти“, *Журнал за криминалистику и право* 3/2013;
7. Ненадић, Боса, „Изборни спорови у надлежности Уставног суда Србије“, *Уставно питање у Србији*, Ниш 2004;
8. Ожеговић, Љубомир, *Апелациона надлежност Уставног суда Босне и Херцеговине*, Литера, Бања Лука 2013;
9. Орловић, Слободан, „Правни положај и реалност Уставног суда Србије“, *Српска политичка мисао* 2017 (посебно издање);
10. Pestalozza, Christian, *Verfassungsproceßrecht*, С. Н. Beck, München 1991;
11. Петров, Владан, Станковић, Марко, *Уставно право*, Центар за издаваштво Правног факултета Универзитета у Београду, Београд 2020;
12. Ромић, Марко, *Неуставност закона и управни акти – дејства уставносудских одлука о неуставности закона на управне акте*, Институт за упоредно право, Београд 2023;
13. Становчић, Војислав, „Улога уставног судства у остваривању владавине права и поделе власти“, (ур. Б. Ненадић, С. Ђорђевић), *Уставни суд Србије – У сусрет новом уставу*, Београд 2004;
14. Стојановић, Драган, *Уставно правосуђе – Уставно процесно право*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 2016;
15. Стојановић, Драган, *Уставно судство – Уставни суд Републике Србије*, СВЕН-Ниш, Ниш, 2017.

Правни прописи

1. Bundesverfassungsgesetz, 34/81;
2. Закон о избору народних посланика – ЗИНП, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 14/2022;
3. Закон о Суду Босне и Херцеговине, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 49/09 – пречишћен текст, 74/2009 – испр. и 97/09;

4. Закон о Уставном суду Републике Србије – ЗУСРС, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – одлука УС, 103/2015, 40/2015 – др. закон, 10/2023 и 92/2023;
5. Изборни закон БиХ – ИЗБиХ, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02 – испр., 4/04, 20/04, 25/05, 77/05, 11/06, 24/06, 33/08, 37/08, 32/10, 48/11 – одлука УС, 63/11 – одлука УС, 18/13, 7/14, 31/16, 54/17 – одлука УС, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22, 24/24 и 24/24 – испр.;
6. Кривични закон Босне и Херцеговине, *Службени гласник Босне и Херцеговине* 3/03, 32/03 – испр., 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 8/10, 47/14, 22/15, 40/15, 35/18, 46/21, 31/23 и 47/23;
7. The Constitution of the United States of America;
8. Устав Републике Србије;
9. Устав Републике Хрватске;
10. Уставни закон о Уставном суду Републике Хрватске У-ЗУСРХ, *Народне новине Републике Хрватске*, бр. 99/99, 29/02, 49/02;
11. Упутства о поступку провођења посредних избора за органе власти у Босни и Херцеговини обухваћених Изборним законом Босне и Херцеговине, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 75/22, 83/22 и 31/24.

Пресуде Врховног суда САД

1. *Bush v. Gore*, 531 U.S. 98 (2000);
2. *Trump v. United States*, 603 U.S. 593 (2024);
3. *Shelby County v. Holder*, 570 U.S. 529, 133 S. Ct. 2612 (2013);
4. *Rucho v. Common Cause*, 588 U.S. 684 (2019);
5. *Brnovich v. Democratic National Committee*, 594 U.S. 647 (2021).

Teaching Assistant Marko Romić, LL.M.

Faculty of Law, University of Banja Luka

CONSTITUTIONAL JUDICIARY AND ELECTORAL DISPUTES – THE CASE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE COMPARATIVE PERSPECTIVE

Summary

Since its establishment in the European legal reality at the beginning of the 20th century, constitutional adjudication has had one principal task – the protection of the constitution. From this initial competence, expressed through abstract normative review of legislation and jurisdictional disputes, as the historically earliest forms, the competences of constitutional courts have gradually expanded.

With the development of representative democracy, first in Europe, the protection of electoral rights and processes emerged as a vital issue for ensuring free and fair elections. The question of whether the protection of the electoral process should fall within the jurisdiction of administrative, judicial, or constitutional-judicial bodies remains highly relevant to this day.

Most legal systems now accept a combined administrative-constitutional model of electoral protection, which typically involves prior administrative review based on complaints or appeals, followed by the possibility of judicial (constitutional) adjudication. Given the considerable burden that contemporary constitutional courts face with cases concerning the protection of human rights and fundamental freedoms, it is reasonable to ask whether electoral disputes should also fall within the domain of constitutional justice.

In the following discussion, the author seeks to address these and related subsidiary dilemmas, with particular emphasis on the situation in Bosnia and Herzegovina and the jurisdiction of its Constitutional Court.

Key words: *Constitutional Court; Elections; Electoral law; Suffrage; Electoral disputes; Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina.*

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна и универзитетска библиотека
Републике Српске, Бања Лука

342.8(082)

РЕФОРМА изборног законодавства у Босни и Херцеговини : јачање институционалне легитимности : зборник радова = Electoral Legislation Reform in Bosnia and Herzegovina : strengthening institutional legitimacy : collection of papers / [уредник Горан Марковић]. - Источно Сарајево : Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 2026 (Лакташи : Графомарк). - 189 стр. : табеле ; 25 cm

"Научно-истраживачки пројекат на тему 'Реформа изборног законодавства у Босни и Херцеговини: Јачање институционалне легитимности' спроведен је на Правном факултету Универзитета у Источном Сарајеву"--> насл. стр. - Тираж 100. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз сваки рад.

ISBN 978-99938-57-99-0

COBISS.RS-ID 143852289