



Broj: 02/1-50-8-22-35/13
Veza broj: 02/1-50-19-1046/13
Sarajevo, 6. 11. 2013.

ČLANOVIMA USTAVNOPRAVNOG POVJERENSTVA

Temeljem članka 26. stavak (2) Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH („Službeni glasnik BiH”, br. 33/06, 41/06, 81/06, 91/06, 91/07 i 32/12), nakon što je obavio prikupljanje, predstavljanje i zaključivanje, Ured tajnika Ustavnopravnog povjerenstva Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo) članovima Povjerenstva dostavlja

INFORMACIJU o stručnom savjetovanju o temi:

**„Stanje izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine:
izborni sustav, izborne jednice, izborna formula, izborni prag, izgled glasačkih listića i
raspodjela mandata”**

Ustavnopravna povjerenstva Doma naroda i Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, u suradnji s Misijom OESS-a u BiH, organizirala su 6. 11. 2013. treće stručno savjetovanje o izbornom zakonodavstvu o temi: **„Stanje izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine: izborni sustav, izborne jednice, izborna formula, izborni prag, izgled glasačkih listića i raspodjela mandata“** (u daljnjem tekstu: 3. stručno savjetovanje).

Savjetovanju su bili nazočni zastupnici i izaslanici u Parlamentarnoj skupštini BiH, predstavnici Parlamenta Federacije BiH, Narodne skupštine RS-a, Skupštine Brčko Distrikta BiH, Vijeća ministara BiH, Ustavnog suda BiH, Središnjeg izbornog povjerenstva BiH, međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija te veleposlanici u BiH. Savjetovanju je bilo nazočno 65 prijavljenih sudionika, a što je vidljivo iz popisa koji se prilaže Informaciji i njen je sastavni dio.

Sudionicima 3. stručnog savjetovanja najprije su se obratili predsjedatelj Ustavnopravnog povjerenstva Zastupničkog doma Šefik Džaferović i zamjenica voditelja Misije OESS-a u BiH **Nina Suomalainen**.

Šefik Džaferović zahvalio se Misiji OESS-a u BiH na potpori pri organiziranju stručnih savjetovanja. Kazao je da su oba doma Parlamentarne skupštine BiH donijela odluku o osnivanju Interesorne radne skupine za pripremu Izbornog zakona BiH, u kojoj će biti tri

zastupnika iz Zastupničkog doma, tri izaslanika iz Doma naroda, tri predstavnika Vijeća ministara BiH i tri predstavnika Središnjeg izbornog povjerenstva BiH. Naglasio je da rezultati stručnih savjetovanja trebaju biti osnova za rad Interesorne radne skupine.

Nina Suomalainen također se zahvalila Misiji OESS-a u BiH i ustavnopravnim povjerenstvima obaju domova Parlamentarne skupštine BiH na organiziranju 3. stručnog savjetovanja. Kraće je predstavila Kare Vollana, stručnjaka za izbore. Naglasila je kako je Izborni zakon BiH 18 puta dopunjavan od donošenja 2001. godine, pa nepotrebno i samovoljno miješanje u izborni sustav može u znatnoj mjeri ugroziti povjerenje glasača. Stoga će Misija OESS-a u BiH nastaviti pružati pomoć Parlamentarnoj skupštini BiH u pravovremenom vođenju rasprava o mogućim izmjenama i usvajanju tih izmjena Izbornog zakona BiH.

Sudionicima se obratio **Kare Vollan**, stručnjak iz područja izbora, koji je u prvoj sesiji govorio o izbornom sustavu, izbornom pragu, izornoj formuli i raspodjeli mandata. Naglasio je da su kriteriji za dobar izborni sustav: stvaranje stabilnih vlada, davanje pojednake važnosti svakome biraču i jednostavna izborna administracija. Kazao je da izborni sustav jedne zemlje mora biti općeprihvaćen među strankama i u javnosti. U izbornom sustavu kakav ima Bosna i Hercegovina - s otvorenim listama, višečlanim izbornim jedinicama i kompenzacijskim mandatima - povećava se rezultat vrednovanja na polju zemljopisne zastupljenosti, zadržava se razmjerna zastupljenost stranaka na najvišoj razini, a također se povećava i odgovornost. Izborni prag osmišljen je kako bi se izbjegla prevelika segmentiranost parlamenata. U Izbornom zakonu BiH prag za pobjedu u izbornim jedinicama i za osvajanje kompenzacijskih mandata je 3% od ukupno osvojenih glasova. Kazao je da izborni sustav u BiH omogućava dobru zastupljenost staranaka u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, pri čemu postoji jasna metoda raspodjele i vodi se računa o pravilu spolne zastupljenosti na listi. Pitanje koje se postavlja jest je li broj kompenzacijskih mandata dostatan i o njemu bi trebalo raspravljati na idućem stručnom savjetovanju.

