

# «Dejtonska Republika»

*Valglov i Bosnia-Hercegovina etter Dayton-avtalen*

**Tore Wilken Nitter Walaker**

**Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo**

**29.01.2002**



# INNHALDSLISTE

<b>FORKORTINGAR .....</b>	<b>7</b>
<b>1 TEMA OG INNLEIING .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Problemstilling.....</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Aktørar .....</b>	<b>11</b>
<b>1.3 Forskingsdesign .....</b>	<b>12</b>
<b>1.4 Kjelder og metode .....</b>	<b>14</b>
<b>1.5 Oppbygging av oppgåva .....</b>	<b>17</b>
<b>2 TEORI .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1 Demokratisering .....</b>	<b>20</b>
2.1.1 Presidentstyrke vs. partistyrke.....	21
2.1.2 Fleirtals- vs. forholdstalsvalg .....	21
2.1.3 Åpne vs. lukka listesystem .....	23
<b>2.2 Ny-institusjonalisme.....</b>	<b>24</b>
2.2.1 Valgsystem.....	25
2.2.2 Statsform .....	27
2.2.3 Regjeringsform.....	28
<b>2.3 Samanfating av kapitlet.....</b>	<b>29</b>
<b>3 HISTORISK OG POLITISK KONTEKST .....</b>	<b>31</b>
<b>3.1 Perioden inntil fredsavtalen av 1995.....</b>	<b>32</b>
<b>3.2 GFAP – Dayton-avtalen.....</b>	<b>36</b>
<b>3.3 Protektorat.....</b>	<b>38</b>

<b>3.4</b>	<b>Politisk kontekst i perioden 1995-2001 .....</b>	<b>40</b>
3.4.1	Veljarnivå – metodiske problem .....	44
3.4.2	Tilbakevending av flyktingar .....	45
3.4.3	Krigsbrottsverk .....	48
3.4.4	Sikkerheit for eige liv og eigedom og etnisk gruppe .....	49
3.4.5	Gjenoppbygging etter krigen .....	50
<b>3.5</b>	<b>Nabostatane si politiske regimeendring .....</b>	<b>51</b>
<b>3.6</b>	<b>Samanfatting av kapitlet .....</b>	<b>52</b>
<b>4</b>	<b>INSTITUSJONAR PÅ STATS- OG ENTITETSNIVÅ .....</b>	<b>53</b>
4.1	Konstitusjonen .....	53
4.2	Ansvarsfordeling mellom offentlege styringsnivå .....	55
4.3	Grunnlag for administrativ inndeling i BiH .....	57
4.4	Presidentskap på statsnivå .....	58
4.5	Parlament på statsnivå .....	61
4.6	Regjering på statsnivå .....	62
4.7	Konstitusjonelt grunnlag for entitetane .....	63
4.8	Presidentar på entitetsnivå .....	64
4.9	Parlament på entitetsnivå .....	64
4.10	Regjering på Entitetsnivå .....	65
4.11	Samanfatting av kapitlet .....	65
<b>5</b>	<b>INNHALDET I UTKAST TIL VALGLOV .....</b>	<b>67</b>
5.1	Forslagsprosessen .....	68
5.2	Medlemskap i Europarådet .....	70
5.3	Politisk viktige paragrafar i valglovsforslaget .....	71
5.3.1	Stemmerett .....	71
5.3.2	Valgsystem til parlament .....	72
5.3.3	Den føderale staten .....	74

5.3.4	Presidentskapet.....	75
<b>5.4</b>	<b>Samanfatting av kapitlet.....</b>	<b>76</b>
<b>6</b>	<b>IMPLIKASJONAR AV LOVFORSLAGET.....</b>	<b>79</b>
<b>6.1</b>	<b>Viljen til å vedta ei valglov.....</b>	<b>79</b>
6.1.1	Den parlamentariske prosessen .....	82
<b>6.2</b>	<b>Stemmerett.....</b>	<b>82</b>
<b>6.3</b>	<b>Valgsystem .....</b>	<b>85</b>
6.3.1	Utjanningsmandat .....	86
6.3.2	Minoritetsrepresentasjon .....	86
6.3.3	Proporsjonalitet .....	88
6.3.4	Kvinneleg representasjon .....	89
6.3.5	Åpne lister .....	91
<b>6.4</b>	<b>Den føderale staten.....</b>	<b>92</b>
6.4.1	Borgaranes preferansar og friheit.....	93
<b>6.5</b>	<b>Presidentskapet.....</b>	<b>95</b>
6.5.1	Preferansevalg .....	99
6.5.2	Ministerrådet .....	101
<b>6.6</b>	<b>Samanfatting av kapitlet.....</b>	<b>101</b>
<b>7</b>	<b>KONKLUSJONAR.....</b>	<b>103</b>
<b>7.1</b>	<b>Rekapitulering av hensikta med oppgåva .....</b>	<b>103</b>
<b>7.2</b>	<b>Empiriske funn .....</b>	<b>104</b>
<b>7.3</b>	<b>Lærdommar for andre case.....</b>	<b>105</b>
<b>7.4</b>	<b>Forslag til vidare arbeid på temaet.....</b>	<b>106</b>
	<b>LITTERATURLISTE.....</b>	<b>107</b>
	<b>VEDLEGG .....</b>	<b>113</b>



