

Razvoj in protislovja političnega pluralizma v Bosni in Hercegovini

Razvoj političnega pluralizma v BiH od nastanka leta 1990 do vojne 1992

Bosansko-hercegovaška družba je glede na svoje zgodovinsko bistvo specifična; skozi večstoletni obstoj in razvoj se je izoblikovala v multietnično družbo. Po podatkih iz zadnjega popisa prebivalstva iz leta 1991 je v Bosni in Hercegovini živelo 4.377.033 prebivalcev. Etnična struktura bosansko-hercegovaške družbe pa je bila naslednja: Bošnjaki 43,71 % ali 1.902.956, Srbi 31,3 % ali 1.366.104, Hrvati 17,3 % ali 760.859 in drugi 7,7 % ali 343.111. Zgodovinska specifičnost Bosne in Hercegovine, ki se zrcali v mešanju etničnih skupin na ravni celotnega ozemlja države, je imela ključen vpliv na strukturo in značaj političnega pluralizma. Večstrankarska politična struktura se je v BiH oblikovala v prvi polovici leta 1990. Glede na Slovenijo, Hrvaško in Srbijo se je večstrankarski sistem v BiH uvedel z določeno zamudo. Sosednje republike v jugoslovanski socialistični federaciji so v letu 1989 in predvsem v letu 1990 uvedle večstrankarske sisteme, izvedle volitve ter oblikovale večstrankarske parlamente. Vojna na Hrvaškem je prestrašila prebivalce Bosne in Hercegovine, mir in stabilen razvoj pa sta bila na začetku devetdesetih v veliki nevarnosti. Kot posledica strahu pred prihodnostjo je v Bosni in Hercegovini nastal nov fenomen, etnična homogenizacija prebivalstva.

V okviru tega zgodovinskega konteksta se v prvi polovici leta 1990 v Bosni in Hercegovini začnejo oblikovati politične stranke in večstrankarski sistem. Stranka demokratične akcije (Stranka demokratske akcije) je prva stranka, ki se je oblikovala v tem obdobju (maja 1990). Julija 1990 se oblikuje Srbska demokratična stranka (Srpska demokratska stranka), Avgusta 1990 pa Hrvaška demokratska zveza BiH (Hrvatska demokratska zajednica). Druge politične stranke so se v glavnem razvile na podlagi transformacij in reform političnih organizacij, ki so obstajale že v obdobju socialističnega razvoja. Zveza komunistov se je reformirala v Socialdemokratsko stranko (Socijaldemokratsku partiju), medtem ko se je Socialistična zveza preoblikovala v Demokratično-socialistično zvezo (Demokratski-socijalistički savez). Mladinska organizacija se je preoblikovala v Liberalno stranko. Tri etnične stranke (SDA, SDS in HDZ) so družno nastopile (v obliki predvolilnega sodelovanja) v volilni kampanji pred prvimi večstrankarskimi

volitvami, ki so bile izvedene novembra 1990. Njihov skupni in glavni interes je bilo premagati stranke levice in liberalno stranko. To jim je tudi uspelo, ker so vse tri svojo volilno kampanjo zasnovale na ideji varovanja nacionalnega interesa vsakega posameznega naroda: SDA – Bošnjakov; SDS – Srbov in HDZ – Hrvatov. Tako koncipirana volilna kampanja je okrepila *etnično homogenizacijo* naroda in hkrati pripeljala do absolutne zmage vseh treh etničnih strank na prvih večstrankarskih volitvah v novembru 1990. Na teh volitvah so SDA, HDZ in SDS dobile 84 odstotkov vseh glasov, opozicija z le 16 odstotki glasov je bila marginalizirana.

Skupino opozicijskih strank so sestavljale Socialdemokratska stranka (Socijaldemokratska partija), Zveza reformnih sil (Savez reformskih snaga), Demokratična socialistična zveza (Demokratski socialistički savez), Liberalna stranka in Muslimanska bošnjaška organizacija (Muslimanska bošnjačka organizacija).

Na prvih večstrankarskih volitvah v Bosni in Hercegovini se je oblikoval večstrankarski sistem, ki je prevladujoče temeljil na etnični podlagi. Namesto državljana kot posameznika je postal temelj političnega organiziranja v Bosni in Hercegovini leta 1990 kolektiviteta-nacija. Proletariat, ki je bil v obdobju socializma temelj politične artikulacije interesov, je bil v tem obdobju zamenjan z nacijo. Tako vsi politični interesi postanejo izvedeni iz nacije, etnična pripadnost postane politična podlaga za izražanje strankarskih interesov. Tri etnične stranke – SDA, HDZ in SDS – kot zmagovalke volitev leta 1990 oblikujejo vlado, ki začne delovati v prvih mesecih leta 1991. Pri oblikovanju vlade so vse tri etnične stranke, SDA, HDZ in SDS, opustile univerzalno načelo oblikovanja parlamentarne večine, ki se uporablja v okviru liberalno-demokracijskega koncepta organiziranja družbe in izvajanja oblasti v določeni državi. Namesto opredelitve koalicijskega političnega programa in koalicijskega vladanja so se tri etnične stranke odločile, da bodo svojo večino v parlamentu Bosne in Hercegovine pretvorile v vladanje na partnerski podlagi. V tem okviru so te stranke tudi utrjevale stališče, da so same edine politične predstavnice njihovih narodov (Srbov, Hrvatov, Bošnjakov). Edino programsko vprašanje, ki so ga etnične stranke definirale kot skupno, je bila razdelitev mest v strukturi oblasti. Vsa druga vprašanja, kot so sprememba lastniških odnosov, državnopravni status Bosne in Hercegovine v okviru razpada jugoslovanske federacije ter družbeno-gospodarski razvoj Bosne in Hercegovine so bila tako kot opredelitev političnega programa za koalicijsko vladanje potisnjena v ozadje. Ker se koalicijski politični program ni opredelil, ne javno predstavil, niti ga niso javno podpisali predstavniki vseh treh strank, je že na samem začetku delovanja večstrankarske vlade (začetek leta 1991) v okviru parlamenta Bosne in Hercegovine (tedaj se je imenoval Skupščina Bosne in Hercegovine) prišlo do nestrinjanja in konfliktov med predstavniki HDZ, SDA in SDS. Ta medsebojni konflikt je, ko je na dnevni red parlamenta prišlo vprašanje državnopravnega statusa Bosne in Hercegovine in posledično politične prihodnosti Bosne in Hercegovine v kontekstu razpleta krize jugoslovanske federacije, prerasel v medstrankarski konflikt. V okviru tega vprašanja sta se oblikovali dve politični opciji:

