

UDK 324 (497.6) "1941/1945"
Pregledni rad

IZBORNI SISTEM U BOSNI I HERCEGOVINI PREMA DEKLARACIJI O PRAVIMA GRAĐANA BOSNE I HERCEGOVINE

Suad Arnautović

Univerzitet u Sarajevu, Fakultet političkih nauka, Bosna i Hercegovina



U radu se daje komparativni prikaz elemenata "izbornog sistema" projiciranog u okviru posebnog sistema u Bosni i Hercegovini (1941-1945) kojega označavamo sintagmom "partizanska demokracija" i suvremenih načela demokratskog izbornog prava koja obuhvataju pet temeljnih načela, koja su sadržana u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima.

U Deklaraciji o pravima građana Bosne i Hercegovine (Drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a, Sanski Most, 1944) naglašeni su temeljni principi budućeg izbornog sistema u BiH, koje je na globalnoj razini prihvaćeno tek sa donošenjem Univerzalne deklaracije o pravima čovjeka, usvojenoj na Općoj skupštini UN-a 10. decembra 1948. godine, odnosno donošenjem Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Rim, 1950). Neka prava, koja je još 1944. godine zagarantirala Deklaracija ZAVNOBiH-a, o pravima građana Bosne i Hercegovine, dograđivana su sve do naših dana dodatnim protokolima uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Tako, Deklaracija Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a predstavlja, pored ostalog, i ugaoni kamen u izgradnji demokratskog izbornog prava u BiH čijom bi se dosljednom primjenom u savremenim uvjetima eliminirala diskriminacija u Ustavu BiH i Izbornom zakonu BiH koja je i pravno potvrđena odlukom Evropskog suda za ljudska prava u slučaju "Sejdić-Finci vs. BiH".

U radu se, također, elaborira hronološki (historijski) razvoj izbornog sistema u BiH u periodu od 1940. do 1945. godine, posebno kroz nerealizirani, ali projicirani izborni sistem prema Uredbi o izborima narodnih poslanika za Narodnu skupštinu Kraljevine Jugoslavije 1940., kao i na izborni model za izbor vijećnika ZAVNOBiH-a.

Ključne riječi: ZAVNOBiH, Deklaracija o pravima građana u Bosni i Hercegovini, ljudska prava, načela izbornog prava, izborni sistem

Uvod

Historija Bosne je historija prepuna krvi i smrti. Ta historija piše se i danas od Haga i Srebrenice, preko Tomašice do Konjević polja. Ali, ona je prepuna i borbe za temeljna ljudska, građanska, politička i druga prava, ali prije svih pravo na život i pravo na slobodu. U dijahroničnoj perspektivi gledano u toj neprestanoj borbi bosanskog čovjeka ne postoji značajniji akt od Deklaracije o pravima građana Bosne i Hercegovine iz 1944. godine. Nakon Povelje Kulina bana, kojom je afirmirana sloboda kretanja ljudi i roba i sloboda trgovanja, u našoj historijskoj vertikali, Deklaracija Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine (ZAVNOBiH-a) o pravima građana Bosne i Hercegovine iz 1944. godine afirmira te, ali i sve ostale vrijednosti koje je u svojoj ukupnosti na tlu Evrope afirmirala prije nje tek francuska Deklaracija o pravima čovjeka i građanina od 26. augusta 1789. godine. Četiri godine poslije naše, bosanske, Deklaracije o pravima građana, uslijediće usvajanje Univerzalne deklaracije o pravima čovjeka, koja će biti usvojena na Općoj skupštini UN-a 10. decembra 1948., a šest godina poslije u Rimu, 4. novembra 1950. godine, bit će donesena Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Uz ovu Konvenciju kasnije će se donijeti 16 protokola, a posljednji, 16. Protokol je donesen u Strazburu, 2. oktobra 2013. godine.

Međutim, neka načela utvrđena u Deklaraciji ZAVNOBiH-a 1944. godine nisu ni do danas ostvarena. Dejtonski mirovni sporazum navukao je Bosni i Hercegovini "luđačku košulju" čime je Bosna i Hercegovina postala prostor u kojem se i danas drastično krše temeljna ljudska prava, od prava nacionalnih manjina i ostalih (Sejdić-Finci) do elementarnih prava tzv. konstitutivnih naroda (djeca iz Konjević polja).

Razbijači Bosne i Hercegovine, od kojih se tek nekima sudi u Hagu, nisu bez osnove među svojim prvim političkim aktima odcjepljenog i nelegalnog srpskog “parlamenta” donijeli odluku o poništavanju odluka ZAVNOBiH-a. U tome su vidjeli opasnost i ključnu prepreku svojim separatističkim i iredentističkim ciljevima.¹ Naime, “Narodna skupština Republike Srpske” je 20. jula 1993. godine donijela odluku o proglašenju nevažećim odluke donesene na zasjedanju ZAVNOBiH-a. Ova odluka je objavljena u “Sl. glasniku RS” od 23. jula 1993. godine.

U historiji će ostati zapamćena definicija Bosne i Hercegovine utvrđena u Rezoluciji Prvog Zasjedanja ZAVNOBiH-a, koja sadrži negaciju (ni, ni, ni) i afirmaciju (i, i, i), koja kaže da Bosna i Hercegovina nije ni srpska, ni hrvatska, ni muslimanska, nego i srpska i muslimanska i hrvatska. Ova definicija je dodirnula samu srž opstojnosti Bosne i Hercegovine, o kojoj akademik Redžić kaže: “Negacija ne dopušta da se Bosna dijeli između Srba, Muslimana i Hrvata; afirmacijom se utvrđuje da Bosna pripada jednako Srbima kao i Muslimanima i Hrvatima. Negacija i afirmacija se ne konfrontiraju, već su izraz jedinstva različitosti, uzajamno se uslovljavaju, jedna drugu potvrđuju, jedna u drugoj je sadržana.”²

Iz ove definicije Bosne i Hercegovine utvrđene 1943. godine jasno proizilazi da je temeljni oblik političkog predstavljanja (pa sljedstveno tome i adekvatan izborni sistem) u Bosni i Hercegovini kako tokom Narodnooslobodilačke borbe (NOB-a), tako i u periodu nakon rata trebalo biti etničko, odnosno etno-teritorijalno političko predstavljanje, odnosno političko predstavljanje Srba, Muslimana i Hrvata.³ Međutim, slijedom historijskih (revolucionarnih) događaja kasnije u Jugoslaviji, kao i u Bosni i Hercegovini dolazi do uspostave dominantnog klasnog (radničkog) u odnosu na nacionalno političko predstavljanje. Sljedstveno tome, uspostavlja se i odgovarajući (nekompetitivni) politički i izborni sistem.⁴

¹ ZAVNOBiH je stvorio historijski osnov da Bosna i Hercegovina 1992. godine bude međunarodno priznata kao nezavisna i suverena država.

² Redžić E. 2000. 19.

³ O političkom predstavljanju šire u: Arnautović S. 2009.

⁴ Prema Nohlenu u nekompetitivnim izborima birači su načelno uskraćeni za izbor i slobodu biranja. O tome šire vidjeti u: Nohlen D. 1992. 16.

Revolucijom uspostavljena praksa dokinula je višestranačje, odnosno kompeticiju različitih političkih grupacija, kandidata i programa.

Upravo zbog ovakvog slijeda događaja od iznimne je važnosti podsjetiti na značaj načela o demokratskim i fer izborima koja je proklamirala Deklaracija o pravima građana Bosne i Hercegovine donesena na Drugom zasjedanju ZAVNOBiH-a u Sanskom Mostu 1944. godine. Međutim, u toj elaboraciji nameće se kao nezaobilazna kraća analiza dokumenta koji je u hronološkom slijedu pravno predvidio izbore za Narodnu skupštinu Kraljevine Jugoslavije.

Planirani izborni sistem za Narodnu skupštinu Kraljevine Jugoslavije

U augustu 1939. sklapa se famozni sporazum Cvetković-Maček, kojim se anulira postojanje jedinstvenog teritorija Bosne i Hercegovine.⁵ U istom periodu kraljevsko namjesništvo, na prijedlog Ministarskog saveta, donosi Uredbu o političkim zakonima, 26. augusta 1939. godine. Na osnovu ove uredbe, u martu 1940., donesena je i Uredba o izborima narodnih poslanika za Narodnu skupštinu Kraljevine Jugoslavije.⁶ Međutim, ta uredba nikada nije primijenjena u praksi zbog ratnih događanja, koja su otpočela 1941. godine. No, imajući u vidu temu našega rada iznijecemo nekoliko bitnih napomena vezanih za rješenja iz te uredbe.

Glavna pitanja Uredbe uglavnom sadrže ista ili slična rješenja predviđenog izbornog sistema, kao u prethodnim zakonima. Određene odredbe su ublažene, dok su neke u cjelini promijenjene, ali te promjene nisu takvog karaktera da bi uticale na promjenu karaktera i cjeline izbornog sistema.

Izbori se, prema članu 1. Uredbe vrše slobodnim, općim, jednakim, neposrednim i tajnim glasanjem.

Izbori narodnih poslanika zamišljeni su da se vrše po izbornim okruzima. Od ukupno 55 izbornih okruga u Jugoslaviji, na području Bosne i Hercegovine utvrđeno je njih osam, i to: izborni okrug broj 19 – Bihać; izborni okrug broj 20 – Banja Luka; izborni okrug broj 21 – Banja Luka; izborni okrug broj 22 – Derventa; izborni okrug broj 23 – Tuzla; izborni okrug broj 24 – Travnik; izborni okrug broj 25 – Sarajevo i izborni okrug broj 26 – Mostar.

⁵ O ulozi bosanskih i bošnjačkih činilaca povodom ovoga sporazuma vidjeti u: Filandra Š. 1998. 122-132; Imamović M. 1998. 519-521.

⁶ *Narodno jedinstvo*, br. 24, Sarajevo, 23. mart 1940.

Državni odbor bio je ovlašten utvrditi koliko se u kom izbornom okrugu bira poslanika i to prema broju stanovnika u svakom okrugu, ustanovljenom pri posljednjem popisu stanovništva. Na svakih 40.000 stanovnika bira se jedan poslanik, a na svakih narednih 25.000 stanovnika još jedan (Čl. 5. Uredbe). Međutim, za prve planirane izbore, izuzetno od ovoga člana, trebao se birati Uredbom precizno utvrđeni broj poslanika za svaki izborni okrug. Za područje Bosne i Hercegovine trebalo se birati ukupno 58 poslanika. Po pojedinom izbornom okrugu, to izgleda ovako: Bihać 7, Banja Luka 10, Banja Luka 5, Derventa 6, Tuzla 8, Travnik 5, Sarajevo 9 i Mostar 8.

Aktivno biračko pravo, prema ovoj uredbi, imali bi samo muškarci s navršenom 21 godinom života (Čl. 8.).

Aktivni oficiri, podoficiri, kao i “vojnici pod zastavom” ne bi imali biračko pravo.

Za narodnog poslanika mogao je biti izabran svaki jugoslaven-ski državljanin, koji je navršio 30 godina života “ako je pismen i ako vlada narodnim jezikom” (Čl. 11.). Aktivni državni, banovinski, gradski i općinski činovnici nisu se mogli kandidirati za narodne poslanike, isto kao i policijski, finansijski i šumarski činovnici, kao i činovnici agrarne reforme, osim ako su to prestali biti godinu dana prije raspisa izbora.

Izbori su se trebali vršiti po okružnim listama grupiranim u zemaljske liste. Zemaljsku listu nisu mogle podnijeti “političke grupe koje rade ili propovedaju da se nasilnim putem izmeni ili obori postojeći ustavni poredak, kao i one koje rade ili propovedaju rad protiv teritorijalne celine države” (Čl. 16.).