## Forkortingar

*BiH*: Bosnia-Hercegovina på norsk, Bosna i Hercegovina på bosnisk blir til BiH.

*FBiH*: Federacija Bosna i Hercegovina, den muslimsk-kroatiske føderasjonen. Ein av to entitetar som utgjer den føderale staten BiH.

*RS*: Republika Srpska, den bosnisk-serbiske entiteten. Den andre av to entitetar som utgjer den føderale staten BiH.

*PIC*: Peace Implementation Council. PIC er det høgaste politiske organ for saker som vedkjem implementeringa av GFAP. Vart oppretta ved London-konferansen 8.-9. desember 1995, og skulle ta over som internasjonalt organ etter at "the International Conference on Former Yugoslavia" (ICFY) formelt skulle nedleggast. Alle statar, internasjonale organisasjonar og byrå som deltok på London-konferansen vart konstituert som medlemmer av PIC.

*Dayton-avtalen eller GFAP*: General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. Avtale mellom tre partar: BiHs regjering ved president Alija Izetbegovic, Serbias President Slobodan Milosevic på vegne av den bosnisk-serbiske gruppa og Kroatias President på vegne av den bosnisk-kroatiske gruppa. Avtalen vart inngått i Dayton, Ohio, USA 21. november 1995 og underteikna i Paris 14. desember 1995 og markerte slutten på tre og eit halvt år med krig i BiH. Avtalen regulerer militære spørsmål om krigsavslutning, delelinje, utplassering av internasjonal styrke, samt sivile spørsmål som menneskerettar, politi, kultur, konstitusjon, valg osv.

*IS*: Det internasjonale samfunn. Samleomgrep for internasjonale organisasjonar, øvrige organisasjonar som arbeidar i BiH og andre statar.

*OHR*: Office of the High Representative, øvste autoritet i implementering av sivile saker i BiH, oppretta gjennom Dayton-avtalen.

*OSSE*: Organisasjonen for Sikkerheit og Samarbeid i Europa.

**Politiske parti:**

SDA – Stranka Demokratske Akcije – Partiet for Demokratisk Handling  
(muslimsk nasjonalistisk parti)

SDS – Srpska Demokratska Stranka – Serbisk Demokratisk Parti (serbisk  
nasjonalistisk parti)

HDZ – Hrvatska Demokratska Zajednica – Kroatisk Demokratisk Samfunn  
(kroatisk nasjonalistisk parti)

SDP – Socialdemokratska Partija – Sosialdemokratisk Parti (multietnisk parti med  
sterkast grunnlag i byane i det muslimske området)

# 1 Tema og innleiing

Meir enn fem år gjekk etter fredsavtalen frå 1995 utan at Bosnia-Hercegovina (BiH) klarte å vedta noko valglov. Landet har operert med Rules and Regulations frå OSSE sidan dei første valga vart holdt i 1996 fram til det foreløpig siste valget i november 2000. Med vanleg fleirtal skulle statsparlamentet vedta ei valglov, men klarte det ikkje før i august 2001. Tema for denne hovedoppgåva er kva som har stått i vegen for ei ny valglov, og korleis vedtakinga av ei ny valglov heng saman med politikken som har vore ført i BiH i perioden etter krigen tok slutt og fram til sommaren 2001.