- a) Prva opcija je zagovarjala neodvisen in suveren razvoj Bosne in Hercegovine ter s tem nov korak v razvoju državnosti Bosne in Hercegovine, kar je pomenilo tudi mednarodno priznanje države. Zagovornice te opcije sta bili dve vladajoči stranki SDA in HDZ ter pet opozicijskih strank: SDP, SRS za BiH, DSS; LS in MBO.
- b) Druga opcija je zagovarjala nadaljnji obstoj Bosne in Hercegovine v okviru SR Jugoslavije oz. v okviru zveze srbskih dežel. Pobudnici te opcije, ki sta jo v okviru parlamenta tudi zagovarjali, sta bili Srbska demokratična stranka in Srbsko gibanje za obnovo.

Zgodovinski izraz politične opcije neodvisnega in suverenega razvoja Bosne in Hercegovine je bil *referendum* iz začetka leta 1992 (28. februarja in 1. marca). Udeležilo se ga je 64 odstotkov

volilnih upravičencev, od katerih je za neodvisen in suveren razvoj Bosne in Hercegovine glasovalo 99 odstotkov. Zgodovinski izid druge politične opcije se je končal v vojni in nasilju. Začetek vojne sta zaznamovala obleganje Sarajeva in umik vodstva Srbske demokratične stranke iz Skupščine BiH ter selitev na Pale. Tako so poslanci Srbske demokratične stranke kot edini iz vrst vladajočih strank zapustili parlament BiH. Prehoda na vojno brez ideološko-politične, vojaške in materialne pomoči Miloševićevega režima in Jugoslovanske ljudske armade sama Srbska demokratična stranka ne bi bila sposobna izpeljati. Geneza in razvoj političnega pluralizma v Bosni in Hercegovini v prvih dveh letih njegovega obstoja, do začetka vojne aprila leta 1992, razkriva in kaže na to, da je bilo eden ključnih razlogov za krizo v medstrankarskih odnosih v parlamentu BiH leta 1990 dejstvo, da ni bilo koalicijskega političnega programa treh vladajočih etničnih strank – SDA, HDZ in SDS. Predvsem je to očitno v zvezi z vprašanjem državnosti Bosne in Hercegovine ter njenega nadaljnega razvoja.

Značilnosti političnega pluralizma v obdobju po Daytonu: 1996–2006

Koncu štiriletne vojne v Bosni in Hercegovini ter podpisu Daytonskega mirovnega sporazuma (novembra leta 1995) je sledil zgodovinski proces graditve miru in povojne obnove bosansko-hercegovske družbe, pri čemer sta bila ključni del tega procesa demokratična konsolidacija in vzpostavljanje demokratičnih institucij države Bosne in Hercegovine. Mednarodna skupnost je na podlagi svojih pooblastil za izvajanje Daytonskega mirovnega sporazuma vpeljala dveletne mandate za organe oblasti, tako da so parlamentarne volitve v povojnem obdobju vse do leta 2002 potekale na dve leti (prve leta 1996, druge leta 1998 in tretje leta 2000). Leta 2002 je bil uveden štiriletni parlamentarni mandat. Dveletni mandat, ki ga je uvedla mednarodna skupnost, je temeljil na iluziji, da bodo pogosti volilni ciklusi pospešili demokratično konsolidacijo, oslabil etnične stranke ter utrdili večetnične stranke. Poleg tega mednarodna skupnost ni bila zainteresirana spoznati protislovij političnega pluralizma v Bosni in Hercegovini. Najbolj problematično pa je bilo, da tako visoki predstavnik mednarodne skupnosti kot tudi vse druge institucije mednarodne skupnosti niso opozorile, da ni političnih koalicijskih sporazumov med strankami, ki so tako v parlamentu Bosne in Hercegovine kot v parlamentih entitet BiH imele večino, s čimer so pridobile izhodišče za oblikovanje parlamentarne večine.

Kaj je v tem kontekstu dejansko problematičnega? Na prvih večstrankarskih volitvah leta 1996 so zmagale tri etnične stranke: SDA, HDZ in SDS, ki so zbrale 96 odstotkov glasov (dva odstotka več kot na prvih predvojnih volitvah leta 1990). Na podlagi teh volilnih rezultatov so oblikovale vlado, vendar zopet, kot pred vojno, po načelu partnerstva. Izogibanje oblikovanju koalicijskega programa med HDZ, SDS in SDA je pomenilo, da zopet ni bilo političnega soglasja o skupnem programu in skupnem izvajanju oblasti. To se je potrdilo v praktičnem delovanju parlamentarne skupščine BiH: tri etnične stranke – SDS, HDZ in SDA – niso bile v prvih povojnih letih sposobne samostojno rešiti niti enega pomembnega vprašanja o razvoju Bosne in Hercegovine, ne da bi posredoval visoki predstavnik mednarodne skupnosti. Tudi na volitvah leta 1998 so zmagale etnične stranke, a so glede na volitve leta 1996 dosegle manjši delež glasov. Večina v parlamentarni skupščini je bila zopet oblikovana na partnerski podlagi, in tudi tokrat ni bilo programske opredeljeno koalicijsko vladanje. Posledično je bil zopet velik del odločitev, pomembnih za razvoj Bosne in Hercegovine, sprejet po posredovanju visokega predstavnika mednarodne skupnosti na podlagi njegovih pooblastil. Parlamentarne volitve

