

Srdjan Blagovčanin

Unutarstranačka demokratija – širenje područja borbe

Sažetak

Papir daje kratki osvrt na trenutno stanje unutarstranačke demokratije u okviru specifičnog političkog sistema u BiH, kroz tri ključne dimenzije: inkluzivnosti, centralizacije i institucionalizacije političkih partija. Na osnovu kratke analize navedenih dimenzija identifikovano je da odsustvo elementarne unutarstranačke demokratije ima višestruko negativne posljedice na ukupno funkcionisanje političkog sistema, te temeljem toga ukazano je na prednosti koje bi donijelo uvođenje demokratskih postulata u rad i djelovanje političkih partija.

Unutarstranačka demokratija

Zašto se uopće baviti unutarstranačkom demokratijom i da li je ona moguća? Postoje škole mišljenja koje vide unutarstranačku demokratiju zapravo kao neostvariv ideal¹, te da kao takva ni ne treba da bude predmet interesovanja šire javnosti, sve dok nevidljiva ruka “demokratskog tržišta”, po principu ekonomske logike konkurentskog liberalnog tržišta, građanima omogućava da u fer izbornoj utakmici biraju između različitih alternativa koje nude političke partije. Međutim, važnost političkih partija kao jednog od centralnih subjekata političkog sistema, posebno u situacijama nekonsolidovanih demokratija i tranzicije, daje prostor argumentima da je političke partije nužno analizirati i iznutra kako bi se u cjelosti sagledalo ostvarivanje njihovog *raison d'être*, kao i njihova interakcija sa drugim akterima u društvu.

Bavljenje unutarstranačkom demokratijom iziskuje i potrebu uvođenja definicije tog pojma, uz svo uvažavanje debata koje se vode i oko definisanja demokratije uopšte. Priklanjajući se ekstenzivnom shvatanju demokratije, ili kako je većina savremenih autora karakteriše kao liberalnu demokratiju, i koja podrazumijeva osim formalnog procesa provođenja izbora u pravilnim vremenskim intervalima i vladavinu prava i puni spektar zaštite ljudskih prava i sloboda i to ne samo garantovano ustavima i zakonima, već i dosljedno provođenje od strane funkcionalnih i nezavisnih institucija.² Slijedeći ovu logiku, i pri definisanju unutarstranačke demokratije, ona se ne može ograničiti samo na uključivanje članstva partije u proces donošenja odluka i njihove implementacije. Kao elemente definicije unutarstranačke demokratije bi u tom smislu trebalo uzeti i odnos prema ljudskim pravima i slobodama kao i vladavini prava koji preovladava u političkoj partiji i njenom praktičnom djelovanju. Ipak centralni element definicije unutarstranačke demokratije nesumnjivo jeste stepen i kvalitet uključenosti članstva partije u proces donošenja i implementiranja odluka. U tom smislu tri su ključne dimenzije koje kroz koje se može posmatrati

¹ Robert Michels, *Sociologija partija u suvremenoj demokraciji*, FPZ, Zagreb 1990

² Diamond, Larry, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*, Holt Paperbacks, New York, 2008

unutarstranačka demokratija, i to: inkluzivnost, centralizacija i institucionalizacija. Inkluzivnost bi podrazumijevala, odnosno definisala širinu kruga donosilaca ključnih političkih odluka u okviru političke partije. Što je krug donosilaca odluka širi, partija je inkluzivnija i obratno. Na jednom polu inkluzivnosti bi bile partije u kojim ključne odluke donosi pojedinac ili mala grupa, a na suprotnom one partije gdje ključne odluke donosi najšire članstvo, neposrednim izjašnjavanjem. Centralizacija označava način, odnosno mjesto na kojem se odluke donose. Tako bi u visoko decentralizovanim partijama centralna tijela samo koordinirala rad nižih, i odlučivala o pitanjima vezanim za državni nivo uz učešće nižih nivoa odlučivanja. Suprotno tome, u centralizovanim partijama, centralni organi bi donosili sve ključne odluke, dok bi se rad nižih nivoa svodio na implementaciju i povratno izvještavanje. Treća dimenzija – institucionalizacija bi se odnosila na više važnih aspekata, uključujući nezavisnost partije od spoljnih aktera, stepen razvoja unutrašnjih organizacionih struktura, dok u užem smislu bi se instituiconalizacija odnosila na stepen i način formalizacije donošenja odluka i na koji je način strukturirana organizacija partije.³

Paradoks bosanskohercegovačkog političkog sistema

Bosanskohercegovački politički sistem prolazio je specifičan razvojni put. Istorija političkih partija u BiH počinje sa dolaskom Austro-Ugarske početkom prošlog vijeka. Nakon poluvjekovnog jednopartijskog sistema moderna istorija političkih partija počinje 1990. godine. Poslije okončanja rata međunarodna zajednica otpočinje robustan proces gradnje države. Izborni proces u tom periodu biva povjeren Privremenoj izbornoj komisiji, pod patronatom Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS). Tokom intenzivnog procesa izgradnje države i institucija gotovo sve društvene i državne institucije prošle su, ili još prolaze, kroz manje ili više ambiciozne reformske procese. Čini se da su političke partije kao ključne društvene institucije, pretrpjele najmanje suštinskih reformi,

³ Scarrow Susan, Implementing Intra-party Democracy, National Democratic Institute for International Affairs (NDI) 2005

koje bi mijenjale način njihovog funkcionisanja.