Samo ona politička grupacija koja je u najmanje 15 izbornih okruga podnijela liste na potvrdu okružnim sudovima mogla je podnijeti zemaljsku listu na registraciju. Zemaljsku listu, pored nosioca liste, čine sve njene okružne liste, koje predstavljaju njihovi nosioci.

Najmanje 100 lica u svakom izbornom okrugu s biračkog spiska općina, koje ulaze u sastav tog izbornog okruga, mogli su predložiti kandidatske liste.

Izrada glasačkih kutija je predviđena od lima “ili drugog prikladnog materijala”. Glasačke kutije morale su biti tako izrađene da se spuštanje kuglica u njih ne vidi i ne čuje. Bitno je istaći da je na svakoj kutiji bilo obavezno jasno utisnuti grb Kraljevine Jugoslavije (Čl. 30.). Grb Kraljevine morao je biti utisnut i na kuglicama za glasanje.

Po ovom prijedlogu rezultati izbora utvrđuju se po izbornim okruzima, i to u izbornim okruzima koji biraju dva ili više poslanika po d’Hondtovoj

metodi, a u izbornim okruzima koji biraju samo jednog poslanika, po sistemu relativne većine (Čl. 69.).

Ovo su ukratko neke od važnijih odredbi Uredbe o izborima narodnih poslanika za Narodnu skupštinu Kraljevine Jugoslavije iz 1940., koja, kao što smo već istakli, nikada nije primjenjena u praksi, jer je 6. aprila 1941. godine došlo do napada na Kraljevinu Jugoslaviju, koja je ubrzo potom okupirana i rasparčana. Za Bosnu i Hercegovinu nastupit će novo historijsko razdoblje, tj. razdoblje otpora fašizmu u Drugom svjetskom ratu od 1941. do 1945. godine. U tom periodu doći će i do obnove bosanskohercegovačke državnosti obrazovanjem ZAVNOBiH-a, kao jedinog legalnog i legitimnog političkog predstavničkog tijela bosanskohercegovačkih naroda i građana, koje će na svom Drugom zasjedanju u Sanskom Mostu, 1944. godine, na sasvim drugim osnovama definirati i projicirati budući izborni sistem u Bosni i Hercegovini.

Drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a

Drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a održano je u Sanskom Mostu od 30. juna do 2. jula 1944. godine. Zasjedanju je prisustvovalo 107 vijećnika. Doneseno je 11 odluka. Prije toga, Drugo zasjedanje Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ-a), održano 29. novembra 1943. godine u Jajcu, utvrdilo je pravne temelje federativnog uređenja nove državne zajednice jugoslavenskih naroda. Narodnooslobodilački odbori od tada postaju državni organi vlasti. Proklamirano federativno uređenje zahtijevalo je izgradnju državne organizacije vlasti svake pojedine federalne jedinice. Drugim riječima, trebalo je da se zemaljska antifašistička vijeća, pa prema tome i ZAVNOBiH, konstituiraju u najviša zakonodavna i izvršna predstavnička tijela i da obrazuju svoja izvršna tijela – narodne vlade.

Tokom decembra 1943. godine članovi ZAVNOBiH-a i njegovog Prezidijuma posebno su se angažirali da širom Bosne i Heregovine tumače i objašnjavaju značaj osnivanja prvog bosanskohercegovačkog narodnog predstavništva,⁷ značaj odluka sadržanih u Rezoluciji ZAVNOBiH-a i političkih stavova formuliranih u Proglasu Prvog zasjedanja ZAVNOBiH-a. Isto tako, oni su se angažirali i na objašnjavanju odluka Drugog zasjedanja

⁷ Teza o “prvom bosanskohercegovačkom narodnom predstavništvu” znanstveno je upitna jer je u hiljadugodišnjoj historiji, Bosna i Hercegovina imala svoja predstavnička tijela. Tu, prije svega, mislimo na srednjovjekovni Bosanski stanak, te na Bosanski sabor iz 1910. godine.

AVNOJ-a i njihovog posebnog značaja za Bosnu i Hercegovinu. Muslimani, članovi ZAVNOBiH-a izdali su i poseban proglas Muslimanima Bosne i Hercegovine koji se još nisu bili opredijelili za Narodnooslobodilački pokret (NOP) i pozvali ih da to učine što prije i uključe se u narodnooslobodilačku borbu. Pored ostalog, u proglasu se kaže: “(...) Pravi Musliman je onaj koji danas s puškom u ruci sa svojom srpskom i hrvatskom braćom brani jednako muslimanske, srpske i hrvatske domove od zajedničkog neprijatelja”.⁸

Drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a održano je u dvorani Fiskulturnog doma u Sanskom Mostu. Prva sjednica počela je 30. juna u 21 sat, a završila se 1. jula u 4 sata ujutro. Druga sjednica počela je 1. jula u 21 sat, a zasjedanje je zaključeno 2. jula u 5.30 sati ujutro. Zasjedanjem su predsjedavali dr. Vojislav Kecmanović, Sulejman Filipović i dr. Jakov Grgurić. Verifikacioni odbor je konstatirao da su prije zasjedanja “podnijeli ponomoćja 148 vijećnika. Od toga je bilo prisutno 107, punomoćje je poslao 41 vijećnik, a 25 vijećnika nisu došli iz vojnih i nepoznatih razloga”.⁹

Osim vijećnika, ovom Zasjedanju ZAVNOBiH-a, u svojstvu gostiju, prisustvovali su i članovi savezničkih vojnih misija pri Vrhovnom štabu Narodnooslobodilačke vojske Jugoslavije (NOVJ), i to misije Sovjetskog Saveza, Velike Britanije i Sjedinjenih Američkih Država. Među gostima bio je i predstavnik ZAVNOH-a Nikola Rupčić, koji je pozdravio skup. S obzirom na tadašnje vojne prilike, Predsjedništvo AVNOJ-a nije moglo da s ostrva Visa pošalje svog predstavnika na zasjedanje ZAVNOBiH-a, pa je uputilo pozdravni telegram, kojega su potpisali predsjednik dr. Ivan Ribar i potpredsjednici Moša Pijade, Josip Rus i Marko Vujačić.

Đuro Pucar Stari podnio je referat pod naslovom “Značaj odluka Drugog zasjedanja AVNOJ-a za dalji razvoj narodnooslobodilačkog pokreta Bosne i Hercegovine”. U tom referatu istakao je da je Drugo zasjedanje AVNOJ-a svojim odlukama označilo prekretnicu u oslobodilačkoj borbi, jer je dalo jasan program budućeg državnog uređenja Jugoslavije. Pucar je nagla-

⁸ Babić N., Otašević D. 1970. 74.

⁹ Vrlo je važno istaći da su status vijećnika ZAVNOBiH-a dobili i predstavnici nacionalnih manjina. Tako je vijećnik Ignjac Kunecki predstavljao 16.000 Poljaka iz Potkozarja i prnjavorskog sreza, a Vasilj Semak 7.000 Ukrajinaca, naseljenih u centralnoj Bosni. Za vijećnike ZAVNOBiH-a izabrano je i šest žena. Time je prvi put u bosanskohercegovačkoj historiji afirmirana participacija žena u političkom životu najvišeg predstavničkog tijela. Više u: Babić N., Otašević D. 1970. 79.

sio da su tim odlukama definitivno ozakonjeni osnovni organi narodne vlasti, narodnooslobodilački odbori, koji su se počeli razvijati od početka narodnooslobodilačke borbe. AVNOJ, koji je prije Drugog zasjedanja bio općepartijsko tijelo, poslije tog zasjedanja prerastao je u najviši zakonodavni i izvršni organ i stvoren je vrhovni naredbodavni i upravni organ naroda Jugoslavije na čelu sa maršalom Jugoslavije drugom Titom – Nacionalni komitet oslobođenja Jugoslavije (NKOJ), prva narodna vlada Jugoslavije, istakao je Pucar. On je naglasio da su ostvareni svi uvjeti da se općepolitička predstavništva – antifašistička vijeća narodnog oslobođenja pojedinih zemalja, iz općepolitičkih tijela pretvore u zakonodavna i izvršna tijela koja će biti nosioci, ne samo suverenosti pojedinih naroda, nego će istovremeno biti i graditelji državnosti tih naroda.

Prema pisanju akademika Envera Redžića, Đuro Pucar je u svom referatu iznio i neke ocjene koje nisu bile saglasne s općim načelima NOP-a. Pucar je, naime, zastupao tezu da “srpskom narodu pripada čast i slava što je ideju bratstva unio među Muslimane i Hrvate (...)”, te da “srpski narod prednjači i u izgradnji bosanskohercegovačke državnosti. Te uloge srpskog naroda treba da budu svjesne i muslimanske i hrvatske mase”. Isto tako on je ocijenio da “osjećanje Muslimana kao cjeline koči brzu orijentaciju Muslimana prema NOP-u” što je pripisivao “bivšim muslimanskim političarima da okupljaju Muslimane na čisto muslimanskoj liniji”.¹⁰ Spram ovih tvrdnji Đure Pucara nije bilo reakcije od prisutnih vijećnika. U vezi s ovim Redžić tvrdi da se čini “realnim objašnjenje da partijski ideologizirani sastav vijećnika nije imao kritičkog čula za problematična tumačenja razvoja NOP-a u Bosni i Hercegovini, koja su dolazila od prvog čovjeka Komunističke partije”.¹¹ Ovakva razmišljanja nisu dobila legitimitet u NOP-u. “Ipak, ona su dolazila do izražaja u pojavama ‘solunaštva’, koje je bilo drugo ime za isticanje vodeće uloge srpskog naroda u NOB-i”.¹²

Sekretar ZAVNOBiH-a Hasan Brkić podnio je referat “Izgradnja bosanskohercegovačke državnosti u okviru Demokratske Federativne Jugoslavije” u kojem je naglasio da su se u pogledu narodne vlasti najviše razvili

¹⁰ ZAVNOBiH – dokumenti, knj. I (1943-1944), dokument br. 34. 188. Navedeno prema: Redžić E. 2000. 163.

¹¹ Redžić E. 2001. 22.

¹² Redžić E. 2000. 163.

narodnooslobodilački odbori u Bosanskoj krajini. Narodnooslobodilački odbori u istočnoj Bosni, navedeno je u referatu, razvijali su se pod mnogo težim uvjetima. Četnici, koji su dugo vremena imali jake pozicije, sada su izolirani od naroda.

Snaženje narodnooslobodilačkog pokreta u čitavoj Bosni i Hercegovini dalo je velikog podstreka i razvoju narodnooslobodilačkih odbora (NOO-a) u istočnoj Bosni. On je istakao značaj Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a i odluka koje zasjedanje treba da donese. S tim u vezi Brkić je istakao: “Na ovom zasjedanju Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine treba da se konstituiše u najvišu zakonodavnu vlast Bosne i Hercegovine. Tim aktom ono postaje prvim “našim parlamentom”. Parlamenti naroda Jugoslavije, kao nosioci narodnog suvereniteta i najviše vlasti, bitno se razlikuju od većine drugih parlamenata. Naš parlament u sebi sjedinjuje izvršnu i zakonodavnu vlast za razliku od drugih parlamenata kod kojih je jedna vlast odvojena od druge. To proističe iz toga što se naša narodna vlast po svom obliku i suštini razlikuje od svih onih oblika vlasti u kojima nije obezbijedeno učesće naroda. Sjedinjavanje zakonodavne i izvršne funkcije naše vlasti predstavlja najpotpuniji oblik demokratije. Svaki organ naše vlasti predstavlja potpunu narodnu vlast na svom teritoriju. Jedinstvo izvršne vlasti u našem parlamentu znači da narod neposredno učestvuje u svim državnim poslovima”.¹³

Referat “Privredni zadaci naših narodnih vlasti”, podnio je Dušan Ivezić, koji je oslikao stanje privrede na oslobođenoj teritoriji Bosne i Hercegovine, iznio rezultate rada narodne vlasti, privredne probleme i zadatke, kao i konkretne prijedloge kako bi se oni što uspješnije realizirali.