leta 2000 prvič prinesejo spremembe v volilnem ravnanju volivcev Bosne in Hercegovine. Večino prvič dobijo multietnične in civilne stranke. S pomočjo mednarodne skupnosti je bila oblikovana Zveza za demokratične spremembe (Alijansa za demokratske promjene). Vodilna stranka te Zveze je bila Socialdemokratska stranka. Dveletno vladanje te Zveze je bilo kratko obdobje za izvajanje radikalnih sprememb v okviru družbenega, gospodarskega in političnega razvoja Bosne in Hercegovine. Zvezi v tem kratkem obdobju ni uspelo povečati zaposlenosti in zmanjšati revščine, kljub kratkemu mandatu pa ji je uspelo sprejeti dopolnila o konstitutivnosti narodov v Federaciji BiH in Republiki srbski. Prav tako ji je uspelo izpolniti pogoje za članstvo Bosne in Hercegovine v Svetu Evrope. Ključno je dejstvo, da je Zvezi za demokratično preno-vo v njenem mandatu uspelo odpraviti paralelizem med SDA in HDZ pri izvajanju oblasti na območju Federacije BiH. Pomembna odlika vladanja Zveze za demokratično preno-vo je bila ta, da je skupina civilnih strank oblikovala svoj vladni politični program kot koalicijski program. Vse odločitve in vsi zakoni so se sprejemali brez posredovanja visokega predstavnika mednarodne skupnosti na podlagi konsenza vseh strank v Zvezi. Na parlamentarnih volitvah leta 2002 so zopet zmagale etnične stranke: SDA, HDZ in SDS. Te stranke so po volitvah 2002 oblikovale parlamentarno večino s pomočjo dveh drugih strank, in sicer s Stranko za BiH iz Federacije BiH in Stranko demokratičnega napredka iz Republike srbske. Tudi ta parlamentarna večina za obdobje 2002–2006 ni izoblikovala političnega programa koalicijskega vladanja. Dejstvo, da ni bilo koalicijskega političnega programa, je pomenilo, da ni političnega soglasja med vladajočimi strankami o vprašanju družbenega razvoja Bosne in Hercegovine ter specifično o vprašanju sprememb Daytonске ustave BiH. Ker se politični program koalicijskega vladanja v okviru parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine ni izoblikoval, je še vedno obstajala *osnova za obnovitev krize* v družbenem razvoju Bosne in Hercegovine v okviru vsakega naslednjega mandata bosansko-hercegoveškega parlamenta. Neobstoj političnega programa za izvajanje oblasti parlamentarne večine v okviru parlamenta Bosne in Hercegovine v vseh mandatih, od 1996. do 2006. leta, razen v mandatu 2000–2002, potrjuje tezo, da etnične politične stranke zaradi nasprotujočih si političnih stališč glede razvoja države Bosne in Hercegovine, ki so rezultat etno-nacionalnih politik, nimajo zgodovinske prihodnosti ter niso sposobne oblikovati konsenza, nujnega za sprejemanje odločitev v okviru najpomembnejših vprašanj reforme družbenega in političnega razvoja bosansko-hercegoveške družbe.

Radikalizacija etničnih vprašanj v okviru volitev leta 2006 in nova parlamentarna večina

V okviru volitev leta 2006 so tako Stranka za BiH kot Zveza neodvisnih socialdemokratov kot Hrvaška demokratična skupnost uporabile metodo instrumentalizacije etnične pripadnosti, etnične zavesti in ustvarjanja etničnega strahu. Te stranke so v okviru volilne kampanje v radikalni obliki predstavile svoje programske ideje ter jih naslovile na svoje etnije. Stranka za BiH je zagovarjala Bosno in Hercegovino z motom »sto odstotkov«, kar je pomenilo odpravo entitet v ureditvi Bosne in Hercegovine. Zagovarjala je zahtevo po razpustitvi Republike srbske kot entitete, ki je nastala na podlagi pregona Bošnjakov in Hrvatov med vojno. Ta programski cilj je meril na etnično homogenizacijo bošnjaškega naroda. Stranka za BiH je poudarjala negativne posledice predlaganih dopolnil k Ustavi BiH za prihodnost bošnjaškega naroda, njihov glavni argument je bil ta, da bi se s sprejetjem tega dopolnila zacementirala

etnična delitev Bosne in Hercegovine. S temi programskimi idejami Stranke za BiH se je po našem mnenju sprožila omenjena homogenizacija bošnjaškega naroda. Izrazila se je v absolutni zmagi kandidata Stranke za BiH (Harisa Silajdžića) nad kandidatom Stranke demokratične akcije (Sulejmanom Tihićem) za članstvo v predsedstvu BiH. Homogenizacija bošnjaškega volilnega telesa na podlagi programa Stranke za BiH je tej stranki prinesla zmago v Sarajevskem kantonu, drugo mesto v predstavniškem domu parlamenta Federacije BiH in drugo mesto glede na število predstavnikov Federacije BiH v predstavniškem domu parlamentarne skupščine BiH.

Radikalizacija vprašanja etnične pripadnosti je bila izvedena tudi v okviru predvolilnega programa Zveze neodvisnih socialdemokratov. Vodja stranke Milorad Dodik je zagovarjal zamisel o referendumu prebivalcev Republike srbske, katerega cilj je bila njena odcepitev od Bosne in Hercegovine. Ta ideja je hkrati prestrašila večino bošnjaškega naroda Federacije BiH in homogenizirala volilno telo v Republiki srbski, ki je posledično na volitvah podprlo Zvezo neodvisnih socialdemokratov. Odpiranje etničnih vprašanj v smislu »ne damo Republike srbske« ali »razpuščamo Republiko srbsko« je prineslo volilno zmago tako Stranki za BiH v Federaciji BiH kot Zvezi neodvisnih socialdemokratov v Republiki srbski. Volilna zmaga obeh strank kot tudi sama volilna kampanja je bistveno omejila možnost vzpostavljanja programskega koalicijskega povezovanja v parlamentarni skupščini BiH. Zveza neodvisnih socialdemokratov je osvojila 44,95 odstotka poslanskih mandatov v narodni skupščini Republike Srbske in 48 odstotkov mandatov v predstavniškem domu parlamentarne skupščine BiH iz Republike srbske. Kot absolutna zmagovalka je ta stranka v Republiki srbski zmagala na volitvah za člana predsedstva BiH iz Republike srbske in na volitvah za predsednika Republike srbske. Podobno radikalizira etnično vprašanje tudi vodja HDZ 1990, ki se je odcepila od HDZ BiH, Božo Ljubić, ki je v kampanji leta 2006 nastopil z radikalnim pogledom na položaj hrvaškega naroda v Bosni in Hercegovini. Predvsem je ključna njegova teza, da je hrvaški narod v okviru dvoentitetne ureditve postal neenakopraven narod, ki najbolj množično emigrira iz Bosne in Hercegovine. Tudi ta stranka je zavračala dopolnila k Ustavi Bosne in Hercegovine, in sicer na podlagi stališča, da bi ta dopolnila še otežila težak položaj hrvaškega naroda v BiH ter vodila v izgubo statusa hrvaškega naroda kot konstitutivnega naroda. Ta stališča so Hrvaški demokratični zvezi na volitvah prinesla zmago v dveh kantonih na območju Federacije BiH ter položaj parlamentarne stranke v parlamentu Federacije BiH in predstavniškem domu parlamentarne skupščine BiH.