Ved Jugoslavias oppløysing på byrjinga av 90-talet reiste BiH seg som eit sjølvstendig land med ei internasjonalt godkjent regjering. Til saman fem statar vaks ut av oppløysinga. Men før den internasjonale godkjenninga kom, vart landet fillerista mellom tre etniske grupper og nasjonalistiske leiarar.

Krigen varte i tre og eit halvt år, inntil USA la tyngde bak fredsforsøka og ein fredsavtale vart vedteken av representantar frå Kroatia, Serbia og BiH i Dayton. Fredsunderskrivarane viste at dette hadde vore ein *internasjonal* krig så vel som ein krig mellom *interne* grupper i BiH: Serbias og Kroatias presidentar representerte andre, sjølvstendige land. Fredsforhandlarane meinte at desse nabolanda måtte delta i fredsprosessen med si tyngd overfor kroatisk og serbisk krigførande partar i BiH. Sidan den formelle underteikninga av Dayton-avtalen i Paris 14. desember 1995, har BiH vore delt mellom to *entitetar* i ein føderal stat.

Avtalen trakk opp ein ny konstitusjon for landet og slo fast at det innan ni månader etter avtaleinngåinga skulle haldast valg til alle nivå av forvaltninga. Valget skulle OSSE ta seg av, mens alle andre sider av den sivile implementeringa av avtalen skulle tas hånd om av eit nyoppretta organ, ein "High Representative".

Oppgåva har fått navn etter fredsavtalen frå Dayton. Skrivemåten ”Dejtonska Republika” er den bosniske versjonen av ”Dayton-republikken”, som viser til at avtalen bestemte forma på BiH som republikk.

## 1.1 Problemstilling

Oppgåva dreiar seg om politikk og institusjonar i BiH. Mi interesse har vore å belyse BiHs politiske liv og system i perioden sidan avslutninga av krigen i 1995 fram til sommaren 2001. Meir spesielt har eg vore oppteken av å belyse korleis politiske stridsspørsmål og institusjonelle hindringar i perioden 1995-2001 hindra ei valglov frå å bli vedteken. Problemstillinga er med andre ord å avdekke prosessen fram til vedtakinga av ny valglov i Bosnia-Hercegovina etter Dayton-avtalen. Kvifor tok det så lang tid? Hadde det å gjere med Dayton-avtalens opplegg for organisering av det politiske liv i tida etter 1995? Eller må forklaringa søkast i djupe politiske konfliktlinjer, heller enn dei institusjonelle rammene? Det er i denne samanhengen også heilt nødvendig å analysere valglovas innhald nærare – altså det som skulle bli sluttproduktet av den vanskelege beslutningsprosessen.

Valglova er analysens eksplanandum, det vil seie det fenomen som skal forstås og forklarast. Det er dermed ei forutsetning for analysa å gjere nærare greie for dette fenomenet, altså valglovas innhald. Forklaringsresonnementa (eksplanans) blir bygd opp av ulike institusjonelle og politiske forhold. Herunder er det vesentleg å gjere greie for dei rammene som Dayton-avtalen legg for utøvinga av politikk.

BiH står i ein særeigen posisjon av land i overgangsfasen mellom regimetypar. Landet har vore i krig, og har lenge vore dominert av nasjonalistiske politikarar, med ein internasjonal administrasjon som har fått i oppdrag frå det internasjonale samfunn å bidra til gjenreisinga av BiH som stat. Lokale politikarar har ein overdommar i denne internasjonale administrasjonen, som kanskje skapar mindre vilje blant politikarane til å handle. BiH er eit land utan demokratiske tradisjonar, og det skapar også usikkerheit m.h.t. kva demokratiske reglar som vil passe best i landet, og

kanskje BiH er utsatt for eit demokratisk eksperiment, der ulike valgsystem blir utprøvd før ein kan fastslå kva det beste valgsystemet i landet vil vere.

Eg har brukt lang tid på å finne fram til kva som skulle bli temaet for denne hovedoppgåva. B. Guy Peters (1998) nevner kva utfordringar ein forskar står overfor ved innleiinga av arbeidet med eit case:

*”...the extent to which the researcher can know a priori what the case is a case of. Sometimes a case that appears intriguing is not clearly defined before the researcher enters the scene. That researcher will have to spend some time simply deciding how to classify the case, and then how to fit it into the descriptive and theoretical frameworks of the discipline” (Peters 1998:145).*

Opggåva er eit resultat av mange års interesse for landet og folket i landet. Ved ei tilfeldigheit kom eg over eit valglovsforslag på engelsk, og det slo meg at det kunne brukast for å illustrere det bosniske demokratiets verkemåte. Eg er glad for at eg fekk muligheita til å skrive om valglova, som er så sentralt for eit demokrati.