Referat “Zdravstveni problemi Bosne i Hercegovine u oslobodilačkom ratu” podnio je dr. Vaso Butozan, a prof. Anto Babić “Rad narodnooslobodilačke vlasti na prosvjetnom polju”.

U diskusiji o referatima i odlukama Drugog zasjedanja učestvovala su na obje sjednice 36 govornika.¹⁴

¹³ Babić N., Otašević D. 1970. 84.

¹⁴ Ante Babić, Mitar Bajalica, Bogomir Brajković, Hasan Brkić, dr. Vaso Butozan, dr. Edhem Čamo, Džemal Mahmutćehajić, dr. Hamdija Čemerlić, Rodoljub Čolaković, Uglješa Danilović, Sulejman Filipović, dr. Jakov Grgurić, Milan Guteša, Adem Hercegovac, Avdo Humo, Dušan Ivezić, Mladen Jeftić, Čedo Kapor, Osman Karabegović, dr. Vojislav Kecmanović, Skender Kulenović, Ignjac Kunecki, Lazo Lazić, Ignjat Marić, Novak Mastilović, Salko Nazečić, Hamdija Omanović, dr. Danica Perović, Edhem Pobrić, Đuro Pucar Stari, Slavko Rodić, Nikola

ZAVNOBiH je na svom Drugom zasjedanju donio nekoliko odluka od ogromnog značaja za novi državnopravni razvoj Bosne i Hercegovine. S obzirom na karakter tih odluka, Drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a u Sanskom Mostu ima za narode i državu Bosnu i Hercegovinu isti značaj kakav ima za sve druge narode i države nastale nakon raspada Jugoslavije – Drugo zasjedanje AVNOJ-a. Na Drugom zasjedanju AVNOJ-a obrazovana je vrhovna državna vlast nove Jugoslavije, a u Sanskom Mostu, sedam mjeseci kasnije, sastali su se predstavnici naroda (građana) Bosne i Hercegovine i donijeli, pored ostalog, odluku da obrazuju vrhovnu državnu vlast Bosne i Hercegovine kao samostalne jedinice demokratske federativne zajednice svih jugoslavenskih naroda. Time je ZAVNOBiH i formalno postao državno predstavništvo Federalne Bosne i Hercegovine. Na taj način reafirmirana je bosanskohercegovačka državnost, a narodnoslobodilački odbori postali su državni organi vlasti. Konstituirajući se u najviše zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo Federalne Bosne i Hercegovine, ZAVNOBiH je donio niz važnih zakonodavnih akata, ustavotvornog značaja, kojima su postavljena osnovna načela državne organizacije Bosne i Hercegovine kao federalne jedinice u sklopu Demokratske Federativne Jugoslavije (DFJ).

Među odlukama koje je usvojilo Drugo zasjedanje svojim značajem posebno se ističu dvije, i to:

1. “Odluka o konstituisanju Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine u najviše zakonodavno i izvršno narodno predstavičko tijelo federalne Bosne i Hercegovine”, prema kojoj, na osnovu slobodno izražene volje, narodi Bosne i Hercegovine konstituiraju svoju državu i njene najviše organe.¹⁵ ZAVNOBiH, kao predstavničko tijelo narodnog

Rupčić, Vasilije Semak, Florijan Sučić, Halil Šakanović i Todor Vujasinović. Neki od ovih diskutanata govorili su više puta.

¹⁵ Član 1. Odluke glasi: “Na temelju slobodno izražene volje naroda Bosne i Hercegovine, a u skladu s odlukama donijetim na Drugom zasjedanju Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije na dan 29.-30. novembra 1943. godine u Jajcu, Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine, na svom Drugom zasjedanju, konstituiše se u vrhovno zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo, u najviši organ državne vlasti Bosne i Hercegovine, ravnopravne federalne jedinice u Demokratskoj Federalnoj Jugoslaviji”.

suvereniteta, ima vlast u Bosni i Hercegovini koju Vijeće vrši samo ili putem svojih organa.

Zakonodavnu vlast ZAVNOBiH vrši na plenarnim zasjedanjima, a u vremenu između dva zasjedanja putem Predsjedništva. Ovom Odlukom konstituirani su ZAVNOBiH, Predsjedništvo ZAVNOBiH-a i Narodna vlada, kao najviši državni organi i određeni su njihovi međusobni odnosi. Određene su osnove organizacije i rada ZAVNOBiH-a i njegovog Predsjedništva, dok je vlada samo konstituirana.

Svoju izvršnu funkciju ZAVNOBiH vrši putem Predsjedništva i Narodne vlade. Odluka u članu 5. ističe da Predsjedništvo vrši i funkciju vlade sve dok se ne obrazuje Narodna vlada Bosne i Hercegovine. Radi organiziranijeg djelovanja, pri Predsjedništvu se formira potreban broj odjeljenja za poslove državne uprave u zemaljskim razmjerama, koja će, prema potrebi stvarati odgovorajuća odjeljenja i pri nižim narodnooslobodilačkim odborima. Putem ovih odjeljenja Predsjedništvo organizira rad narodnooslobodilačkih odbora u svim granama državne uprave: privrednoj, prosvjetnoj, zdravstvenoj, sudskoj itd.

2. “Odluka o ustrojstvu i radu narodnooslobodilačkih odbora i narodnooslobodilačkih skupština u federalnoj Bosni i Hercegovini”, ustvari predstavlja dopunu “Odluke o konstituisanju ZAVNOBiH-a (...)”, jer njihovim zajedničkim odredbama NOO-i i narodnooslobodilačke skupštine, zajedno sa ZAVNOBiH-om i Predsjedništvom ZAVNOBiH-a, postaju organi državne vlasti.¹⁶ Ovom Odlukom ZAVNOBiH je definirao jednoobraznu organizaciju i jednoobrazno djelovanje NOO-a i narodnooslobodilačkih skupština na cijelom području Bosne i Hercegovine. Odluka potvrđuje ono što je već stvoreno u pogledu lokalnih vlasti i utvrđuje da temelj narodne vlasti u Bosni i Hercegovini predstavljaju narodnooslobodilački odbori.

Novinu u ovoj Odluci predstavlja uvođenje za veće administrativno-teritorijalne jedinice, od srezova pa do oblasti, narodnooslobodilačkih skupština kao organa državne vlasti, dok su narodnooslobodilački odbori njihovi izvršni organi. Odluka, dalje, potvrđuje pravo svih građana Bosne i Hercegovine s navršenih 18 godina da biraju i da budu birani. Iz ovog se izuzimaju

¹⁶ Član 1. Odluke glasi: “Sva vlast u federalnoj Bosni i Hercegovini pripada narodu koji predstavljaju narodnooslobodilački odbori, narodno-oslobodilačke skupštine i Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine”.

umobolna lica, kao i ona lica koja su na osnovu zakona izgubila to pravo. Ista prava kao i muškarci imaju i žene. Odluka je, pored toga, postavila i osnovne principe organizacije, metoda i načina rada, nadležnosti i međusobne odnose lokalnih organa državne vlasti.

ZAVNOBiH je, također, usvojio i “Odluku o poslovniku za rad ZAVNO-BiH-a” koja je regulirala rad redovnih i vanrednih zasjedanja, pitanje rada Predsjedništva, verifikaciju mandata, primanja novih vijećnika i davanja imuniteta, te način donošenja i proglašenja odluka ZAVNOBiH-a, zatim “Odluku o odobrenju rada bosansko-hercegovačke delegacije na Drugom zasjedanju AVNOJ-a”. Ovom odlukom je istaknuto da se “(...) narodi Bosne i Hercegovine slobodno i svojom vlastitom voljom udružuju sa narodima Srbije, Hrvatske, Slovenije, Crne Gore i Makedonije u zajedničku državu – Demokratsku Federativnu Jugoslaviju, na osnovu prava svakog naroda na samoodređenje, uključujući pravo na otcjepljenje i ujedinjenje sa drugim narodima”.¹⁷

Donesena “Odluka o izborima za seoske, opštinske i gradske narodno-oslobodilačke odbore i sreske, okružne i oblasne narodnooslobodilačke skupštine” još je više demokratizirala narodna vlast, jer je omogućila narodu da izabere one ljude koje on želi da ga predstavljaju u organima vlasti. Na osnovu te Odluke, ZAVNOBiH je zadužio Predsjedništvo da raspiše izbore za seoske, općinske i gradske narodnooslobodilačke odbore i sreske, okružne i oblasne narodnooslobodilačke skupštine na teritoriji Bosne i Hercegovine.

¹⁷ U ovoj Odluci dalje se kaže: “Istorijskim odlukama AVNOJ-a ostvarene su vjekovne težnje naših naroda za slobodom i demokratijom. Narodi Bosne i Hercegovine svojom herojskom trogodišnjom borbom onemogućili su zauvijek da se Bosna i Hercegovina povrate u njen stari položaj”. Zatim se veli da: “Prvi put u svojoj istoriji narodi Bosne i Hercegovine ravnopravno i slobodno svojom vlastitom voljom i svojim vlastitim snagama izgrađuju svoju državnost”. U Odluci se dalje ističe da će ZAVNOBiH: “(...) časno izvršavati sve obaveze koje proističu iz pripadnosti Bosne i Hercegovine Demokratskoj Federativnoj Jugoslaviji”. Za ZAVNOBiH, kao nosioca najviše vlasti u Bosni i Hercegovini u Odluci konstatira se da “(...) ne priznaje nikakvu drugu vlast osim Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije i Nacionalnog komiteta oslobođenja Jugoslavije, koji jedino mogu da zastupaju narodne Jugoslavije pred inostranstvom”. Važnost ove Odluke je u tome što ona izražava pristanak i potvrdu naroda Bosne i Hercegovine, izraženu preko svojih predstavnika odluka donesenih na Drugom zasjedanju AVNOJ-a, među kojima se posebno ističe odluka o federativnom uređenju Jugoslavije, u kojoj će Bosna i Hercegovina biti ravnopravna s ostalim federalnim jedinicama. U tom duhu Drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a je jednoglasno odobrilo i potvrdilo djelatnost bosanskohercegovačke delegacije na Drugom zasjedanju AVNOJ-a.

Sljedeća “Odluka o uspostavljanju Zemaljske komisije za ispitivanje zločina okupatora i njegovih pomagača” omogućila je rad na ispitivanju zločina i njihovih izvršioaca, kao i u prikupljanju materijala i podataka o ratnoj šteti. Komisija je u svemu saradivala sa Državnom komisijom, koja je formirana pri NKOJ-u.¹⁸

“Odluka o uspostavi Vjerske komisije” nalagala je Komisiji na osnovnu dužnost da svojim prijedlozima omogući Predsjedništvu i ZAVNOBiH-u da što pravilnije regulira i odredi odnos između narodne vlasti i pojedinih vjeroispovijesti i njihovih organizacija. Kako je “Deklaracijom o pravima građana Bosne i Hercegovine” zagarantirana sloboda vjeroispovijedanja, zadatak Komisije bio je da se putem organa vlasti u praksi sprovede nesmetano izvršavanje bogoslužjenja i puno ispoljavanje vjerskih sloboda.

Osim navedenih donesene su i sljedeće odluke: “Odluka o raspisu za jma narodnog oslobođenja” u iznosu od 500 miliona kuna-dinara, što je karakterističan pokazatelj koliko je već tada narodna vlast bila konsolidirana i spremna izvršiti i tako delikatnu finansijsku operaciju, kao i “Odluku o odobrenju rada Predsjedništva ZAVNOBiH-a”, donesenu na kraju zasjedanja, čime je u potpunosti odobren rad Predsjedništva između Prvog i Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a.