Rezultati volitev leta 2006 in možnost oblikovanja parlamentarne večine

Na podlagi objavljenih rezultatov parlamentarnih volitev v Bosni in Hercegovini leta 2006 je mandate v predstavniškem domu parlamentarne skupščine BiH, v katero se voli 42 predstavnikov, dobilo 12 strank.

Možnost oblikovanja večine v okviru predstavniškega doma parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine so si glede na število osvojenih mandatov pridobile Stranka demokratične akcije (SDA), Zveza neodvisnih socialdemokratov (SNSD), Stranka za BiH (SzBiH), Hrvaška demokratična zveza BiH (HDZ BiH) in Hrvaška demokratična zveza 1990 (HDZ 1990). Voljo do skupnega oblikovanja večine v parlamentarni skupščini BiH so javno izrazile vse te stranke. Po objavi izidov volitev 2006 pa sta to voljo izrazili Stranka za BiH, Stranka demokratične akcije

Tabela 1: Zastopanost političnih strank s številom mandatov v predstavniskem domu parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine

Mesto	Ime politične stranke	Število osvojenih mandatov
1.	Stranka demokratične akcije (SDA)	9
2.	Stranka za BiH (SzBiH)	8
3.	Zveza neodvisnih socialdemokratov (SNSD)	7
4.	Socialdemokratska stranka (SDP)	5
5.	Srbska demokratska stranka (SDS)	3
6.	Hrvaška demokratična zveza BiH (HDZ BiH)	3
7.	Hrvaška demokratična zveza 1990 (HDZ 1990)	2
8.	Stranka demokratičnega napredka (PDP)	1
9.	Demokratična narodna zveza (DNS)	1
10.	Bosanska patriotska stranka (BPS)	1
11.	Narodna stranka z delom do napredka (NSRB)	1
12.	Demokratična narodna zveza (DNZ)	1

in Hrvaška demokratična zveza 1990. Glede na to, da sta pred volitvami Stranka demokratične akcije in Zveza neodvisnih socialdemokratov sodelovali pri pripravi dopolnil k Ustavi BiH, ni bila izključena niti možnost koalicije med tema dvema strankama, oblikovanje koalicije med Stranko za BiH in Zvezo neodvisnih socialdemokratov pa se ni zdela realna možnost. Medtem ko Stranka za BiH te možnosti ni odločno zavračala, je Stranka neodvisnih socialdemokratov to možnost predvsem prek izjav njega voditelja Milorada Dodika zavračala. Milorad Dodik je v luči zavračanja koalicije s Stranko za BiH izjavljal, da bo Zveza neodvisnih socialdemokratov vstopila v koalicijo s Stranko demokratične akcije, Socialdemokratsko stranko in Hrvaško demokratično zvezo BiH. Ta koncept voditelja neodvisnih socialdemokratov za oblikovanje večine v parlamentu BiH ni bil ne realen ne mogoč. Stranka demokratične akcije je namreč že sklenila koalicijski sporazum s Stranko za BiH. Zato so poskusili z matematičnim zbiranjem poslanskih mandatov, kar bi samo na sebi pomenilo večino v predstavniskem domu parlamentarne skupščine BiH; možnost in nemožnost oblikovanja parlamentarne večine na podlagi koalicijskega političnega programa je bila tako pogojena s programsko vsebino strankarskih volilnih kampanj. Programske ideje Stranke za BiH so bile v nasprotju ali celo v konfliktu s programskimi idejami Zveze neodvisnih socialdemokratov tako zelo, da ni bila mogoča realna koalicija. To nasprotovanje je še posebno izrazito pri vprašanju vsebine ustavnih sprememb glede politične ureditve Bosne in Hercegovine. V predstavniskem domu parlamentarne skupščine BiH tako predvsem zaradi programskih neskladnosti strank, ki so dobile največ mandatov v predstavniskem domu parlamentarne skupščine BiH, ni bilo mogoče oblikovati stabilne večine.

Pod pritiskom mednarodne skupnosti, utelešene v OHR (visokem predstavniku mednarodne skupnosti), je bila v začetku leta 2007 oblikovana parlamentarna večina. To so na podlagi sporazuma oblikovale Stranka demokratične akcije, Stranka za BiH, Zveza neodvisnih socialdemokratov, Hrvaška demokratična zveza 1990 in Stranka demokratičnega napredka. Te stranke so podpisale sporazum, v katerem so bili navedeni cilji, ki naj bi se dosegli s skupnim delovanjem. Ključno vprašanje, na katerem temelji ta sporazum, je izvajanje reform, ki bi omogočile integracijo Bosne in Hercegovine v Evropsko unijo, v okviru teh reform pa so imele posebno mesto tiste, ki so zadevale spremembo ustavne ureditve, spremembo organizacije policije ter

¹ Glej Sporazum šestih strank o oblikovanju parlamentarne večine v parlamentarni skupščini BiH za mandatno obdobje 2006–2010. *Oslobođenje*, 04.01.2007.

spremembe pri delovanju državne uprave. Pri družbeno-gospodarskem razvoju so se kot ključna pokazala vprašanja gradnje avtocest, zaposlovanja in zmanjšanja revščine.¹

Stranke, ki so zmagale na volitvah leta 2006, v luči radikalizacije etničnih vprašanj med volilno kampanjo niso bile sposobne oblikovati koherentnega političnega koalicijskega programa za stabilno delovanje parlamentarne večine za mandatno obdobje 2006–2010. Ker ni bilo političnega soglasja med strankami parlamentarne večine pri izvajanju reform v okviru integracijskega procesa Bosne in Hercegovine z Evropsko unijo, je nastal zastoj pri izvajanju reform, hkrati pa je v letih 2007 in 2008 prišlo do destabilizacije same države Bosne in Hercegovine ter poslabšanja medetničnih odnosov v BiH.