## 1.2 Aktørar

Aktørane finst på fleire nivå: Det internasjonale nivå er representert ved organisasjonar som er direkte involvert i forslagsfasen for valglov, eller opplæring av politikarar i valgtekniske spørsmål. Aktørar på det nasjonale nivå er parlamentet og regjeringa, og på det etnisk-nasjonale nivå er det dei politiske partia og delstatsparlamenta og –regjeringane.

Det internasjonale nivå har først og fremst desse aktørane: OSSE og ”Office of the High Representative” forkorta OHR. OSSE er overlatt alt ansvar for valgavvikling og for saman med OHR å foreslå ny valglov og vil derfor vil bli gjenstand for mest oppmerksomheit. OHR er viktig som implementerande part av sivile gjeremål, han har bl.a. makt til å avsette lokale myndigheitspersonar som ikkje viser nok vilje til samarbeid.

På det nasjonale nivå er aktørane regjering og parlament, desse representerar også nivået der ei valglov vedtas.

Nivået som eg har kalt det etnisk-nasjonale består av delstatane og kantonar, med tilhøyrande politiske parti. Det er på dette nivået dei politiske partia har sin basis. Partia eksisterar også på det nasjonale nivå, men der er kampen mellom dei ulike etnisk-nasjonale interessene blokkerande for ei maktutøving. På det etnisk-nasjonale nivå er det parlament i delstatane og i kantonane, der partia har forholdsvis fri utfolding av makt utan for mykje overlapping mellom ulike parti. Aktørane på dette nivået opererer altså i stor grad uavhengig av dei andre.

Dei politiske partia er både nasjonalistiske og multietniske, eksempel på sistnevnte er SDP (FBiH), SNSD (RS) og PDP (RS). Både dei multietniske partia, og dei nasjonalistiske partia SDA (FBiH), HDZ (FBiH) og SDS (RS) blir i denne oppgåva oppfatta som einheitlege aktørar fordi dei er svært sentralstyrte. Legitimiteten utgår i stor grad frå toppen, frå samhörighet med ein leiar (Ballagus 2000).

### 1.3 Forskingsdesign

Oppgåva har eit kvalitativt forskingsdesign, der eitt case – ein politisk prosess i eit land – skal belysast. BiH fekk eit svært komplisert statssystem etter fredsavtalen som også trakk opp ein konstitusjon for landet. For å klare å dekke dette grundig blir det nødvendig med eit svært inngående studium av caset. Innanfor rammene av ei hovedoppgåve kan det ikkje kombinerast med å dekke fleire case.

Peters (1998) nevner at:

*"One primary reason for attempting to do comparative research with only a single case is to utilise a very particular case to characterise a phenomenon that appears to be especially apparent in that one case...The second reason for using a single case is that the case may be the hardest one, so that if the theory appears to work in this setting it should work in all others...Finally, there is the 'Mount Everest' reason for doing studies with just a single case – it is there (Peters 1998:62ff).*

Caset er eksempel på ein overgang til demokrati som framtrer svært tydeleg: BiH er både i ein overgangsfase frå diktatur til demokrati, har nettopp vore gjennom krig der dei krigførande partane sidan har blitt tvungne til å forsøke å leve saman, og der det internasjonale samfunn har investert mykje pengar og menneskelege ressursar for

å assistere oppbygginga av eit demokrati. Alle desse tre aspekta gjer caset spesielt og tydeleg.

Så kvifor studere BiHs politiske system i perioden 1995-2001? Som Peters nevner så er det eit case 'som er der'. I samkvemet av statar har landet ein spesiell posisjon, ved at det internasjonale samfunnet har teke på seg ein overordna rolle med å få landet til å bli eit normalt fungerande land med demokratiske institusjonar og eit liberalt politisk styresett. Styrken ved å velje dette caset er at eg kjenner det godt etter å ha opplevd landet, folket og politikken i landet på nært hald i dei åra oppgåva strekker seg over.