Deklaracija o pravima građana Bosne i Hercegovine¹⁹

Na Drugom zasjedanju ZAVNOBiH-a je, pored navedenih odluka, usvojena i “Deklaracija o pravima građana Bosne i Hercegovine”. To je, historijski gledano, svakako jedan od najznačajnijih akata ZAVNOBiH-a. Radi se, ustvari, o političkoj povelji koja je, zajedno s već spomenutim odlukama, predstavljala temelj budućeg federalnog ustava. Odmah treba naglasiti da Deklaracija, kao značajan politički i ustavni revolucionarni akt Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a, nije proglasila neke daleke, neostvarive ciljeve i ideale, nego je fiksirala već ostvarene rezultate u narodnooslobodilačkoj borbi. NOP se od svog početka borio za nove vrijednosti koje će se Deklaracijom potvrditi i utvrditi kao ustavna načela. Kao kvalitativan *novum* u Deklaraciji se posebno ističu temeljni principi budućeg izbornog sistema u Bosni i Hercego-

¹⁸ Nacionalni komitet oslobođenja Jugoslavije.

¹⁹ Integralni tekst Deklaracije vidjeti u: Čaušević Dž. 2005. 444-445.

vini. Prema tekstu Deklaracije, izborna prava je zasnovano na demokratskim načelima, odnosno na općem, direktnom, tajnom i jednakom pravu glasa koja se i u suvremenim okolnostima smatraju sastavnim dijelom demokratskih, fer i slobodnih izbora.²⁰

Naime, da bi izborni sistem, a unutar njega i izborni proces, ponio atribut demokratskog neophodno je i da biračko pravo počiva na demokratskim zasadama. Svako demokratsko izborna prava počiva na pet temeljnih načela izbornog prava koja karakteriziraju, manje više, svaki demokratski izborni sistem i koja su postala standard u suvremenom demokratskom svijetu. Ta načela su: načelo općosti, jednakosti, neposrednosti i tajnosti.²¹ Ovim načelima se u novije vrijeme pridodaje i peto načelo – načelo slobodnog prava glasa²², koje pretpostavlja slobodu govora, štampe, okupljanja i udruživanja. Ova načela predstavljaju standarde suvremene predstavničke demokracije, odnosno demokratskih izbora, ali ono što je interesantno jeste da te standarde ustanovljava “partizanska demokracija”, kao poseban revolucionarni oblik demokracije.²³

Danas načela općeg (univerzalnog), jednakog, neposrednog, slobodnog i tajnog izbornog prava, po pravilu, imaju ustavni karakter u svim suvremenim demokratskim državama. Međutim, treba podsjetiti da je u 19. stoljeću pojam općeg izbornog prava isključivao mnoge kategorije birača. Proces širenja izbornog prava u većini zemalja praćen je formiranjem suvremenih stranačkih sistema. Politički teoretičari upozoravaju da je širenje izbornog prava uvje-

²⁰ Tako se u Deklaraciji navodi sljedeće: “Ravnopravnost žene s muškarcem, kako u političkom životu zemlje, tako i u svim oblastima društvene djelatnosti; Izborna prava u demokratskoj Bosni i Hercegovini birači će vršiti tajnim glasanjem na osnovu opšteg, jednakog i neposrednog prava glasa. Aktivno i pasivno izborna prava ima svaki građanin i građanka koji su navršili 18 godina života, a nisu toga prava lišeni na osnovu zakona. Borci Narodnooslobodilačke vojske i partizanskih odreda imaju to prava bez obzira na godine starosti. Od načela neposrednog i tajnog glasanja može se po odluci Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine odstupiti za vrijeme narodno-oslobodilačkog rata”. Navedeno prema: ZAVNOBiH – Deklaracija o pravima građana Bosne i Hercegovine - zbornik radova, 2000. 136. Isto vidjeti u listu SUBNOAR-a BiH *Glas antifašista*, br. 9, novembar 1998. 10.

²¹ Nohlen D. 1992. 25.

²² Vidjeti u: Evropska komisija za demokraciju putem zakona (Venecijanska komisija), Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima, Smjernice i obrazloženje usvojeni na 52. sjednici Venecijanske komisije (Venecija, 18.-19. oktobar 2002.), www.coe.int.

²³ Arnautović S. 2009. 147.

tovano zbog dva glavna procesa: prvo, razvojem proizvodnih snaga, potom procesom industrijske revolucije, što je sve uvjetovalo društveno raslojavanje i jačanje radničkog pokreta koji se borio za društvo jednakosti, između ostalog, i širenjem izbornog prava, i drugo, procesima takozvane nacionalne revolucije, izgradnje nacije, odnosno stvaranjem nacionalnih država.

Dakle, ova demokratska načela izbornog prava izgrađivana su duži vremenski period, tokom borbe za ostvarenje i proširenje biračkog prava, a posebno su u primjeni od proklamiranja načela narodne suverenosti i jednakosti građana. Sva ova načela postala su i dio međunarodno-pravnog naslijeđa sadržana u deklaracijama, konvencijama i paktovima, tako da su danas, u 21. stoljeću standard za definiranje demokratskog izbornog sistema. Zato fascinira lucidnost i dalekovidnost vijećnika ZAVNOBiH-a koji su u teškim okolnostima oružanih borbi za goli opstanak, dakle u predahu oružanih borbi, definirali takva vizionarska, emancipatorska opredjeljenja o izbornom sistemu Bosne i Hercegovine, koja u nekim segmentima ni 70 godina poslije, na pragu 21. stoljeća još uvijek nisu do kraja ostvarena.

Deklaracija ZAVNOBiH-a, također, proklamira načelo općosti (univerzalnosti) polazi od prava da svi građani, bez obzira na njihove etničke, rasne, vjerske, spolne, klasne, političke, prihodovne i druge razlike, uživaju biračko pravo pod jednakim uvjetima, tj. imaju jednaka prava da biraju i da budu birani na sve izborne i imenovane položaje. Ovo pravo se čini općim (univerzalnim) usljed odsustva (zabrane) bilo kakve diskriminacije među građanima. Drugačije rečeno, opće – univerzalno biračko pravo je pravo svakog građanina koji je ispunio osnovne pretpostavke za sticanje biračkog prava, da bude birač i da učestvuje u izbornom procesu.²⁴ Osnovne pretpostavke za sticanje biračkog prava jesu: određeno doba starosti (obično je to sa danom sticanja punoljetstva), sposobnost oblikovanja i ispoljavanja sopstvene volje i odsustvo pravnog osnova po kome je građanin lišen biračkog prava (npr. po osnovu pravomoćne sudske presude, itd.).

Općim biračkim pravom ne smatra se ono pravo koje je ograničeno nekim od cenzusa. Historija izbora poznaje različite vrste cenzusa, kao što je cenzus po osnovu imovinskog stanja, obrazovanja, nastanjenosti, po osnovu spola itd. Biračko, odnosno izorno pravo, kao opći pojam, sadrži i neka posebna

²⁴ Nažalost, u 21. stoljeću, u Bosni i Hercegovini ovo pravo nemaju državljani BiH koji se ne izjašnjavaju kao Srbi, Hrvati i Bošnjaci.

prava, a prije svih: pravo građanina da bira svoje predstavnike, pravo građanina da bude biran za predstavnika, pravo građanina da bude kandidiran, te pravo građanina da glasa i da svojim glasom odlučuje o svim relevantnim pitanjima koja mogu biti postavljena na nekom od oblika osobnog izjašnjavanja građana (referendum, građanska inicijativa).²⁵

Biračko pravo se dijeli na aktivno i pasivno. Aktivno biračko pravo podrazumijeva pravo građanina da glasa, a pasivno biračko pravo je pravo građanina da se kandidira i da bude biran u predstavničke organe.²⁶ U ustavima se često proklamira i sloboda izbora kao temeljno načelo koje podrazumijeva da sam čin glasanja bude lišen prinude i pritiska i prepušten slobodnoj volji birača. Svakako, pravo glasa se ne garantira bez određenih uvjeta, među kojima su, najčešće, određena starosna dob,²⁷ mjesto stanovanja, nacionalnost, državljanstvo, a rjeđe pismenost. U pravilu biračko pravo se uskraćuje mentalno oboljelim i osuđenima kojima je to pravo oduzeto.

Deklaracija ZAVNOBiH-a o pravima građana Bosne i Hercegovine, također, proklamira načelo jednakosti. Ovo načelo polazi od toga da svaki glas birača ima jednaku vrijednost, prema osnovu principa "jedan čovjek – jedan

²⁵ O izbornom pravu više: Pajvančić M. 2008.

²⁶ Prvi međunarodno-pravni dokument, kao opći međunarodni standard, koji je univerzalno regulirao pitanje aktivnog i pasivnog biračkog prava je *Univerzalna Deklaracija o pravima čovjeka* usvojena u Općoj skupštini UN-a 10. decembra 1948, Rezolucijom 217 (III), GAOR 3rad SESS, Resolution part I, kao prilog Povelji UN-a. U Deklaraciji, u članovima 20. i 21. utvrđeno je sljedeće: "Član 20.: Svako ima pravo na slobodu mirnog zborovanja i udruživanja. Niko ne može biti primoran da pripada nekom udruženju. Član 21. Svako ima pravo da sudjeluje u upravi svoje zemlje neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika. Svako ima pravo na jednak pristup javnim službama u svojoj zemlji. Volja naroda treba da bude osnovna vladine vlasti; ta volja treba da se izražava u povremenim i istinskim izborima, koji treba da se provode općim i jednakim pravom glasa, tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupcima slobodnog glasanja".

²⁷ U mnogim zemljama građani imaju pravo da biraju sa 18 godina života. Jedan broj zemalja tu granicu je utvrdio između 19. i 21. godine. U četiri države: Brazil, Kuba, Irak i Nikaragva, glasa se s navršениh 16 godina života. Da bi se ostvarilo aktivno i pasivno biračko pravo, moraju se, također, ispuniti određeni starosni uvjeti. Tako u DNR Koreji važeći starosni minimum za poslanika iznosi 17 godina, a u 34 države ta granica iznosi 18 godina. Većina zemalja odlučila se za 21 ili 25 godina života. Najviši starosni minimum ima Ekvatorijalna Gvineja (45 godina), zatim Egipat, Jordan, Kuvajt i Turska sa 30 godina. U nekim zemljama utvrđena je i starosna granica preko koje se ne može steći poslanički mandat, kao npr. u Ekvatorijalnoj Gvineji gdje je ta granica 60, a u Iraku 75 godina. Usporedi: Electoral Systems a World-wide Comparative Study, Inter-Parliamentary Union (IPU), Geneva.

glas – jednaka vrijednost” (*one man, one vote, one value*). Tamo gdje izborni sistem predviđa više od jednog glasa za birače, svaki birač ima isti broj glasova. Načelo jednakosti “danas je praktično najvažnije od svih načela izbornog prava” (Seifert), jer ima jako važnu funkciju prilikom utvrđivanja granica izbornih jedinica.²⁸ Ono podrazumijeva jednaku glasačku moć: zastupnička mjesta moraju biti jednako raspodijeljena po izbornim jedinicama. Jednaka glasačka moć podrazumijeva jasnu i ravnomjernu raspodjelu zastupničkih mjesta po izbornim jedinicama na osnovu jednog od sljedećih kriterijuma raspodjele: broj stanovnika, broj državljana s prebivalištem (uključujući maloljetna lica), broj registriranih birača i prema mogućnosti broj stanovnika koji glasaju. Može se predvidjeti i odgovarajuća kombinacija ovih kriterijuma.