Problem konsenza v povojnem odločanju v parlamentarni skupščini Bosne in Hercegovine

V vseh povojnih mandatih parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine v skupini vladajočih strank ni bilo konsenza o številnih vprašanjih, ki se tičejo državnega razvoja Bosne in Hercegovine. Pri tem se postavlja vprašanje, kako je lahko parlamentarna skupščina Bosne in Hercegovine, če ni bilo konsenza, dejansko delovala, saj so parlamentarno večino do volitev 2006 (izvzemši obdobje 2000–2002) sestavljale tri etnične stranke (SDA, HDZ in SDS) ter Stranka za BiH v Federaciji Bosne in Hercegovine in Stranka demokratičnega napredka v Republiki srbski. Leta 2006 je Zveza neodvisnih socialdemokratov postala vladajoča stranka v parlamentarni skupščini Bosne in Hercegovine, s čimer je prevzela vlogo Srbske demokratske stranke. Leta 2006 se oblikuje Hrvaška demokratična zveza 1990. To stranko sestavljajo nekateri nekdanji člani Hrvaške demokratične zveze. Gre za to, da je neobstoj koalicijskega sporazuma in na njem temelječega konsenza med vladajočimi strankami oz. v okviru parlamentarne večine v bosansko-hercegovskem parlamentu nadomestilo delovanje visokega predstavnika mednarodne skupnosti (OHR). To dejstvo potrjuje polni pomen internacionalizacije bosansko-hercegovskega vprašanja kot vprašanja graditve demokratične in samozadostne države Bosne in Hercegovine s pomočjo ali intervencijo mednarodne skupnosti. V prvem mandatu visokega predstavnika mednarodne skupnosti (prvi visoki predstavnik je bil Carl Bildt) po vojni je bilo omogočeno prosto gibanje državljanov, omogočena je bila uvedba državnih simbolov: zastave in grba Bosne in Hercegovine. Potem ko so bili narejeni prvi koraki povojne obnove, se je začela integracija države. Sledile so aktivnosti, ki so spodbujale in omogočale vračanje beguncev na njihove domove; tem vprašanjem sta se posebej posvečala visoka predstavnika Carl Westendorp in Wolfgang Petritsch. Namesto dejanske vrnitve razseljenih in beguncev pa se je izpeljala le popolna vrnitev premoženja, kar je bilo izvedeno na podlagi odločitev, sprejetih v okviru pooblastil visokega predstavnika mednarodne skupnosti. Odpor do vračanja in do dejanske reintegracije države Bosne in Hercegovine je privedel do uvedbe Bonskih pooblastil za visokega predstavnika mednarodne skupnosti. Na podlagi teh pooblastil je visoki predstavnik sprejel več deset zakonov; med leti 1996 in 2007 je razglasil 112 zakonov, od tega samo med letoma 2002 in 2004 51. Med številnimi odločitvami so bile tudi tiste o zamenjavi članov predsedstva Bosne in Hercegovine in visokih funkcionarjev v entitetah, kantonih ter občinah – zamenjani so bili trije člani predsedstva BiH ter predsednik Republike srbske.

Če se v tem kontekstu vprašamo, v katero smer bi šel razvoj Bosne in Hercegovine, če OHR ne bi sprejemal odločitev, ki so nadomestile manjkajoči konsenz v parlamentarni skupščini

Bosne in Hercegovine, lahko odgovorimo takole: država Bosna in Hercegovina bi bila v tem primeru uničena. Po mnenju mednarodnih funkcionarjev SDS nikoli ni popolnoma sprejela ideje o državi Bosni in Hercegovini. Zagotovo se v povojnem obdobju tudi ne bi institucionalno okrepil svet ministrov Bosne in Hercegovine, ki se je razširil s treh na devet ministrstev ter s predsedujočim, izvoljenim za štiriletni mandat. Poleg tega se ne bi izvedli reformi obrambe in pravosodja, prav tako se ne bi oblikovala uprava za posredno obdavčitev. Ukrepi visokega predstavnika so poleg tega vzpostavili specifično upravo mesta Mostar. V času teh reform je imel mandat visokega predstavnika mednarodne skupnosti Paddy Ashdown. Ko je Ustavno sodišče Bosne in Hercegovine leta 2000 sprejelo odločitev o konstitutivnosti bošnjaškega, hrvaškega in srbskega naroda na celotnem prostoru države Bosne in Hercegovine, je bilo izvajanje te odločitve negotovo vse do leta 2002, ko je OHR z odlokom oblikoval komisijo za pripravo dopolnil k Ustavi Republike srbske in Ustavi Federacije Bosne in Hercegovine.

Leta 2002 je bilo treba v skupščinah entitet sprejeti dopolnila, s katerimi se je vzpostavljala enakopravni položaj vseh treh narodov; ta zato, ker ni bilo dvotretjinskega konsenza med parlamentarnimi strankami, niso bila sprejeta, dokler ni bilo odloka OHR. Vsak ukrep, ki je spodbujal integracijo države Bosne in Hercegovine, je torej naletel na odpor strankarskih struktur, ki so svoj obstoj utemeljevale na nacionalnih kolektivističnih interesih. Če se vsi družbeno-gospodarski interesi omejijo na nacionalne oz. kolektivne interese, potem si vladajoče strankarske elite prilastijo pravico, da odločajo v imenu svojih narodov. Reduciranje javnih politik v smislu politik družbenega razvoja na ozek etnično-nacionalni okvir je ne le uničil podlago za vzpostavitev konsenza pri odločanju v parlamentarni skupščini Bosne in Hercegovine, temveč je hkrati degradiral vlogo parlamenta kot vrhovne predstavniške oblasti ter postavil njegov obstoj v negotovost.