Specifičnost izgradnje države i institucija ogleda se u činjenici da su one u velikoj mjeri uspostavljane kao rezultat spoljne intervencije. Funkcionalnost demokratskih normi i standarda, u prvom periodu nakon okončanja oružanog sukoba bila je relativizovana gotovo neograničenim tzv. Bonskim ovlaštenjima visokog predstavnika, koje su formalno i dalje na snazi ali se u praksi ne primjenjuju. Nakon praktičnog prestanka korištenja Bonskih ovlaštenja i praktičnog prepuštanja upravljanja zemljom njenim izabranim predstavnicima, funkcionisanje demokratskih procesa i institucija u punom kapacitetu bilo je onemogućeno zbog prisustva tzv. fenomena zarobljene države, odnosno uspostavljanja specifičnog političkog sistema u kojem su ključne institucije podređene ili zarobljene od strane vrlo uskog kruga političke elite, čiji je *background* uglavnom kriminalan, a porijeklo basnoslovne imovine se gubi u bespućima ratnog i poratnog perioda i nikad okončane tranzicije.⁴ U takvom kontekstu institucije su uglavnom lišene stvarne moći, princip podjele vlasti gotovo dokinut, dok je stvarna moć koncentrisana u rukama šačice političkih lidera koji su mahom i lideri političkih partija.

Tako je i danas BiH, prema nomenklaturi Freedom House, okarakterisana kao hibridni režim, na pola puta između konsolidovane demokratije i autoritarnog režima.⁵

BH Političke partije – autoritarni čuvari demokratije

Rad političkih partija u zemlji definisan je za svaki administrativni nivo vlasti odgovarajućim zakonima, bez zakonskog okvira na državnom nivou. ⁶ Radi se o neusklađenim zakonskim rješenjima, u FBiH preuzetim još iz socijalističke BiH,

⁴ Blagovčanin.S, Divjak.B: Bosnia's Political Economy Holds It Back And What to Do About It, The Johns Hopkins University, the Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS), 2015

⁵ Freedom House: Nations in Transit 2016 <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2016>

⁶ Zakon o političkim organizacijama („Službeni list SR BiH“ broj 27/91 - preuzet u FBiH), Zakon o političkim organizacijama RS („Službeni glasnik RS“ broj 15/96) i Zakona o političkim organizacijama („Službeni glasnik Brčko Distrikta“ broj 12/02, 19/07 i 2/08)

dok su RS i BD naknadno donijele zakone o političkim organizacijama. Pokušaji da se harmonizuje zakonski okvir kroz usvajanje zakona na državnom nivou nisu bili uspješni. Najveći broj političkih partija nastao je neposredno nakon uvođenja višestranačja, dok su partije koje su nastajale u postkonfliktnom periodu uglavnom nastajale kao rezultat podjela unutar postojećih partija.

Prema evidenciji Centralne izborne komisije zaključno sa 2015. godinom u BiH djeluju 132 političke stranke, i taj broj je u stalnom opadanju.⁷ Gotovo sve značajnije stranke koje u kontinuitetu uspijevaju osigurati poziciju u nekom od parlamenata u svom nazivu nose odrednicu demokratske, premda ta, naizgled opšteprihvaćena demokratska uvjerenja relativizuje činjenica da pojedine od njih u svom nazivu nose imena lidera.⁸

Zanimljiv je podatak da u pravilu istraživanja javnog mijenja identifikuju političke partije kao najkorumpiranije društvene institucije.⁹ Što govori o jasnoj svijesti građana o tome gdje se nalazi korijen problema (ne)funkcionisanja političkog sistema.