Suprotno ovome načelu, postoji nejednako pravo glasa i ono se ogleda u tome što se birači razlikuju po vrijednosti njihova glasa. Ovo razlikovanje može biti otvoreno i prikriveno. U historiji izbornog procesa otvoreno razlikovanje se ispoljavalo kroz tzv. *pluralni votum* (umnoženi glas), a prikriveno razlikovanje vrijednosti glasa ogledalo se u tome što su se birači dijelili u posebne biračke grupe (kurije), koje su birale nesrazmjern broj predstavnika prema broju birača pojedinih grupa. Ovo načelo najčešće je narušavano tako što su pojedinci koji su imali bolja primanja, koji su bili odgovarajuće klase ili staleža mogli koristiti više glasova. Iako birač formalno raspolaže jednim glasom, on može glasati u više izbornih jedinica, i to: prema mjestu rođenja, prema mjestu stanovanja, prema mjestu rada, na univerzitetu na kome se školovao itd; te može glasati putem tzv. porodičnog glasanja, prema kojem glava porodice ima onoliko glasova koliko ima maloljetne djece ili, pak, ima pravo na određeni broj glasova više na osnovu broja djece.

Načelo jednakosti u izbornom pravu, dakle, podrazumijeva da se zakonski onemogućće takva rješenja kojim bi se nekom uskratilo bilo aktivno bilo pasivno biračko pravo samo zato što je određene nacije, vjere, spola, rase ili socijalnog stanja, itd. Pod načelom jednakosti u suvremenim demokratskim društvima podrazumijeva se potpuna ravnopravnost stranaka i kandidata. U tom cilju, zahtijeva se od državnih vlasti da imaju neutralan stav, naročito u

²⁸ Naš aktualni izborni sistem drastično narušava načelo jednakosti glasa. Tako je, naprimjer, prema zvaničnim podacima Centralne izborne komisije BiH iz septembra 2013. godine, broj birača registriranih u izornoj jedinici 1 iz RS za izbor 3 člana Predstavničkog doma PSBiH brojao 557.616, a u izornoj jedinici 3 iz RS-a 293.228, a i u izornoj jedinici 3 bira se isti broj članova PD PSBiH – 3.

odnosu na izbornu kampanju, medijsku pokrivenost, naročito od strane državnih medija, te financiranje stranaka i kampanje iz budžeta.

U zavisnosti od predmeta, ravnopravnost može biti stroga ili proporcionalna. Ukoliko je stroga, političke stranke tretiraju se na jednakoj osnovi bez obzira na njihovu trenutnu snagu ili podršku biračkog tijela. Ukoliko je proporcionalna, političke stranke moraju se tretirati prema rezultatima postignutim na izborima. Ravnopravnost se naročito odnosi na predstavljanje na radiju i televiziji, korištenje budžetskih sredstava i druge vrste podrške. U skladu sa slobodom izražavanja, zahtijeva se zakonski osiguran minimum pristupa audiovizuelnim medijima u privatnom vlasništvu, kad je u pitanju izborna kampanja i oglašavanje, za sve učesnike izbora. Isto tako, financiranje političkih stranaka, kandidata i izborne kampanje mora biti transparentno.

Poseban standard zahtijeva se u pogledu omogućavanja osnivanja političkih stranaka koje predstavljaju nacionalne manjine. Uz to, specijalna pravila kojima se nacionalnim manjinama garantiraju rezervirana mjesta (kvote) ili koja predviđaju odstupanja od uobičajenih kriterijuma raspodjele poslaničkih mjesta za stranke koje predstavljaju nacionalne manjine (npr. odstupanje od obaveznog kvoruma, tzv. pozitivna glasačka diskriminacija) u suvremenim demokracijama u principu se ne smatraju da su u suprotnosti s jednakim pravom glasa. Isto tako, propisi o minimalnom procentu osoba oba pola među kandidatima ne smatraju se suprotnim principu jednakog prava glasa, ukoliko su utemeljeni ustavom.²⁹

Deklaracija ZAVNOBiH-a iz 1944. godine, dakle, štiti individualna prava građana Bosne i Hercegovine i osigurava da se ta prava ostvaruju u punom kapacitetu bez obzira na njihove individualne razlike zasnovane na spolu, vjeri, jeziku, rasi, boji kože, nacionalnom ili socijalnom porijeklu, rodu ili kojoj god drugoj okolnosti.³⁰

²⁹ U vezi s ovim standardima vidjeti: Evropska komisija za demokraciju putem zakona (Venecijanska komisija): Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima, Smjernice i obrazloženje usvojeni na 52. sjednici Venecijanske komisije (Venecija, 18.-19. oktobar 2002.), www.coe.int.

³⁰ Ove vrijednosti će na internacionalnoj sceni biti ratificirane donošenjem *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima*, koji je kao Dodatak Rezoluciji GSOUN-a 2200 A (XXI) usvojen 16. decembra 1966. (Ratificiran, *Službeni list SFRJ*, br. 7/1976. Pakt je stupio na snagu 23. marta 1976.). Sljedećim odredbama zagwarantirana su osnovna građanska politička prava: "DIO II Član 2. Svaka država ugovornica ovoga Ugovora obavezuje se da će poštivati i osigurati svim pojedincima na svom području i podvrgnutima njenoj jurisdikciji prava

Deklaracija ZAVNOBiH-a proklamira i načelo neposrednosti.³¹ Načelo neposrednosti (direktnosti) ogleda se u pravu birača da neposredno (direktno) biraju svoje predstavnike. Direktno univerzalno pravo glasa je ono “gdje svaki građanin, osim onih koji su isključeni zakonom, može direktno učestvovati u glasanju i birati svoje predstavnike bez uključivanja posrednika”.³²

Osim toga, neposrednim pravom glasa mora biti izabrano najmanje jedno vijeće (donji dom) bikameralnog predstavničkog tijela (skupštine), zatim zakonodavna tijela ispod nacionalnog nivoa, kao i lokalna predstavnička tijela.

Direktni izbor se, dakle, razlikuje od posrednog (indirektnog) biranja u kojemu birači biraju predstavnike (elektore) u neke organe koji (elektorska tijela, gremiji), naknadno, u ime birača (prabirača), biraju zastupnike koji će ih zastupati u predstavničkom tijelu (takav je bio npr. delegatski sistem u bivšem socijalističkom sistemu u Bosni i Hercegovini ili, pak, izbor delegata u domove naroda u Federaciji BiH i državi Bosni i Hercegovini prema Dejtonskom sporazumu ili izbor predsjednika SAD).

No, princip da biračka volja ne bude posredovana raznim gremijama, uskim političkim tijelima ili grupama koje bi posredovale između birača i političkog predstavnika u suvremenom svijetu uglavnom je standard. Ali, svakako, treba praviti razliku između formalno posrednih izbora, kada su oni koji biraju u suštini vezani voljom svojih birača, od supstancijalno posrednih izbora – kada oni koji su izabrani biraju nosioce mandata po sopstvenoj volji nezavisno od volje *prabirača*.³³

priznata u ovom Ugovoru bez obzira na razlike kao što su one u rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom mišljenju, nacionalnom ili socijalnom porijeklu, rodu ili kojoj god drugoj okolnosti. Član 25. Svaki građanin, treba da ima pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika spomenutih u članu 2. i bez nerazumnih ograničenja: sudjeluje u vođenju javnih poslova, direktno ili preko slobodno izabраниh predstavnika; bira i bude biran na pošteno provedenim povremenim izborima s općim i jednakim pravom glasa i tajnim glasanjem, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača; ima pristup javnim službama svoje zemlje uz opće uvjete jednakosti”. Uz ovaj Pakt su donesena i dva fakultativna protokola, i to: prvi, koji je donesen kada i Pakt i stupio je na snagu 23. marta 1976. i, drugi, koji je stupio na snagu 15. decembra 1989.

³¹ U Deklaraciji jasno se ističe u kojoj situaciji se od ovog načela može odstupiti: “Od načela neposrednog i tajnog glasanja može se po odluci Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine odstupiti za vrijeme narodno-oslobodilačkog rata.”

³² Electoral Systems a World-wide Comparative Study, Inter-Parliamentary Union (IPU), Geneva, 1993. 3.

³³ Jovanović N. M. 1997. 26.

Deklaracija, također, potvrđuje načelo tajnosti izbora koje predstavlja osiguranje da se na birača ne vrši nikakav pritisak, bilo od predstavnika vlasti, bilo od pojedinca ili političkih i drugih socijalnih grupa, odnosno ovim načelom se zahtijeva da ispoljena biračeva volja prilikom glasanja bude zaštićena od uvida javnosti i drugih učesnika u izbornom procesu. Za birača, tajnost glasanja nije samo pravo već i obaveza čije se nepoštovanje kažnjava diskvalifikacijom svakog listića čiji se sadržaj otkrije. Da bi bilo tajno glasanje mora biti pojedinačno. Porodično glasanje ili bilo kakva kontrola jednog birača nad drugim je zabranjeno. Spiskovi lica koja glasaju ne trebaju se objavljivati, odnosno oni moraju biti pod strogom diskrecijom i zaštitom vlasti. Nasuprot ovome, javno glasanje pruža mogućnost kontrole biračkog opredjeljivanja, što može proizvesti određene posljedice po birača, bilo od vlasti, bilo od političkih suparnika.

Kroz historiju glasanja, raznim tehnikama kojima se glasalo javno (*viva voce*), dizanjem ruku, klicanjem, potpisivanjem, u suštini omogućavan je veliki prostor za političku manipulaciju kupovinom glasova, korupcijom, prijetnjom i sl. Međutim, u savremenim uvjetima ovo pravo je garantirano osiguranjem glasanja putem glasačkih listića, ali i odgovarajućih prostorija za tajno glasanje, zaklonjenih mjesta za tajno glasanje, zapečaćenih ili kovertiranih glasačkih listića, itd. U upotrebi je sve češće i tzv. elektronsko glasanje (glasanje putem interneta), koje podrazumijeva posebne informatičko-tehničke mjere zaštite.

I na kraju, načelo slobodnog prava glasa u novim historijskim okolnostima, podrazumijeva slobodu birača da formira mišljenje. U tom kontekstu od države se traži da poštuje obavezu neutralnosti. Ona se konkretno odnosi na: medije, isticanje plakata, pravo na demonstriranje, te financiranje stranaکا i kandidata. Isto tako, od vlasti se traži da predlaže primljene kandidature biračkom tijelu, omogućuje biračima da se upoznaju s listama kandidata, na primjer, odgovarajućim isticanjem na javnom mjestu, itd. Sve navedene informacije također moraju biti dostupne na jezicima manjina.

Pod ovim načelom u suvremenim uvjetima podrazumijeva se i sloboda birača da izrazi želje, kao i borba protiv izborne krađe. U tom cilju zahtijeva se da postupak glasanja bude jednostavan, odnosno da birači uvijek moraju imati mogućnost glasati na biračkom mjestu. Ostali načini glasanja prihvatljivi su samo pod sljedećim okolnostima, a to su: glasanje pismom (poštom) koje se dozvoljava samo ukoliko je poštanska služba sigurna i pouzdana, a pravo na

glasanje putem pisma može se ograničiti na ljude koji su u bolnici ili zatvoru, slabije pokretljivim licima ili biračima koji žive u inostranstvu, ali se pri tome ne smije dozvoliti prevara ili zastrašivanje. Glasanje elektronskim putem (internetom) može se koristiti samo ako je sigurno i pouzdano, konkretno, glasači moraju imati mogućnost da dobiju potvrdu svog glasanja i da imaju mogućnost ispravke ukoliko je potrebno, poštujući tajnost prava glasa, a takav sistem mora biti transparentan. Za glasanje putem opunomoćenog lica moraju važiti veoma stroga pravila, broj opunomoćenika koje može da ima jedan glasač mora biti ograničen. Mobilne glasačke kutije mogu se dozvoliti samo pod strogim uvjetima, sprječavajući opasnost od prevare, za šta moraju postojati najmanje dva kriterijuma da bi se procijenila tačnost rezultata glasanja, a to su: broj građana koji su glasali i broj glasačkih listića u kutiji. Glasački listići ne smiju se prepravljati ili na bilo koji način označavati od strane članova biračkog odbora, a neupotrebljeni glasački listići ne smiju se iznositi s biračkog mjesta. Na biračkim mjestima moraju biti prisutni predstavnici raznih stranaka, a prisustvo posmatrača koje imenuju kandidati mora biti omogućeno za vrijeme glasanja i brojanja glasova. Kad god je moguće, vojna lica treba da glasaju u mjestu stanovanja, a u suprotnom, preporučuje se da oni budu registrirani i glasaju na biračkom mjestu koje je najbliže njihovom mjestu službe. Brojanje glasova mora biti transparentno. Posmatrači, predstavnici kandidata i mediji moraju imati dozvolu da budu prisutni. Oni također moraju da imaju pristup zapisnicima. Rezultati se dostavljaju višoj instanci na otvoren način, a država mora kazniti svaku vrstu izborne krađe.³⁴

Prema tome, očito je da je Deklaracija o pravima građana Bosne i Hercegovine iz 1944. godine anticipirala temeljna demokratska načela, koja u moderno doba pretpostavljaju slobodni i pošteni izbori (*free and fair election*). Ne treba smetnuti s uma da će ova načela, manje više, u mnogim zajednicama biti prihvaćena mnogo godina poslije, a u nekima nisu ni do danas.