Strah pred tem, da se je parlamentarna skupščina Bosne in Hercegovine spremenila v slepo črevo v okviru izvajanja državne oblasti, je nastal tudi v mednarodnih institucijah. Ta strah je nastal po parlamentarnih volitvah leta 2006, ki so privedle do radikalizacije politike v obliki zaostrovanja medetničnih odnosov. V mandatnem obdobju 2006–2010 se je oblast skoncentrirala v rokah šestih strank in njihovih voditeljev. To so Stranka demokratične akcije, Zveza neodvisnih socialdemokratov, Hrvaška demokratična zveza, Stranka za Bosno in Hercegovino, Hrvaška demokratična zveza 1990 in Stranka za demokratični napredek. Voditelji teh strank so odgovorni za nedelovanje parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine, vendar pa ne nosijo vsi enake odgovornosti, saj na eni strani te stranke nimajo enakega števila sedežev v parlamentu, niti nimajo enakega odnosa do države Bosne in Hercegovine. Odgovorni so za marginalizacijo parlamenta pri političnem odločanju o reformah, ki so potrebne za izpolnjevanje pogojev za članstvo Bosne in Hercegovine v Evropski uniji in zvezi NATO. V političnem diskurzu se je udomačila krilatica: vse je odvisno od dogovora med voditelji vladajočih strank. Še slabše je v praksi, kjer se promovira model sestankovanja med voditelji teh strank na turističnih krajih oz. zunaj institucij parlamentarnega odločanja. Legitimnost takšni zunajinstitucionalni praksi je podelil tudi visoki predstavnik mednarodne skupnosti Miroslav Lajčak, ki je bil morda sam prisiljen sprejeti takšen način dela v času, ko je bil dogovor o reformi policije pogoj za podpis Sporazuma o stabilizaciji in pridruževanju Evropski uniji. Sestanki voditeljev niso sporni sami na sebi. Ti postanejo sporni, ko se odvijajo zunaj institucionalnega okvira in ustaljenih parlamentarnih postopkov. Moč odločanja je premeščena iz rok parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine v roke voditeljev vladajočih strank (v devetih mesecih v letu 2008 je parlamentarna skupščina BiH sprejela le 36 od 134 zakonov letnega načrta).

Na zakonodajno delo parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine še vedno zelo slabo vplivajo konfliktne in etnično orientirane pozicije političnih voditeljev. Člani parlamenta še vedno na splošno glasujejo po etničnem načelu. V okviru liberalno-demokratskega koncepta razvoja družbe kriza v delovanju vlade nastane takrat, ko državni parlament kot vrhovni nosilec oblasti izgubi možnost vzpostavljanja političnega konsenza v okviru parlamentarne večine; ta kriza se lahko rešuje z vzpostavitvijo novih demokratičnih postopkov. V tem kontekstu sta z vidika demokratične rešitve iz krize koalicije vladajočih strank na voljo dve rešitvi. Prva rešitev je rekonstrukcija parlamentarne večine. Če ta ne uspe, se lahko sproži pobuda za predčasne volitve. Te so se v začetku leta 2008 zdele neizogibne, ko med šestimi strankami koalicije ni bilo mogoče doseči konsenza o reformi policije. Rešitev se je našla šele po povečanem pritisku mednarodne skupnosti, saj je bila reforma eden zadnjih pogojev za podpis Sporazuma o stabilizaciji in pridružitvi EU.

Po podpisu le-tega pa se procesi sprejemanja reformnih zakonov v parlamentarni skupščini in svetu ministrov Bosne in Hercegovine v teku leta 2008 ter začetku leta 2009 niso pospešili. Ravno nasprotno so se nesoglasja v koalicijskih strankah še zaostriła – koalicijski sporazum, sprejet januarja 2007, so vladajoče stranke čedalje bolj odkrito in tudi prikrito zavračale. Glavni akter rušenja koalicijskega sporazuma je Zveza neodvisnih socialdemokratov, ki izkorišča svojo moč v parlamentarni skupščini Bosne in Hercegovine (glede na število mandatov), in se ne usmerja v konstruktivno delovanje in razvoj institucij države Bosne in Hercegovine ter utrjevanje sveta ministrov BiH na ključnih področjih izvajanja politik integracije države Bosne in Hercegovine. Ravno nasprotno poskuša Zveza s svojo močjo oslabilo in odpraviti institucije države Bosne in Hercegovine ter zagovarja možnost odcepitve Republike srbske. Takšna politika SNSD do državnih institucij zbuja strah glede prihodnosti Bosne in Hercegovine.

Poleg tega nacionalistična retorika, za krepitev katere je odgovorna tudi Stranka za BiH, ki zagovarja odpravo Daytonskega sporazuma in Republike srbske, zbuja tudi strah pred možnostjo nove vojne v Bosni in Hercegovini. Izhod iz tega konfliktnega stanja znotraj koalicije šestih strank oz. znotraj parlamentarne večine v okviru bosansko-hercegoveškega parlamenta je mogoče le z izvedbo novih volitev ter s spremembo strategije in taktike mednarodne skupnosti, delujoče prek sveta za implementacijo miru v Bosni in Hercegovini. Ta svet ocenjuje napredek v izvajanju Daytonskega mirovnega sporazuma ter ocenjuje napredek v izvajanju reform pri integraciji Bosne in Hercegovine v Evropsko unijo, določa pa tudi politični okvir za delo visokega predstavnika mednarodne skupnosti. Svet tedaj, ko to zahteva izvajanje določil Daytonskega mirovnega sporazuma in ko je od tega odvisno ohranjanje miru v Bosni in Hercegovini, odloči, kdaj mora visoki predstavnik intervenirati na podlagi Bonskih pooblastil. V preteklosti so vse intervencije OHR zaobšle problem odnosa in sodelovanja s strankami parlamentarne večine. Več kot desetletje po podpisu Daytonskega mirovnega sporazuma bi se moralo na podlagi evropskih standardov začeti reševati vprašanje delovanja parlamenta kot vrhovne oblastne institucije države Bosne in Hercegovine.

Kaj so realne rešitve za ohromljenost parlamentarne večine bosansko-hercegoveškega parlamenta?