Svakheita ved å velje dette caset er at den er så spesiell at den vanskeleg lar seg fylle inn i eit komparativt mønster. Det er få studier som er gjort som kan fungere som førebilete. Etnisk nasjonalisme har i så stor grad påverka utviklinga i landet, at studiet av dette *kan* ha avgrensa gyldigheit og at det dermed kan vere vanskeleg å trekke samanlikningar til andre land. Likevel så finst det andre land som opplever delar av det samme som BiH. Splittinga i folkegrupper, problem med å etablere eit statleg nivå, og krig etterfølgt av tvangssamarbeid, kan også bli eit mønster som vil gjentakast andre stader til andre tider. Sjølv om mitt studium av BiH skal gå over ein periode som strekk seg fleire år tilbake, så vart ikkje striden om ei ny valglov avslutta før i sluttfasen av skrivninga. Det er med andre ord ikkje så langt tilbake i tid at eg vil få fordelan av eit klart overblikk over det som skal studerast.

Formålet med oppgåva er forklarande, men sidan caset er såpass åpent og det må gjennomførast eit omfattande studie av caset for å finne ut kva det er som ligg bak, har oppgåva eit induktivt eksplorerande design.

Det at oppgåva i sitt formål er forklarande vil seie at kjente variablar og utfall av ein prosess som har foregått i nær historisk tid vil bli søkt forklart ved å bygge opp ein modell i ein forklarande analytisk strategi (Yin 1994:110ff). Peters (1998) nevner at:

*"In the first place, good case researchers accept complexity and multiple causation as a crucial characteristic of their research, rather*

*than as a bother to be eliminated, as it appears to be in some variable-oriented research. It is difficult to believe that complex political events are always the consequence of a few variables that are capable of being measured at the interval level. In addition, the case-study attempts to locate its findings in its particular historical and cultural milieu, rather than assuming some degree of isolation of political events from their surroundings. As a result of that 'embeddedness', the case-study can look directly at the sequence of events that produced an outcome, rather than just at the outcome" (Peters 1998:141).*

For å belyse prosessen fram til etablering av ei valglov, så vil det bli lagt til grunn fleire mulige forklaringar. Partipolitisk strid er ein av desse forklaringane. Ei anna forklaring kan vere dei institusjonelle rammene som aktørane har å forhalde seg til. Målet er å bygge opp ei forklaring om kvifor aktørane ikkje klarte å sameine seg om ei valglov. Samstundes vil det bli lagt vekt på den politiske og historiske ramma aktørane har å forhalde seg til: Kva har dei politiske skiljelinjene mellom grupper i landet, og den historiske erfaringa til landet, hatt å seie for den vanskelege vedtaksprosessen? Det er ikkje mulig å isolere den historiske erfaringa til aktørane i BiH frå prosessen rundt etablering av ei valglov – aktørane har med seg mykje ballast frå eit vanskeleg samliv.

Peters (1998) nevner at "...although comparative politics is primarily concerned with developing generalisations, it is also about identifying the exceptional cases." Han går vidare med å forklare at i tillegg til å fokusere på generaliseringar – som han identifiserar som hovedhensikta i komparativ politikk – så vil innsamling av ulike case hjelpe til med å fokusere på særtilfella ('outliers'). Dertil krev særtilfella større oppmerksomheit og gransking enn 'normaltilfella'.

## 1.4 Kjelder og metode

Oppgåva har basert seg på ein kvalitativ metodetilnærming. Robert K. Yin trekker fram triangulering som ein styrke ved case-studiet: Å bruke fleire typar kjelder i datainnsamlinga (Yin 1994:91).

Validitet er datas relevans for problemstillinga i undersøkinga (Hellevik 1991:159). Utveljinga av skriftlege kjelder har vore mi åleine, og validiteten av det

som vart utvalgt ville dermed avhenge av at det eg brukte kunne seiast å dekke problemstillinga. Som med skriftlege kjelder, gjaldt problemet med validitet også for intervjupersonar. Relevansen av intervjuobjekta måtte vurderast, ikkje minst måtte eg legge vekt på at flest mulig relevante synspunkt angående problemstillinga kom fram.

Reliabiliteten seier noko om måleprosedyrane knytta til undersøkinga er pålitelege (Mordal 1989:61). Reliabiliteten kan vere eit problem dersom ein ikkje kan få skilt ut aktørars motiv frå handlingane deira. Reliabiliteten inngår dermed i den totale kvaliteten på datamaterialet. Høg reliabilitet kan sikrast ved å lage ein sti av bevis, eller ein ”bevislink” frå det eine argumentet til det andre, der alt bygger opp under kvarandre. Dette vil i sin tur også auke validiteten.