Mnogi ugledni historičari, ali i drugi znanstvenici saglasni su da je donošenjem Deklaracije o pravima građana BiH “izražena (...) osnovna ustavna načela države Bosne i Hercegovine”.³⁵ Tako, među ostalim, o značaju ove de-

³⁴ Evropska komisija za demokraciju putem zakona (Venecijanska komisija): Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima, Smjernice i obrazloženje usvojeni na 52. sjednici Venecijanske komisije (Venecija, 18.-19. oktobar 2002.), www.coe.int.

³⁵ Brkljača S. 1994. 305.

klaracije akademik Filipović piše: “Kada je na Drugom zasjedanju ZAVNO-BiH-a, održanom u junu mjesecu u Sanskom Mostu, donesena Deklaracija o pravima građana Bosne i Hercegovine, kojom se svim građanima garantiraju sva politička i nacionalno-kulturna prava, tada je došlo do stvarne obnove državnosti Bosne i Hercegovine na demokratski način i na tekovinama evropske demokratije i to u svim njenim aspektima, izuzimajući samo oblasti spoljne politike i međunarodno-pravnog subjektiviteta, što je za sebe zadržala Federacija”³⁶

Deklaracija ZAVNOBiH-a, također, promovira “ravnopravnost žene s muškarcem, kako u političkom životu zemlje, tako i u svim oblastima društvene djelatnosti”. Na međunarodnom planu ova prava bit će legalizirana tek 1952. godine. Naime, iako i Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima zabranjuju diskriminaciju i po osnovu spola, međunarodna zajednica je donijela posebne propise kojim su naglašena ljudska prava žena. U tom kontekstu je donesena Konvencija o političkim pravima žena³⁷ i Konvencija o eliminiranju svih oblika diskriminacije žena,³⁸ koje jače naglašavaju ženska prava, po principu “ženska prava su ljudska prava”.

Uočavajući prisutnost rasne diskriminacije, koja se ogledala u uskraćivanju ljudskih prava inferiornim društvenim grupama (siromašnim, obojenim i ženama) koje su određene na relaciji “bogati – siromašni, bijeli – crni – obo-

³⁶ Filipović M. 1977. 105.

³⁷ U članovima 1, 2. i 3. *Konvencije o političkim pravima žena*, koju je usvojila GS OUN-a 20. decembra 1952. godine navedeno je: “Žene imaju pravo glasanja na izborima pod istim uvjetima kao i muškarci, bez diskriminacije (aktivno biračko pravo); žene imaju pravo da budu birane u sva javno izabrana tijela, ustanovljena nacionalnim zakonom, pod istim uvjetima kao i muškarci, bez ikakve diskriminacije (pasivno biračko pravo); žene imaju pravo da obavljaju javne dužnosti i javne funkcije, ustanovljene nacionalnim zakonom, pod istim uvjetima kao i muškarci i bez ikakve diskriminacije.”

³⁸ U *Konvenciji o eliminiranju svih oblika diskriminacije žena*, koja je usvojena 18. decembra 1979. u New Yorku Rezolucijom GSOUN-a 34/180, koja je stupila na snagu 3. septembra 1981., između ostalog (DIO II - Član 7.) se navodi: “Države ugovornice poduzimaju sve prikladne mjere za otklanjanje diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje. Posebno su dužne osigurati, pod jednakim uvjetima kao i muškarcima, pravo žena da: a) glasaju na svim izborima i javnim referendumima i da budu birane u sva tijela koja se biraju javnim izborima; b) sudjeluju u kreiranju i provođenju vladine politike i zauzimaju rukovodeće položaje, te obavljaju sve javne funkcije na svim razinama vlasti; c) sudjeluju u radu nevladinih organizacija i udruženja koja se bave javnim i političkim životom u zemlji.”

jeni, muškarci – žene”,³⁹ međunarodna zajednica pod okriljem OUN-a je donijela posebnu Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Bitno je naglasiti da se tom konvencijom pojašnjava sintagma ”rasna diskriminacija” koja podrazumijeva svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koje se zasniva ne samo na rasi, boji kože, precima, nego i na nacionalnom ili etničkom porijeklu. Time su dodatno zaštićena prava tradicionalno ranjivih i isključenih kategorija. U kontekstu našega rada značajno je istaći da se od svih država ugovornica zahtijeva da zabrane i da ukinu (ako je prisutna) rasnu diskriminaciju i da garantiraju pravo svakome na jednakost pred zakonom, bez obzira na rasu, boju, nacionalno ili etničko porijeklo u pogledu uživanja političkih prava, naročito prava učešća na izborima, pravo glasa i kandidature – na temelju općeg i jednakog prava glasa, pravo učestvovanja u vlasti, kao i upravljanju javnim poslovima, na svim razinama, i pravo pristupa, pod jednakim uvjetima, javnim funkcijama.⁴⁰

Uporedo sa napretkom na općem planu razvoja ljudskih prava razvijao se i evropski regionalni sistem ljudskih prava. U tom kontekstu u okviru regionalnih (Evropskih) standarda za zaštitu ljudskih prava na prvo mjesto dolazi Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja je potpisana u Rimu 4. novembra 1950. godine.⁴¹ Uz Konvenciju je donesen i

³⁹ Bakšić-Muftić J. 2002. 218.

⁴⁰ U *Međunarodnoj konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije*, koja je usvojena Rezolucijom GSOUN-a 2106 (XX) od 21. 12. 1965., a koja je stupila na snagu 4. januara 1969. godine DIO I. član 1. i 5. navedeno je sljedeće: ”Član 1. U ovoj Konvenciji izraz ”rasna diskriminacija” odnosi se na svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koje se zasniva na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom porijeklu i koje ima za svrhu ili za rezultat da uništi ili da ugrozi priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uvjetima, prava čovjeka i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju, te na svakom drugom polju javnog života. Član 5. U skladu s temeljnim obavezama navedenim u članu 2. ove Konvencije, države ugovornice obavezuju se da zabrane i da ukinu rasnu diskriminaciju u svim njezinim oblicima i da garantiraju pravo svakome na jednakost pred zakonom, bez obzira na rasu, boju, nacionalno ili etničko porijeklo, naročito u pogledu uživanja sljedećih prava: (...) c) politička prava, naročito pravo učešća na izborima, pravo glasa i kandidature – na temelju općeg i jednakog prava glasa, pravo učestvovanja u vlasti, kao i upravljanju javnim poslovima, na svim razinama, i pravo pristupa, pod jednakim uvjetima, javnim funkcijama.”

⁴¹ *Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda* zadrži izričite odredbe o zabrani bilo koje vrste diskriminacije. Tako se u Dijelu I, član 14. Konvencije kaže: ”Uživanje

(Prvi) Dodatni protokol, koji u svom Članu 3. posebno apostrofira pravo na slobodne i tajne izbore koji će se održavati u razumnim razmacima i putem kojih će narod slobodno izraziti svoje mišljenje putem izbora predstavničkog tijela. Ovdje treba naglasiti da se pojmom "narod" u međunarodnom pravu uvijek označava sveukupna populacija građana jedne države bez obzira na njihove nacionalne, etničke, religijske, spolne ili bilo koje druge razlike. Krajem 2000. godine donesen je i protokol 12. uz Evropsku konvenciju koji štiti od diskriminacije svako pravo koje zakon predviđa za građane, neovisno od bilo koje njihove različitosti.⁴²

Međutim, "činjenica da za sva ona ljudska prava koja predviđa Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava nisu osigurana, praktično nikakva sredstva za zaštitu, odrazila su se jako nepovoljno na ostvarenje svih ljudskih prava".⁴³ Ova ocjena se posebno odnosi i na pravo na slobodne izbore (Član 3. protokola I).⁴⁴

U Dokumentu Kopenhagenskog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KESS-a, koji je održan u Kopenhagenu od 5. do 25. juna 1990. godine, predstavnici 34 države sudionice KESS-a preciznije su utvrdile obaveze država u pogledu ostvarivanja univerzalnog prava građana na slobodne izbore. U dijelu 1. tačka 5. ovog dokumenta države su svečano izjavile "da se među ovim elementima pravde, koji su bitni za puno izražavanje dostojanstva

prava i sloboda sadržanih u ovoj Konvenciji treba biti garantirano, bez ikakve diskriminacije koja bi bila zasnovana između ostalog na polu, rasi, boji kože, jeziku, religiji, političkim stavovima ili bilo kojim stavovima, nacionalnom ili društvenom porijeklu, pripadništvu nacionalnoj manjini, imetku, rođenju ili nekoj drugoj okolnosti." 398 (*Prvi Dodatni protokol uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda*, u Članu 3. utvrđuje sljedeće obaveze: "Države ugovornice obavezuju se da u razumnim razmacima organiziraju slobodne izbore tajnim glasanjem, pod uvjetima koji omogućuju da narod slobodno izrazi svoje mišljenje kroz izbor zakonodavnog tijela."

⁴² *Protokol 12 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda*, donesen u Rimu, 4. novembra 2000. godine u Članu 1. je utvrdio opću zabranu diskriminacije. U tom članu kaže se: "1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. spolu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovjesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu. 2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovama kao što su pomenuti u stavu 1."

⁴³ Sadiković Ć. 2003. 183.

⁴⁴ O primjerima kršenja prava na slobodne izbore vidjeti u: Harland C., Roche R., Strauss E. 2003. 377-388.

karakterističnog ljudskoj ličnosti i jednakih i neotuđivih prava svih ljudi, nalaže sljedeći:

“5.1. – slobodni izbori koji će se održavati u razumnim vremenskim intervalima putem tajnog glasanja ili odgovarajućeg postupka slobodnog glasanja, pod uvjetima koji u praksi osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja birača u izboru svojih predstavnika;

5.2. – oblik vlasti koji je predstavničkog karaktera, gdje su izvršni organi odgovorni pred izabranom zakonodavnom vlašću ili glasačim tijelom;

5.3. – dužnost vlade i javnih organa da se pridržavaju ustava i da postupaju u skladu sa zakonom;

5.4. – jasno razgraničenje između države i političkih stranaka; posebno, da političke stranke ne srastu s državom”.

U Dokumentu se naglašava da je volja naroda, slobodno i korektno izražena kroz periodične i stvarne izbore, osnova autoriteta i legitimnosti svake vlasti. U tom smislu države sudionice su se obavezale na dosljedno poštivanje prava svojih građana da sudjeluju u upravljanju zemljom, bilo neposredno bilo preko slobodno izabranih predstavnika putem korektnog izbornog procesa.