Sudionicima se potom obratio **Suad Arnautović**, član Središnjeg izbornog povjerenstva BiH. Kazao je da se Bosna i Hercegovina, već na prvim demokratskim izborima, opredijelila za sustav razmjernog predstavljanja, osim članova Predsjedništva BiH i općinskih načelnika odnosno gradonačelnika. Naglasio je kako je u pogledu kriterija za kreiranje izbornog sustava, koji se tiče osiguranja predstavljenosti, u Bosni i Hercegovini važno utvrditi, kao prethodno pitanje, kakvo političko predstavljanje u zemlji želimo: je li to teritorijalo predstavljanje, predstavljanje političkih afilacija ili etničko predstavljanje? Osvrnuo se na pitanje otvorenih, poluotvorenih i zatvorenih lista, te govorio o prednostima i manama svakog od tih sustava. Kazao je da ne preferira sadašnje rješenje poluotvorenih lista, jer je to loše strukturirana lista, a pritom se prag može podići na 5% ili 10 % ako stranka želi zadržati poredak kakav je utvrdila. Na kraju svoga izlaganja Suad Arnautović iznio je mišljenje u vezi s dugoročnom izbornom reformom. Što se tiče lokalnih izbora, smatra potrebnim uvesti višemandatne izborne jedinice na razini općine, dok izbore s jednim kandidatom ne treba provoditi (Sartori: "Utrka jednog konja"). Također je kazao kako treba uvesti liste za izbor općinskog načelnika/gradonačelnika koja će sadržavati i ime kandidata za zamjenika

načelnika, zatim neposrdan izbor gradonačelnika Sarajeva, Mostara i Brčko Distrikta BiH. Također bi trebalo ukinuti zakonski izborni prag od 3% na razini općine. Što se tiče općih izbora, naglasio je potrebnim ukinuti izborni prag od 3% za redovne mandate u višečlanim izbornim jedinicama, izborni prag unutar liste povećati s 5% na 10%, ujednačiti višečlane izborne jedinice za Zastupnički dom PSBiH 1. i 3. iz Republike Srpske s brojem birača ili brojem mandata ili kreirati dvije izborne jedinice s pet i četiri mandata, te ujednačiti višečlane izborne jedinice, 2. i 3. iz Federacije BiH s brojem birača ili brojem mandata.

Tijekom rasprave, u sklopu sesije: „*Izborni sustav, izborni prag, izborna formula i raspodjela mandata*“, razgovarano je o tome na koji su način postojeći izborni sustav i izborna formula pomogli političkom razvoju u Bosni i Hercegovini, kako postojeći izborni prag utječe na političke stranke, te je li postojeća raspodjela mandata pravedna za sve sudionike u izborima? Na 3. stručnom savjetovanju zaključeno je da je prvenstveno potrebno popuniti praznine Izbornog zakona BiH nastale donošenjem nekoliko odluka Ustavnog suda BiH, jer u protivnome može biti dovedeno u pitanje održavanje općih izbora 2014. godine, zaključeno je u raspravi.

Šefik Džaferović kazao je da treba imati sustav dodjele mandata bez preferiranja bilo koga, koji će odgovarati izbornom rezultatu. Izborni rezultat odlikava legitimitet, pa stoga ne bi smjelo biti razlika između izbornog rezultata i formule koja izborni rezultat pretvara u mandate.

Beriz Belkić, zastupnik u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, smatra da zbog rješenja u Ustavu BiH, kojim je točno utvrđen broj mandata iz svakoga entiteta, vrlo teško doći do rekonstrukcije i preustroja izbornih jedinica koje bi išle u pravcu integracije društva i koje bi Zastupnički dom učinile domom građana, a ne entiteta.

Nermina Zaimović-Uzunović, zastupnica u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, otvorila je drugu sesiju stručnog savjetovanja o temi: „Izborne jedinice, izborne liste i izgled glasačkog listića“.

Skupu se obratio prvi izlagač **Kare Vollan**. Kazao je kako Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH ima 21 mandat iz pet višečlanih izbornih jedinica iz Federacije BiH, a u Republici Srpskoj devet mandata iz tri višečlane izborne jedinice. Naglasio je da izborne jedinice trebaju biti revidirane svake četiri godine, kako bi broj mjesta po izornoj jedinici bio sukladan s brojem glasača. Rekao je da na kandidacijskim listama može biti do pet kandidata više od broja koji se bira. Nedostaje propis kojim bi se odredio minimum broja kandidata. Kazao je kako se kompenzacijske liste trebaju sastaviti s liste stranke iz izborne jedinice. Barem jedan kandidat manje zastupljenog spola treba biti među prvima dva kandidata, dva kandidata manje zastupljenog spola među prvih pet kandidata i tri kandidata manje zastupljenog spola među prvih osam kandidata i tako redom. Ukazao je na određene probleme koje može prouzročiti glasački listić. Članovi biračkih odbora mogu stavljati oznake na listić za vrijeme brojanja, a zatim je govorio o složenosti glasačkog listića i brojanja te nadmetanju unutar stranaka. Moguća rješenja za ovakvu vrstu poteškoća bila bi: obvezni glas za samo jednog kandidata ili ograničenje na jednog kandidata, ali ne obvezno.