I mitt case har språk hatt noko å seie for reliabiliteten: I intervju og dokument var det viktig å forstå budskapet riktig, for at reliabiliteten ikkje skulle lide. Peters (1998) legg vekt på at feilmålingar kan svekke reliabiliteten:

*“Error variance is the result of an unsystematic mistake in research. Again, case studies are very open to this type of error, simply because they are usually not subject to replication. Most case studies are unique opportunities to observe a political process, and without several scholars working on the same case it is unlikely that there will be any cross-checking. Even if there are multiple reports of the same case, different theoretical perspectives may mean that the researchers will not be interested in the same data” (Peters 1998:144).*

Eg veit ikkje om andre som har utført eit arbeid med ei problemstilling noko tilsvarande mi, eller noko nær mitt tema angående BiH. Det ligg ein stor byrde på meg for å gjere færrest mulig mistak. Sjølv om det hadde vore andre som hadde utført noko tilnærma mitt arbeid, er Peters oppteken av at forskarar i seg sjølv kan representere den viktigaste uavhengige variabelen:

*“Even if those researchers were interested in the same issues, and were working within the same intellectual framework, differences in the ways in which the research is conducted may easily introduce extraneous sources of variance. It is sometimes argued that in case-research the researcher is the major independent variable...” (Peters 1998:156).*

I denne oppgåva er det brukt to hovedgrupper kjelder: Det første er dokument som handlar om forslag til valglov, Dayton-avtalen og bøker skriva om BiH's demokrati. Det andre er både åpne og fokuserte intervju med sentrale aktørar i dei politiske partia og i det internasjonale samfunn (IS). Desse to angår data-innsamlinga.

I tillegg har det vore utført observasjon av politiske fora. Dette er ikkje brukt som kjelde til data, men som bakgrunnsinformasjon om korleis dei politiske strukturane i BiH verkar. Det har vore nyttig, for lettare å kunne knytte navn på institusjonar og politiske parti til det teoretiske stoffet som eg behandlar.

Mange dokument som gjeld caset er i si opprinnelege form tilgjengelege på engelsk, og dette er medverkande grunn til at caset er valgt. Det har vore lettare å kome nær originalkjelder utan å måtte gå om det lokale språket, bosnisk. Valglovsforslag eksisterar på engelsk, Dayton-avtalen og fleire bøker om BiH, likeså publikasjonar frå internasjonale byrå som er representert i BiH.

Feltarbeid i BiH vart gjennomført der eg intervjuar personar som har fulgt den politiske prosessen, både i bosniske politiske parti, og blant IS sitt personell. Ein del nordmenn som har tenestegjort i IS har også vore nytta. Bosniske politiske parti, og folk i IS, kunne dels kontaktast via e-post for å klargjere kven som var interessante å snakke med.

Både intervju som er åpne og fokuserte i sin karakter vart nytta. Fokuserte intervju krev at intervjuaren er svært godt innforstått med alle sider av problematikken som det snakkast om, og at intervjuet blir ei utdjuping av allereie kjente standpunkter. Åpne intervju krev like mykje av intervjuaren, men gir intervjuobjektet større friheit til å snakke fritt om kva han vil, og dermed kan det åpne for at intervjuaren oppdagar nye ting.

I samtalar/intervju med personar i bosniske politiske parti var det ei utfordring å skille motiver ut frå handlingar, fordi politikarar kan ha grunnar til å skjule sine motiver, og kan leie oppmerksomheit inn på mindre relevante områder.

Bakgrunnsinformasjon om dei politiske partia har blitt innhenta frå organisasjonar som samarbeidar med politiske parti i landet.

Hos IS var prosessane betre dokumentert og åpnare, enn i politiske parti og samstundes lettare å skille motiv og handlingar. IS er ein medhjelpar for å skape eit fungerande sivilt samfunn i BiH, og dermed skulle ein anta at IS ikkje ville handle i strid med målsettingane. Det er likevel mulig at interne stridigheter mellom deltakarar i IS, som kjem frå ulike land og fleire organisasjonar, er medverkande til at det har vore problematisk å få ei valglov vedteken.