Analizirajući ključne partije u BiH kroz tri ranije pominjane dimenzije inkluzivnosti, centralizacije i institucionalizacije moguće je zaključiti da demokratija osim u nazivima političkih partija, unutar njih samih postoji tek u naznkama. Kada je u pitanju inkluzivnost političkih partija, tek jedna politička partija i to od 2015. ima uveden princip biranja rukovodstva po principu jedan član, jedan glas.¹⁰ U svim ostalim partijama rukovodstvo se bira posredno, putem stranačkih kongresa ili konvencija, sa uglavnom netransparentnim načinom odabira delegata, na koje stranačko rukovodstvo ima dominantan uticaj. U takvom načinu biranja delegata se zapravo krije ključni problem funkcionisanja političkog sistema. Politički lideri utiču na izbor delegata, koji na kongresima ili

⁷ Izvještaj o provođenju zakona iz nadležnosti Centralne izborne komisije za 2015, Sarajevo 2016 http://izbori.ba/Documents/documents/2015/Izvjestaji/Izvjestaj_o_provodjenju_zakona_iz_nadleznosti_CIK_BiH_u_2015-bos.pdf

⁸ Savez nezavisnih socijaldemokrata i Demokratska fronta su primjeri takvih stranaka

⁹ Global Corruption barometer 2013 – Transparency International

http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=bosnia_and_herzegovina

¹⁰ Socijaldemokratska partija BiH uvela je izbore po principu jedan član jedan glas 2015.g.

konvencijama biraju te lidere, a koji ih nakon toga stavljaju na liste za parlamente ili imenuju na javne funkcije u institucijama ili javnim preduzećima. Na takav način se stvaraju nepotističke mreže, kojima su premrežene državne institucije, a kojim neformalno, vaninstitucionalno upravljaju lideri političkih partija.

Ništa bolja situacija nije ni u okviru dimenzije centralizacije partijskih struktura. U najvećoj mjeri partijske strukture su visoko centralizovane, sa vrlo uskim krugom donosilaca odluka na vrhovima piramide partijske strukture, koje se nakon toga transferiraju ka nižim nivoima partijske organizacije. Primjeri takvih praksi su i česte situacije u kojima stranačko rukovodstvo, raspušta niže organizacione strukture u političkim partijama ili direktno mijenja i/ili utiče na odluke koje donose.

Kada je u pitanju institucionalizacija političkih partija, kako je već i bilo riječi, političke partije djeluju u okvirima nekonzistentnog zakonskog okvira koji nije harmoniziran na teritoriji zemlje. U domenu finansijskog nadzora nad njihovim radom, u skladu sa političkim partijama u potpunosti naklonjenim Zakonom o finansiranju političkih stranaka BiH¹¹, nadzor vrši Služba za reviziju Centralne izborne komisije (CIK). Ova vrsta nadzora relativizovana je u značajnoj mjeri nedostatnim kapacitetima Službe za reviziju, izrazito liberalnim zakonskim okvirom i simboličnim sankcijama, te u konačnici političkim pritiscima na rad CIK-a. Gotovo nepostojeći kapaciteti unutar političkih partija za razvoj politika i programa baziranih na analizama i istraživanjima zapravo demaskiraju njihovo pravo klijentelističko lice.

Sumirajući stanje u političkim strankama po sve tri pomenute dimenzije, inkluzivnosti, centralizacije i institucionalizacije, može se zaključiti da su političke partije izrazito rigidne klijentelističke strukture koje ne ispunjavaju ni elementarne uloge koje bi političke partije u liberalnoj demokratiji trebale da ostvaruju. Kada se tome doda i vrlo nonšalantan odnos prema konceptu

¹¹ Zakon o finansiranju političkih stranaka („Službeni glasnik BiH“ broj 95/12)

vladavine prava i ljudskih prava¹², dobija se prava slika stanja političkih partija u BiH, kao jedne od osnovnih prepreka u procesu provođenja reformi usmjerenih ka ukupnom društveno-ekonomskom razvoju zemlje.

Umjesto zaključka

Specifičan po načinu na koji je nastao ali i kako funkcionise, politički sistem BiH se suočio sa limitima svog razvoja u sadašnjem obliku. Za iskorak iz trenutnog hibridnog režima u pravcu njegove demokratizacije potrebne su odgovarajuće promjene koje bi vodile reformisanju načina na koji funkcionišu njegovi ključni akteri – političke partije. Uvođenje unutarstranačke demokratije bi moglo višestruko pozitivno uticati na funkcionisanje političkog sistema. Takav način djelovanja političkih partija značio bi krupan iskorak ka demokratizaciji i ograničavanju trenutno gotovo potpuno neograničene moći lidera političkih partija. Sa druge strane, osiguralo bi se uvođenje principa političke odgovornosti izabranih lidera i nosilaca lista na izborima, prema članstvu partija, umjesto dosadašnjeg sistema gdje odgovornost postoji samo prema najužem rukovodstvu. Nadalje, uvođenjem unutarstranačke demokratije dodatno bi se pospješila kompetitivnost od najranijih faza selekcije nosilaca javnih funkcija, što bi vodilo ka većem kvalitetu kod konačnog odabira kadrova.

¹² Kršenja zakona i nepoštovanje presuda Ustavnog suda, Evropskog suda za ljudska prava, te praksa kandidovanja osoba za kriminalnom prošlošću na najviše državne funkcije su uobičajeni manifestacioni oblici navedene tvrdnje.