Moguće rješenje za ovaj problem bilo bi stavljanje samo jedne oznake na glasački listić ili dodavanje broja kojim se označuje broj preferencijalnih glasova.

Na kraju svoga izlaganja Kare Vollan rekao je da treba težiti određivanju matematičke formule za raspodjelu mandata izbornim jedinicama, određivanju minimalnog broja kandidata na listi, osim za neovisne kandidate, te tome da, umjesto dodavanja na kompenzacijsku listu nakon izbora, treba uvesti sustav najboljeg drugoplasiranog na listama izbornih jedinica. Također je potrebno promišljati i o promjeni izgleda glasačkog listića.

Novak Božičković, član Središnjeg izbornog povjerenstva BiH, napomenuo je da je Parlamentarna skupština BiH nadležna za određivanje izbornih jedinica, te je obvezna svake četiri godine preispitivati izborne jedinice i broj mandata dodijeljenog izbornim jedinicama. Kazao je da Parlamentarna skupština BiH niti jednom nije preispitala izborne jedinice od donošenja Izbornog zakona BiH. Potom se osvrnuo na kandidacijske liste. Kazao je da su redovne liste poluotvorene liste, pri čemu je maksimalan broj kandidata 10% ili 5%, a obvezna zastupljenost spolova 40%. Mandati se dodjeljuju na osnovi broja glasova koji su osvojili više od 5%. Kompenzacijske liste su zatvorene. Obvezna zastupljenost spolova je 40%, a mandati se dodjeljuju na osnovi poretka.

U raspravi koja je usljedila istaknuto je potrebnim preispitivati izborne jedinice, s ciljem njihovog određivanja, u skladu s Izbornim zakonom BiH, ali u neizbornoj godini, te treba utvrditi jednostavne i jasne kriterije za određivanje izbornih jedinica (broj birača, broj stanovnika ili broj osoba koje glasuju, zemljopisne i administrativne granice), kao i da za određivanje izbornih jedinica treba formirati povjerenstvo koje čine neovisni stručnjaci iz područja izbora i prava.

Hasan Kreho, član udruge *Akcija građana*, kazao je kako, u svrhu izbjegavanja zlouporabe na samom biračkom mjestu, glasačke listiće treba skenirati prije ubacivanja u glasačku kutiju. Na taj način dobili bi transparentne rezultate u javnim medijima. Također bi se smanjio i broj nevažećih listića, jer bi skeniranje utjecalo na svijest birača.

Mehmed Bradarić, izaslanik u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, postavio je dva pitanja. *Prvo* pitanje je mogu li se opći i lokalni izbori spojiti? *Drugo* pitanje je mogu li se članovi biračkih odbora na neki način profesionalizirati?

Kare Vollan odgovorio je na prvo pitanje, navodeći da jedna zemlja može imati sve izbore u isto vrijeme. Većina zemalja to ne čini iz dva razloga zašto. Prvi je taj što bi se vodila kampanja samo o državnim pitanjima, a ne i o općinskim. Drugi razlog je broj glasačkih listića i kompliciranost glasovanja.

Suad Arnautović kazao je da Središnje izborni povjerenstvo BiH stalno ukazuje na probleme koje se tiču izbora članova biračkih odbora, njihove pripremljenosti i obučenosti. Ono je na tragu rješenja da svaki član biračkog odbora prođe obuku koju će organizirati Središnje izborni povjerenstvo BiH prema nastavnom planu i programu, a realizirati općinsko povjerenstvo. Certifikati, koje bi u tom slučaju dobili članovi biračkog odbora, trebali bi biti podložni polugodišnjoj i godišnjoj provjeri.

Nermina Zaimović-Uzunović, zastupnica u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, zahvalila se organizatorima - ustavnopravnim povjerenstvima, Misiji OESS-a u BiH i svim predavačima i sudionicima. Kazala je da rezultati današnjeg, kao i prethodnih stručnih savjetovanja o stanju u izbornom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine, trebaju pomoći zastupnicima i izaslanicima u Parlamentarnoj skupštini BiH, ali i široj stručnoj javnosti, pri sudjelovanju u kreiranju boljeg izbornog zakonodavstva u BiH. Također, kako je istaknuto, preporuke iznesene u današnjoj raspravi treba obraditi zajedno s preporukama s prethodna dva savjetovanja, kao i s posljednjeg, četvrtog, koje će biti održano u prosincu 2013., te ih dostaviti novoformiranoj Intereresornoj radnoj skupini za pripremu prijedloga izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH, kako bi se na vrijeme obavile izmjene i dopune Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, a sve s ciljem legitimnosti provođenja općih izbora 2014.

Ured tajnika Ustavnopravnog povjerenstva predlaže članovima Povjerenstva da usvoje ovu Informaciju i dostave je Misiji OESS-a u BiH.

TAJNIK POVJERENSTVA

Dr. Zijad Hasić

Privitak:

- Neautorizirani transkript stručnog savjetovanja;
- Prezentacije izlagača