Feltarbeid vart utført to gonger: Den første gongen sommaren 2000, før sjølve problemstillinga var klarlagt, og sidan våren 2001, etter at skrivinga var godt i gang. Under det første feltarbeidet vart mykje tid brukt på å orientere meg i 'landskapet' av organisasjonar og personar. Ved heimkomst til Norge vart inntrykka bearbeida og ei problemstilling utarbeida. Under feltarbeidet våren 2001 var oppgåva å samle inn data til skriveprosessen. Då fekk eg også anledning til å observere parlamentets arbeid på nært hald.

## 1.5 Oppbygging av oppgåva

Den vidare oppbygginga av oppgåva er ei gjennomgang av visse delar av demokratiseringsteori og utvalgte delar innan ny-institusjonalismen i kapittel 2. Her vil det bli forsøkt å avklare nokre partimessige og institusjonelle forhold av betydning for dei kommande kapitla.

I dei neste fire kapitla blir caset gjennomgått. Kapittel 3 set oppgåva i sin kontekst: Den historiske bakgrunnen for statsdanninga, og politikk i BiH. Landets politiske institusjonar blir presentert i kapittel 4, kva institusjonar som vart oppretta etter fredsavtalen i 1995 og i kva forhold dei står til kvarandre. Valglovas politisk interessante paragrafar blir gjennomgått i kapittel 5. I kapittel 6 vert desse paragrafane og den politiske kampen om paragrafane analysert og sett i samanheng med den institusjonelle ramma lova er meint å verke i.

I kapittel 7 forsøker eg å trekke nokre lærdommar av den empiriske og teoretiske gjennomgangen i oppgåva.

## 2 Teori

Caset som skal belysast representerar eit ungt demokrati som høyrer til ei ”bølge” av demokratiske nyskapingar og kom saman med store endringar på det internasjonale nivået. Kommunismens kollaps og ei nyorientering blant mange gamle og nyskapt statar, førte til at demokrati vart dominerande styreform i slike statar. Korleis har denne transesjonen gått, og kva løysingar på demokratiske problem har desse nye demokratia valgt? Caset i denne oppgåva representerar eit tilfelle der denne transesjonen har vore spesielt vanskeleg. Mange faktorar kan nemnast som årsakar til dette, blant anna nasjonalisme, intolerante ideologiar, økonomiske nedgangstider, oppløysing av sentralmakta, religion, og krig.

Men årsakane bak vanskelegheitene er ikkje tema for oppgåva. Temaet er korleis eit land - med alle vanskelegheiter som det har gjennomgått i BiH sitt tilfelle – kan klare å bygge opp noko som skal fungere demokratisk. Rustow meiner at:

*”Democratisation is the by-product of a stalemate situation of an inconclusive struggle, [in which] the main protagonists may seek democracy to end the struggle... Democracy is usually not established by committed democrats, but as a second-best compromise between conflicting interests whose primary preferences are otherwise. The decision to enter a democratic compromise is usually ‘a distasteful decision’” (Rustow 1970:337-556).*

Forhåpentlegvis kan denne oppgåva også bidra til forståing av statars problem med å bygge opp demokratiske styreformar, statar med nokon av problema som BiH har hatt. Andre land på Balkan slit også med demokratiske problem i forhold til minoritetar. Også i øvrige delar av verda finn ein dette uløyste problemet: Korleis skal ein sjølvstikker og kanskje nasjonalistisk majoritet kunne gi etter og innrømme demokratiske rettigheitlar til ein ofte stor minoritet som kanskje blir sett på som ein trussel mot majoritetens eksistens og ”naturlege” rett til sin nasjonalstat? Og korleis kan minoritetar gjennom demokratiske verkemiddel klare å hevde sin rett utan at majoriteten føler at dei har gitt for mykje til minoriteten?

Ein av forutsetningane i denne oppgåva er at BiH i perioden 1995-2001 var inne i overgangen til demokrati, også kalt transesjonsperiode. Dei politiske partia er usikre på deira sjansar til å overleve i det systemet som blir etablert. At dei politiske partia har ulike utsikter til å overleve i eit nytt politisk klima kan skape usikkerheit med hensyn til politiske prioriteringar.

Teorien som blir presentert skal belyse problemstillinga i oppgåva og vere med på å strukturere gjennomgangen av BiHs demokratiske system. Delar av demokratiseringsteori og ny-institusjonalisme blir gjennomgått. Det er ikkje hensikta å dekke alle aspekt av demokratiseringa, men nokre utvalgte delar av den.