Prva rešitev iz krize je, da stranke, ki so nosile in nosijo odgovornost za državnost in integriteto Bosne in Hercegovine, sprožijo postopek za odpravo koalicijskega sporazuma šestih strank, podpisanega januarja 2007 za štiriletni mandat, 2006–2010. Če se določeno število političnih strank odloči za ta korak, potem temu koraku nujno sledi tudi drugi korak, in sicer ali nov

koalicijski sporazum v parlamentu BiH ali pa predčasne volitve. Takšna rešitev je malo verjetna, saj obstajajo mnoga nestrinjanja glede številnih vprašanj med SDA in Stranko za BiH, kot tudi med HDZ BiH in HDZ 1990. Druga možnost reševanja krize za paralizo delovanja večine v okviru parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine je z ukrepi in odločitvami sveta za implementacijo miru v BiH. Ti ukrepi bi lahko pooblastili in usmerili visokega predstavnika mednarodne skupnosti, da v letih 2009 in 2010 ali pritiska na vladajoče stranke, da naj sprejmejo potrebne zakone ali prek lastnih odločitev razglasi zakone, ki bodo omogočili, da se Bosna in Hercegovina približa statusu kandidatke za članstvo v Evropski uniji. Poleg teh dveh možnosti je potrebna tudi sprememba strategije mednarodne skupnosti v kontekstu sprejemanja Bosne in Hercegovine v zvezo NATO, kot tudi v kontekstu vprašanja sprememb Ustave BiH. Pri tem se je treba zavedati, da so se politične in varnostne razmere v Bosni in Hercegovini leta 2008 poslabšale, čutiti pa je tudi, da se razmere poslabšujejo. Če se ob tem nestrinjanju med vladajočimi strankami glede njihovega odnosa do razvoja države Bosne in Hercegovine sproži razprava o spremembi Ustave Bosne in Hercegovine, potem grozi nevarnost popolne destabilizacije države in nadaljnje radikalizacije politike pred splošnimi volitvami leta 2010.

Za zaustavitev nadaljnje destabilizacije države Bosne in Hercegovine je treba odložiti ustavne spremembe na neko drugo obdobje. Morda bi bilo za to primerno obdobje po volitvah leta 2010. Hkrati bi morala mednarodna skupnost za izboljšanje varnostnih razmer v državi sprejeti soglasje o hitrejšem sprejemanju Bosne in Hercegovine v zvezo NATO, s čimer naj bi se zagotovil splošen varnostni okvir za miren politični razvoj Bosne in Hercegovine. V ta korak vodilnih držav zveze NATO vodita dve predpostavki: prva predpostavka je uspešno izvedena reforma obojestranskih sil, druga temelji na dejstvu, da se mednarodna skupnost ne more izmikati ukrepom, za katere ima pooblastila in tudi dolžnost po Daytonskem sporazumu, ki predvideva članstvo države Bosne in Hercegovine v evroatlantskih institucijah. V trenutku, ko bo Bosna in Hercegovina postala članica zveze NATO in Evropske unije, bodo prisotne vse predpostavke za končanje zgodovinskega procesa internacionalizacije bosansko-hercegovega vprašanja, razumljenega kot vprašanje o obstoju države Bosne in Hercegovine v skupnosti evropskih držav in narodov.

Sklep

Od svoje vzpostavitve v letu 1990 je pluralna večstrankarska struktura Bosne in Hercegovine prevladujoče zasnovana na etnični osnovi. Tri etnične stranke – SDA, HDZ in SDS – so bile absolutne zmagovalke na prvih večstrankarskih volitvah novembra leta 1990. S tem se je v parlamentarno odločanje uvedla artikulacija političnih interesov na etnični podlagi. V prvem letu svoje vladavine so etnične stranke HDZ, SDA in SDS v luči oblikovanja parlamentarne večine na partnerstvu in ne na koalicijskem programu pokazale zgodovinsko nemoč pri oblikovanju konsenza o vprašanjih, ki so nastajala v zvezi z družbenim razvojem Bosne in Hercegovine pri razpadu jugoslovanske federacije. Medstrankarski konflikt glede vprašanja državnopravnega statusa Bosne in Hercegovine je leta 1991 in v začetku leta 1992 privedel do razpada parlamentarne večine, ki so jo sestavljale SDS, HDZ in SDA. Zgodovinski in demokratični izhod iz te krize se je materializiral v izvedbi referendumu 29. februarja in prvega marca leta 1992, na katerem se je odločalo o neodvisnosti in suverenem razvoju države Bosne in Hercegovine. Odklanjajoč rezultat referendumu ter mednarodno priznanje BiH je Srbska demokratična stranka sprejela odločitev, da s pomočjo Miloševićevega režima nasilno (z vojno) doseže svoj

cilj etnične delitve in uničenje države Bosne in Hercegovine. V volilnih ciklih postdaytonskega obdobja 1996, 1998 in 2002 so zmagovale etnične stranke (izjema so volitve leta 2000, ko so zmagale civilne/ne-etnične stranke). Večino, ki so jo imele etnične stranke v parlamentarni skupščini Bosne in Hercegovine in v parlamentih entitet, so preoblikovale v vladavino po načelu partnerstva v izvajanju oblasti in se izogibale oblikovanju koalicijskega političnega programa, predvsem zaradi potencialne izgube oblasti zavoljo medsebojnih konfliktnih programskih ciljev strank v koaliciji.