Tačkom 7. Dokumenta posvećena je izbornom procesu.⁴⁵ U posljednjoj

⁴⁵ U ovoj tački *Dokumenta Kopenhagenskog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KESS-a* navodi se: “7. Da bi osiguralo da volja naroda bude osnova autoriteta vlasti, države sudionice će: 7.1. – održavati slobodne izbore u razumnim vremenskim intervalima, kao što je utvrđeno zakonom; 7.2. – dozvoliti da sva mjesta u najmanje jednom domu nacionalnog zakonodavnog tijela podliježu slobodnom izboru glasanjem naroda; 7.3. – garantirat će opće i jednako pravo glasa svim punoljetnim građanima; 7.4. – osigurati tajno glasanje, odnosno glasanje na osnovi odgovarajućeg postupka slobodnog glasanja kao i da se glasovi prebrojavaju i pošteno izvještavaju, a zvanični rezultati objavljuju; 7.5. – poštivati pravo građana da budu birani na političke, odnosno javne funkcije, pojedinačno ili kao predstavnici političkih partija ili organizacija, bez diskriminacije; 7.6. – poštivati pravo pojedinca i grupa da potpuno slobodno osnivaju svoje političke stranke, odnosno druge političke organizacije, kao i da takvim političkim strankama i organizacijama osiguravaju potrebne pravne garancije kako bi se one mogle međusobno nadmetati na bazi ravnopravnog tretmana pred zakonom i vlastima; 7.7. – osigurati da zakon i javna politika funkcioniraju tako da omogućavaju da se političke kampanje vode u korektnoj i slobodnoj atmosferi u kojoj nikakve administrativne mjere, nasilje niti zastrašivanje ne sprečavaju ugovornice i kandidate da slobodno iznose svoje stavove i kvalifikacije, odnosno ne onemogućavaju biračima da se upoznaju s njihovim stavovima i raspravljaju o njima, odnosno da slobodno glasaju bez straha od odmazde; 7.8. – osigurati

dekadi 20. stoljeća posebna pažnja posvećena je zaštiti manjinskih prava, posebno prava nacionalnih manjina, jer je problem manjina uvijek na evropskom prostoru bio vrlo delikatan. U vezi s tim, Vijeće Evrope je 1994. usvojilo Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina. Tom konvencijom se posebno štite prava nacionalne manjine da slobodno izabere i “da bude tretirana ili ne tretirana kao takva”. Taj izbor ili provedba prava vezanih uz taj izbor ne smiju rezultirati nepovoljnim položajem za nacionalne manjine. Konvencijom je zabranjena bilo kakva diskriminacija na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini, te ostvarivanje prava na jednakost pred zakonom kao i na jednaku zakonsku zaštitu.⁴⁶ U pogledu pune zaštite i afirmacije prava nacionalnih manjina mogu se uzeti u obzir specifični uvjeti osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama, te donijeti različite mjere za njihovu afirmaciju (pozitivna biračka diskriminacija). Mjere preduzete u skladu s tim neće se smatrati aktom diskriminacije.

S aspekta održavanja slobodnih i fer izbora značajna je i Deklaracija o kriterijima za slobodne i fer izbore koju je usvojila Interparlamentarna unija na svom 154. zasjedanju u Parizu 26. marta 1994. godine. Temeljeći i reafirmirajući svoje stavove na pravima utvrđenim u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima i Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, Interparlamentarna unija u tački 2. (1) Deklaracije utvrđuje da “svaki punoljetni građanin ima pravo da glasa u izborima na nediskriminirajućoj osnovi”. Tačkom 3. (1) Deklaracije zagrantirano je pravo svakoga da “vrši vlast u svojoj zemlji i da ima jednaku priliku da se kandidira za izbore. Ograničenja u kriterijima za učešće u vlasti će biti u skladu s nacionalnim ustavima i zakoni neće biti inkonzistentni s međunarodnim obavezama država”.⁴⁷ Prema svemu izloženom, nesporno je da je najbitnija karakteristika međunarodno-

da nikakve pravne, odnosno administrativne prepreke ne stoje na putu neometanog pristupa sredstvima javnog informiranja na nediskriminacijskoj osnovi u odnosu na sve političke grupacije i pojedince koji žele sudjelovati u izbornom procesu; 7.9. – osigurati da kandidati koji dobiju potreban broj glasova predviđen zakonom propisno budu uvedeni u dužnost i obavljaju je do isteka mandata, odnosno njenog okončanja na način koji je reguliran zakonom, a u skladu s demokratskom parlamentarnom i ustavnom procedurom”.

⁴⁶ U tom smislu *Okvirnom konvencijom o zaštiti nacionalnih manjina* države su se obavezale da usvoje, gdje se to pokaže nužnim, odgovarajuće mjere za unapređenje (u svim oblastima ekonomskog, društvenog, političkog i kulturnog života) pune i stvarne jednakosti između osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini i osoba koje pripadaju većini.

⁴⁷ Izvor: Interparlamentarna unija. <http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>

pravnih dokumenata, koje smo elaborirali u ovom dijelu rada, “nesumnjivo prodor pojedinca u sferu međunarodnog prava”.⁴⁸ Time je pojedinac – građanin stavljen u fokus međunarodno-pravne zaštite. Zato je potrebno da se i u Bosni i Hercegovini pojam ”konstitutivnih naroda” i njihovih konkretnih korporativističkih prava dovede u sklad s principom primata standardiziranih prava pojedinca – građanina, a što je Deklaracijom ZAVNOBiH-a o pravima građana u cjelini priznato.

Primjena međunarodnih standarda iz oblasti izbora u Bosni i Hercegovini

Stvarno stanje u Bosni i Hercegovini u pogledu primjene naprijed spomenutih međunarodnih standarda u oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda, među koje spada i pravo na slobodne, demokratske, fer i poštene izbore, odnosno izgradnja izbornog sistema koji će počivati na rješenjima utvrđenim u Deklaraciji ZAVNOBiH-a o pravima građana i tim međunarodnim standardima, znatno odudara od proklamovanih načela i utvrđenih normi u međunarodnopravnim aktima.

Nijedno suvremeno demokratsko društvo ne može djelovati izolirano, bez utvrđenih zajedničkih demokratskih standarda u svim sferama socijalnog razvoja. Takav slučaj je i u pogledu temeljnih standarda iz oblasti izbora i izbornog prava, kao ključnih elemenata standardiziranih političkih prava, čime se determiniraju najbitnije postavke za izgradnju modernog izbornog sistema svake države. U tom smislu Bosna i Hercegovina ne može biti izuzetak, ako želi biti dio suvremenog demokratskog međunarodnog okruženja. Zato u Bosni i Hercegovini nije “moguće praviti civilno društvo u skladu sa evropskom demokratskom tradicijom, ako svi članovi njenog društva nemaju jednaka građanska prava i osnovne slobode na državnom nivou kao jednaku, pravom osiguranu institucionalnu zaštitu za ostvarivanje tih prava”.⁴⁹

Demokratski standardi kao polazna osnova za izgradnju suvremenog demokratskog izbornog sistema utvrđeni su u brojnim međunarodnim dokumentima globalnog (u okrilju UN-a) i regionalnog (u okviru EU) okruženja. Ali, Bosna i Hercegovina je formalno otišla i korak dalje, jer je u svoj Ustav (Anex IV Dejtonskog sporazuma) uključila i poimenično navela ključne (ali

⁴⁸ Sadiković Ć. 2003. 15.

⁴⁹ Ibrahimagić O. 2005. 43.

ne sve) međunarodne konvencije, paktove i povelje koje imaju primat nad domaćim zakonodavstvom prilikom primjene u Bosni i Hercegovini (Anex I. uz Ustav BiH).⁵⁰

Ovakvo rješenje je izričito utvrđeno odredbom člana II, tačka 2. Ustava BiH. Prema tome, ovi međunarodni standardi sadržani u navedenim pravnim aktima, prema vlastitom pristanku, imaju prednost u odnosu na domaće zakonodavstvo i moraju se direktno primjenjivati u Bosni i Hercegovini.

Međutim, razlike između utvrđenih standarda u međunarodnom komunitarnom pravu i rješenja utvrđenih u Ustavu BiH i izbornom zakonodavstvu BiH su drastične, na štetu međunarodnih standarda. Ključne kolizije ustavnih odredbi s međunarodnim standardima odnose se na usvojeni model "etničkog glasanja", odnosno davanje kolektivnih prava samo trima "konstitutivnim" narodima dok su prava ostalih etničkih grupa uskraćena, jer su te grupe onemogućene da budu predstavljene u ključnim predstavničkim organima Bosne i Hercegovine (Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH i Predsjedništvo BiH). Time su pripadnici tih etničkih grupa (nacionalnih manjina, ostalih) diskriminirani prema osnovu svoje etničke (ne)pripadnosti.⁵¹

Nadalje, postoji i diskriminacija unutar iste etničke pripadnosti tj. "konstitutivnih" naroda po osnovu teritorijalne nastanjenosti pripadnika tih naroda. Naime, Ustavom BiH su privilegirani etnički Srbi iz Republike Srpske (RS) u odnosu na Srbe iz Federacije BiH, jer se samo Srbi iz RS mogu kandidirati i biti birani na položaje u Dom naroda i Predsjedništvo BiH. Isti slučaj je i sa Bošnjacima i Hrvatima iz Federacije BiH.

⁵⁰ Kompletan tekst Ustava BiH sa svim međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava iz Anexa 1 Ustava BiH vidjeti u dvotomnom izdanju udžbenika "Politički sistem Bosne i Hercegovine IV." Vidi: Ibrahimagić O. et al. 2010.

⁵¹ Poseban oblik uskraćivanja prava nacionalnih manjina u BiH utvrđen je prilikom pripreme za održavanje lokalnih izbora u BiH 2004. godine. Naime, Ombudsmani za ljudska prava u BiH su u svom *Specijalnom izvještaju o pitanjima registracije birača radi ostvarivanja aktivnog biračkog prava i o ostvarenju pasivnog biračkog prava nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini na Općinskim izborima 2004. godine* (Spis br. 1557/04 od 28. 7. 2004.) iznijeli mišljenje "da je nedopustiva činjenica da je Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, kojim je uvedeno poglavlje 13. A. o pravu nacionalnih manjina, a koji se, prema odredbi člana 49. direktno primjenjuje i na općinskim izborima 2004. godine, objavljen i stupio na snagu tek nakon isteka roka za prijavu za ovjere političkih stranaka i nezavisnih kandidata. (...) Time je nacionalnim manjinama onemogućeno da na predstojećim izborima zaista i ostvare pravo garantirano Poglavljem 13. A., odnosno članom 13.14, a izigrana je i sama odredba člana 49. samog Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH".

Ustavnim i poslaničkim odredbama o načinu donošenja odluka u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, Dom naroda je pretvoren u "Dom entiteta", a Predstavnički dom u "Dom naroda" i "Dom entiteta" čime je izopačen smisao, odnosno razlog postojanja kako Predstavničkog doma tako i Doma naroda u ovakvom obliku. Time je potpuno suvišno ugrađena "dvostruka brava" u procesu etničkog glasanja u najvišem predstavničkom tijelu u Bosni i Hercegovini. Prema međunarodnim standardima o ljudskim pravima svaki pojedinac ima pravo na aktivno i pasivno biračko pravo na cijeloj teritoriji države u kojoj živi, a ne samo jedno od tih prava na nekom njenom dijelu, a na drugom ne. Rješenjima u normativnom dijelu Ustava BiH poništen je politički građanin u korist etničkog političkog predstavljanja, jer je prenebregnuta činjenica iz preambule Ustava BiH koja identificira i "građane" kao konstitutivne subjekte koji su utvrdili Ustav BiH, pa normativne odredbe Ustava BiH prepoznaju samo Bošnjake, Srbe i Hrvate i njihova kolektivna prava i kolektivne identitete u ostvarivanju ustavnih prava na političko predstavljanje. Prema tome, "osnova političke reprezentacije nije građanin već nacija i nacionalni identitet. Umjesto promocije individualnih interesa i prava građana (kako je to učinjeno 1944. godine od strane vijećnika ZAVNOBiH-a, op.a.) politički interesi se od Daytona do danas oblikuju na nacionalnoj osnovi, a to znači na kolektivitetu. Jednopartijski model ispoljavanja interesa radničke klase etničke stranke su zamijenile ispoljavanjem kolektivnih interesa nacije".⁵² Naprimjer, odredbama Ustava BiH kojim je regulirano da se "članovi Predsjedništva BiH biraju neposredno u svakom entitetu (tako da svaki glasač glasa za popunjavanje jednog mjesta u Predsjedništvu) u skladu s izbornim zakonom", indirektno su ustanovljeni etnički izbori koji su, kao segregacijski oblik izbora, u suprotnosti sa međunarodnim standardima koji prepoznaju samo opće, jednake, direktne, slobodne i tajne izbore kao demokratske.