Zaradi nasprotujočih političnih koncepcij etničnih strank, ki so izhajale predvsem iz njihovih različnih etnopolitik, je večino ključnih odločitev o razvoju in integraciji bosansko-hercegove družbe v postdaytonskem obdobju (od grba in zastave do dopolnil o konstitutivnosti narodov ter vzpostavljanja enotne vojske) sprejemal visoki predstavnik mednarodne skupnosti. Etnonacionalnim politikam, katerih nosilke so etnične stranke in tudi druge stranke, ki svojo politiko utemljujejo na radikalizaciji etničnih vprašanj, je uspelo na vseh parlamentarnih volitvah povojnega obdobja homogenizirati volivce na etnični podlagi. Etnično homogenizacijo kot način pridobivanja glasov volivcev so na volitvah leta 2006 uporabile Zveza neodvisnih socialdemokratov, Stranka za Bosno in Hercegovino in Hrvaška demokratična zveza 1990. Radikalno zastavljanje etničnih vprašanj v okviru volilnih kampanj dveh nasprotujočih si strank, Zveze neodvisnih socialdemokratov v Republiki srbski in Stranke za BiH v Federaciji BiH leta 2006 je pripeljalo do etnične homogenizacije Srbov na eni strani in Bošnjakov na drugi. Ta se je izkazala v volilni zmagi obeh strank tako za članstvo v predsedstvu Bosne in Hercegovine kot za mandate v parlamentih Republike srbske in Federacije BiH. Konceptualni konflikt glede spremembe Ustave BiH med Stranko za BiH in Zvezo neodvisnih socialdemokratov je izključila možnost za oblikovanje uspešne koalicije med njima. Ker sta imeli ti dve stranki skupaj s Stranko demokratične akcije po volitvah 2006 matematično večino v parlamentarni skupščini Bosne in Hercegovine, oblikovanje koalicijskega programa za parlamentarno večino ni bilo verjetno. Parlament Bosne in Hercegovine prav zato, ker ni bilo medstrankarskega koalicijskega političnega programa, v svojem mandatu 2006–2010 nima stabilne parlamentarne večine. Delovanje parlamenta Bosne in Hercegovine v mandatnem obdobju 2006–2010 zaznamujejo medstrankarski konflikti in blokade, ki jih izvajajo ravno stranke, podpisnice sporazuma o parlamentarni večini (SDA, HDZ BiH, SNSD, SzBiH, HDZ 1990 in PDP). Glavni opredeljeni cilj parlamentarne večine za mandatno obdobje 2006–2010 je izpolnitev pogojev za podpis Stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma z EU.

Problem konsenza glede reforme policije je bil rešen po pritisku mednarodne skupnosti v letu 2008; medstrankarsko soglasje o reformi policije je omogočilo Bosni in Hercegovini, da podpiše prvi sporazum z Evropsko unijo, Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum. Konflikt med strankami, ki sestavljajo parlamentarno večino za mandatno obdobje 2006–2010, je pripeljal do dejanskega razpada večine v parlamentarni skupščini Bosne in Hercegovine v drugi polovici leta 2008 in v začetku leta 2009, saj so tri izmed strank izstopile iz večine, in sicer SDA, HDZ BiH in SNSD. Konec leta 2008 začnejo medsebojno komunikacijo in sporazumevanje glede treh vprašanj, ki so pogoj za nadaljnje vključevanje Bosne in Hercegovine v Evropsko unijo, in sicer status območja Brčko, državna lastnina in ustavne spremembe. Leta 2009 parlamentarno večino zapusti tudi Stranka demokratičnega napredka.

Zaradi nedelovanja parlamentarne večine v parlamentarni skupščini Bosne in Hercegovine v mandatnem obdobju 2006–2010 je prišlo do destabilizacije družbenega, političnega in gospodarskega razvoja Bosne in Hercegovine. Namesto da bi se zakonodajna aktivnost parlamentarne

skupščine in njena moč političnega nadzora dela sveta ministrov in državnih ministrstev povečali, je prišlo do marginalizacije bosansko-hercegovskega parlamenta. Tako delo kot vpliv parlamentarne skupščine BiH sta v mandatnem obdobju 2006–2010 skoraj zamrla. Moč in oblast se je skoncentrirala v rokah voditeljev šestih političnih strank, od začetka leta 2009 pa samo še v rokah voditeljev treh strank: HDZ BiH, SNSD in SDA. Ker ni bilo konsenza med vladajočimi strankami, se je parlamentarna demokracija v Bosni in Hercegovini znašla v veliki krizi. Parlamentarna večina je propadla, ker ni temeljila na skupnem političnem koalicijskem programu oz. programu, ki omogoča konsenz. Ena od mogočih rešitev je razpis predčasnih volitev, druga pa dosledna uporaba Bosnskih pooblastil OHR pri sprejemanju zakonov za pospešitev integracije Bosne in Hercegovine v Evropsko unijo, ki pa je manj verjetna. Po volitvah leta 2010 bo nujno reformirati sam politični pluralizem v BiH; treba je onemogočiti način oblikovanja parlamentarne večine po načelu partnerstva. Na začetku vsakega mandata skupščine je treba natančno opredeliti politični program za koalicijsko vladanje parlamentarne večine.

Prevedel Blaž Ilc

Literatura

DNEVNI AVAZ, 1.9.–28.10.2006.

FILIPOVIĆ, M. (1997): *Bosna i Hercegovina 1990 – Analiza izbornog procesa*. Sarajevo, Promokult.

FOSKULER, K. (2008): BiH crna rupa na karti Evrope. *Oslobođenje*, 9.12.2008.

Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2008. godini. Bruselj, Komisija evropskih zajednica, 5.11.2008.

MARKEŠIĆ, I. (2004): *Kako smo sačuvali Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo – Zagreb, HNV Sarajevo, Sinopsis.

IBRAHIMAGIĆ, O. (2005): *Državno uređenje Bosne i Hercegovine*. Mimnes Lukavac.

OSLOBOĐENJE, 1.9.–28.10.2006.

Osrednja volilna komisija BiH. Dostopno prek: www.izbori.ba (29.08.2010).

PAVLOVIĆ, V. IN ORLOVIĆ, S. (2007): *Dileme i izazovi parlamentarizma*. Beograd, Fakultet političkih nauka.

PEJANOVIĆ, M. (1999): *Bosansko pitanje i Srbi u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo, Bosanska knjiga.

PEJANOVIĆ, M. (2005): *Politički razvoj Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*. Sarajevo, TDK Šahinpašić.

PEJANOVIĆ, M. (2006): Struktura i karakteristike razvoja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini 1989–2003. V *Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini*. Sarajevo, Fakultet političkih nauka.

PEJANOVIĆ, M. (2008): Bauk konsensusa u parlamentarnoj demokratiji BiH. *Oslobođenje*, 23., 24. in 26.11.2008.

Programski cilji SNSD, SDA, SzBiH, HDZ BiH, HDZ 1990, PDP in NSRzB za oblikovanje parlamentarne večine v parlamentu BiH, za obdobje 2006–2010. Oslobođenje, 4.1.2007.

RAVLIĆ, S. (2008): *Dileme političkog predstavištva*. Politička kultura, Zagreb.