Da bi se stanje u Bosni i Hercegovini u pogledu primjene međunarodnih standarda dovelo u sklad s rješenjima utvrđenim u temeljnim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima neophodno bi bilo izvršiti značajne korekcije u Ustavu BiH (pod uvjetom da sadašnja ustavna struktura BiH ostane ista), i to: – izmijeniti član V. Ustava BiH kako bi se omogućilo političko predstavništvo i za nacionalne manjine (ostale), te direktan izbor, odnosno aktivno i pasivno biračko pravo za izbor članova Predsjedništva BiH na cijeloj

⁵² Pejanović M. 2005.a. 54.

teritoriji Bosne i Hercegovine od strane svih građana, odnosno kako bi se svi bosanskohercegovački građani, bez obzira na njihovo etničko, spolno, socijalno itd. porijeklo mogli kandidirati na te položaje. Moguće je ovaj kolektivni organ ukinuti, te utvrditi rješenje o jednom predsjedniku (jednom zamjeniku i dva potpredsjednika) koji bi se birao ili u Parlamentu BiH ili od strane svih građana na principu “jedan čovjek, jedan glas, jednaka vrijednost”; – član IV stav 2. Ustava BiH izmijeniti kako bi se cjelokupni sastav Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH birao (aktivno biračko pravo) od strane svih građana Bosne i Hercegovine s biračkim pravom na osnovu općeg (uni-verzalnog), jednakog, tajnog, direktnog i slobodnog izbornog prava.

Istovremeno, neophodno je omogućiti pasivno biračko pravo za izbor u ovaj dom svim građanima Bosne i Hercegovine koji to pravo imaju po zakonu, bez obzira na mjesto njihovog prebivališta, odnosno boravišta; – član IV stav 1. Ustava BiH izmijeniti kako bi se omogućilo da delegate u Dom naroda parlamentarne skupštine BiH biraju narodni predstavnici sa cijele teritorije BiH na osnovu općeg (univerzalnog), jednakog, tajnog i slobodnog izbornog prava tj. da te delegate biraju odbornici izabrani u općinska vijeća/skupštine općina na posljednjim lokalnim izborima u BiH, tako da svi odbornici u BiH iz reda jednog naroda izabrani u sva općinska vijeća/skupštine općina u cijeloj Bosni i Hercegovini biraju delegate za Dom naroda parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Također, moguće je taj dom potpuno ukinuti, a zaštitu nacionalnih prava, odnosno vitalnog nacionalnog interesa izvesti iz sastava Predstavničkog doma, formiranjem *ad hoc* tijela konstituiranog na paritetnoj osnovi koje će zasjedati dok se ne riješi određeno pitanje od vitalnog nacionalnog interesa.

Zaključak

Deklaracija ZAVNOBiH-a o pravima građana Bosne i Hercegovine iz 1944. godine vizionarski projicira neophodnost ispunjavanja načela demokratskog izbornog prava što je put za usklađivanje izbornog sistema Bosne i Hercegovine s neophodnim demokratskim okvirom. Usklađivanje izborne legislative u BiH sa međunarodnim standardima u izbornim pitanjima, odnosno evropskom izbornom deontologijom, jedan je od prioritetnih zadataka na koji se treba odgovoriti u narednom periodu na putu pristupanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji i naročito u periodu priprema za održavanje općih izbora u BiH. Pri tome je neophodno naše zakonodavstvo zasnovati na

punom ostvarenju temeljnih načela demokratskog izbornog prava: načelu općosti (univerzalnosti), direktnosti, tajnosti, jednakosti i slobodnog prava glasa uz uvažavanje temeljnih standarda o ljudskim pravima i osnovnim slobodama utvrđenih u međunarodnim pravnim dokumentima kako na globalnoj (svjetskoj) tako i na regionalnoj (evropskoj) razini. U tom cilju Deklaracija ZAVNOBiH-a o pravima građana Bosne i Hercegovine iz 1944. godine može i treba biti idealna paradigma kreatorima politika u Bosni i Hercegovini.

Uvažavanje međunarodnih standarda o ljudskim pravima u oblasti izbora ugaoni je kamen dalje ustavno-pravne i političke egzistencije moderne građanske Bosne i Hercegovine. To uvažavanje neminovno vodi k radikalnoj promjeni Ustava BiH, posebno njegovih diskriminacijskih odredbi sadržanih u članovima IV i V.

A to, *de facto*, znači vraćanje temeljnim vrijednostima koje su istaknute u Deklaraciji o pravima građana Bosne i Hercegovine donesene na Drugom zasjedanju ZAVNOBIH-a u Sanskom Mostu 1944. godine.

IZVORI I LITERATURA

IZVORI

a) Objavljeni izvori

- *Specijalni izvještaj o pitanjima registracije birača radi ostvarivanja aktivnog biračkog prava i o ostvarenju pasivnog biračkog prava nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini na Općinskim izborima 2004. godine (Spis br. 1557/04 od 28.07.2004.)*. Sarajevo: Ombudsmeni za ljudska u Bosni i Hercegovini.
- *ZAVNOBiH – dokumenti. knj. I. (1943-1944)*. 1968. Sarajevo: Institut za istoriju radničkog pokreta, IP Veselin Masleša.
- *Međunarodni dokumenti iz oblasti ljudskih prava. Dio 1*. 1995. Sarajevo: Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini.
- *Međunarodni dokumenti iz oblasti ljudskih prava. Dio 2*. str. 15. napomena 30. 1996. Sarajevo: Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini.
- *Službeni list SFRJ, br. 7/1976*.

b) Štampa

- *Narodno jedinstvo*, br. 24, Sarajevo 23. mart 1940. u: Arhivu BiH, Sign N-3/1940-I.
- *Glas antifašista*, br.9. novembar. Sarajevo, 1998.

c) Internet

- Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima, Smjernice i obrazloženje usvojeni na 52. sjednici Venecijanske komisije (Venecija, 18.-19. oktobar 2002.), www.coe.int.
- <http://www.ipu.org>
- www.izbori.ba
- Ustav Bosne i Hercegovine, <http://www.ustavnisud.ba>

LITERATURA

- Arnautović S. 2009. *Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni Hercegovini u XX stoljeću*. Sarajevo: Promocult.
- Babić N., Otašević D. 1970. *ZAVNOBiH i izgradnja bosanskohercegovačke državnosti*. Sarajevo: Muzej revolucije Bosne i Hercegovine.
- Brkljača S. 1994. “Bosna i Hercegovina u toku Drugog svjetskog rata”. u: *Bosna i Hercegovina od najstarijih vremena do kraja Drugog svjetskog rata*. Sarajevo: ŠVK OS RBiH.
- Bakšić-Muftić J. 2002. *Sistem ljudskih prava*. Sarajevo: Magistrat.
- Čaušević Dž. 2005. *Pravno-politički razvitak Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Magistrat.
- *Electoral Systems a World-wide Comparative Study, Inter-Parliamentary Union (IPU)*. Geneva, 1993.
- Filandra Š. 1998. *Bošnjačka politika u XX stoljeću*. Sarajevo: Sejtarija.
- Filipović M. 1977. *Bosna i Hercegovina – najvažnije geografske, demografske, historijske, kulturne i političke činjenice*. Sarajevo: Compact-E.
- Harland C., Roche R., Strauss E. 2003. *Komentar Evropske konvencije o ljudskim pravima: prema praksi u Bosni i Hercegovini i Strasbourgu*. Sarajevo: Grafičar promet.

- Ibrahimagić O. 2005. “Država Bosna i Hercegovina prema evropskim demokratskim standardima” u: *Pregled, časopis za društvena pitanja, br.1-2*. Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu.
- Ibrahimagić O. et. al. 2010. *Politički sistem Bosne i Hercegovine IV*. Sarajevo:
- Imamović M. 1998. *Historija Bošnjaka*. Sarajevo: BZK Preporod.
- Nohlen D. 1992. *Izbornopravo i stranački sustav*. Zagreb: Školska knjiga.
- Pajvančić M. 1997. *Izbori – pravila, proračuni*. Novi Sad: Fininvest/Naša Borba.
- Pejanović M. 2005. *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*. Sarajevo: TKD Šahinpašić.
- Pejanović M. 2005.a. “Osnovne karakteristike razvoja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini 1989-2003”. *Pregled, časopis za društvena pitanja, br. 1-2*. Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu.
- Redžić E. 2000. *Sto godina muslimanske politike u tezama i kontroverzama isto-rijske nauke*. Sarajevo: ANUBiH i Institut za istoriju.
- Sadiković Ć. 2003. *Evropsko pravo ljudskih prava*. Sarajevo: Magistrat.
- ZAVNOBiH – *Deklaracija o pravima građana Bosne i Hercegovine – zbornik ra-dova*. 2000. Sarajevo: GO SUBNOAR BiH, ANUBiH, SO Sanski Most.

Summary

THE ELECTORAL SYSTEM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA ACCORDING TO THE DECLARATION ABOUT THE RIGHTS OF THE CITIZENS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

The paper provides a comparative review of the elements of the “electoral system” projected within a special system in Bosnia and Herzegovina (1941-1945), which we mark by using the phrase “partisan democracy” and modern principles of democratic electoral right encompassing five basic principles that are included in the international documents on human rights.

The Declaration on the rights of the citizens of Bosnia and Herzegovina (Second Session of the State Anti-fascist Council for the National Liberation of Bosnia and Herzegovina; ZAVNOBiH, Sanski Most, 1944)

stresses the basic principles of the future electoral system in Bosnia and Herzegovina, which had been globally accepted only upon adoption of the Universal Declaration on human rights, adopted at the UN General Assembly, December 10, 1948, namely by adoption of the European Convention on protection of human rights and fundamental freedoms (Rome, 1950). Some rights, which were already in 1944 set by the ZAVNOBiH Declaration, on the rights of the citizens of Bosnia and Herzegovina, have been developed until present days by additional protocols along the European Convention for protection of human rights and fundamental freedoms. The declaration of the Second Session of ZAVNOBiH, *inter alia*, represents the corner stone in developing democratic electoral right in Bosnia and Herzegovina whose coherent implementation in the modern environment would eliminate discrimination in the Bosnia and Herzegovina Constitution and the Bosnia and Herzegovina Election Law, which was officially confirmed by the ruling of the European Court for human rights in case of "Sejdić-Finci vs. BiH".

The paper also elaborates the chronological (historical) development of the election system in Bosnia and Herzegovina in the period from 1940 to 1945, especially through unrealized, but projected election system according to the Regulation on election of delegates for the National Assembly of the Kingdom of Yugoslavia 1940, as well as to the model of election of ZAVNOBiH's councillors.

Key words: ZAVNOBiH, Declaration on rights of citizens Bosnia and Herzegovina, human rights, the principle of electoral right, election system, principle of generality, principle of secrecy, principle of directness, principle of equity, principle of free elections.

(Translated by author)