Det som skal bidra til å forklare valgløva er politiske skiljelinjer i bosnisk politikk og ueinigheit om delar av valgløva, det institusjonelle rammeverket som BiH opererer i gjennom konstitusjonen og reglar i avtaleverk.

## 2.1 Demokratisering

Huntington er blant dei som ser på overgang til demokrati som ein global prosess i etterfølgjande bølger. Den første bølga gjekk frå 1820 til mellomkrigstida, den andre frå 1945 til dei tidlege 1960-åra. Forandringane i Aust-Europa i 1989 er ein del av den tredje bølga, frå 1974 til ut på 90-talet (Huntington 1997).

Barbara Geddes (1996) vil vise at det er eit sterkt og direkte forhold mellom politikarar sitt ønskje om å forbetre eigne valgsjansar og valg av demokratiske politiske institusjonar. Ho forventar sterkare presidentstyre og fleirtalsvalgssystem i land der kommunistpartiet stod sterkt på den tida dei institusjonelle valga vart gjort. Modellen hennar blir overført til dette caset ved å bytte ut ”kommunistpartiet” med dei autoritære, nasjonalistiske partia.

Dei autoritære, nasjonalistiske partia ønskjer å bevare sin maktposisjon, men er ei overleving frå ein periode med etnisk mobilisering, i ein situasjon der det er usikkert kva veg utviklinga vil gå for dei ulike politiske alternativa. Dette er også i tråd med Arend Lijphart som bygger på Rokkans modell om tidleg etablerte parti der Lijphart

bytar ut desse med kommunistpartia, og for Rokkans framvaksande arbeidarklasse der Lijphart bytar ut desse med dei nye demokratiske kreftene (Lijphart 1992:209). I dette caset er dei nye demokratiske kreftene lik dei multietniske partia, og dei tidleg etablerte partia er lik dei nasjonalistiske partia.

### *2.1.1 Presidentstyrke vs. partistyrke*

Geddes set styrken til presidentembetet opp mot styrken til dei politiske partia som vekslende verdiar i eit spel-teoretisk skjema. For Latin-Amerika har forskarar notert ein korrelasjon mellom svake parti og sterke presidentembete. Ei forklaring på dette kan vere at lovgivande forsamlingar med svake parti har ein tendens til å delegere makt til presidenten som ein måte å få politisk handlekraft inn i systemet på. Ei anna forklaring kan vere at i usikre tider kan presidentstyre vere meir enn ein måte å vinne makt (Geddes 1996:17-18).

I BiH var situasjonen speilvendt av den latin-amerikanske: Presidentskapet ein svak institusjon og dei politiske partia innehavarar av mykje makt. Det kan ha vore tale om ein uvilje mot å overføre makt frå sterke parti for å styrke presidentskapet.

Presidentembetet i BiH er ein seremoniell institusjon som symboliserar ein felles stat (Gall 2000) slik den vart nedfelt ved signeringa av Dayton-avtalen i 1995. Dei politiske partia som deltok der representerte dei tre største nasjonale gruppene i landet, og dei såg for seg ei framtid der deira politiske parti måtte sikrast størst mulig makt, og dette ville då skje ved at dei delte myndigheitsområder seg i mellom. Eit verkemiddel kunne vere å redusere dei felles statlege institusjonane, som presidentskapet. Med endra maktforhold mellom partia kan preferansane med hensyn til presidentskapet endre seg.

### *2.1.2 Fleirtals- vs. forholdstalsvalg*

Geddes påpeikar at små parti, nedadgåande parti og parti med ei usikker framtid føretrekk ei proporsjonal representasjonsordning. Aust-Europa opplevde volatilitet i partisystemet etter revolusjonane i 1989. Mange parti hadde sterkt svingande oppslutning gjennom overgangsperioden, slik at det ikkje var lett å predikere sitt

partis framtid. Nye parti kom hyppig i og umiddelbart etter 1989, og maktdelingskifta raskt mellom partia (Geddes 1996:19).

I BiH var dette litt annleis, der det eksisterte tre stabile nasjonalistiske parti og berre minimale parti utanom desse tre, frå 1990 og godt inn i perioden som vert undersøkt her. Mange parti vart stifta og i 2000 var det nesten hundre parti. Berre 10-12 av dei er parti i den forstand at dei har jevnlege møter, medlemmer, tillitsvalgte og konkurranse om partipostane – dei andre var meir som NGO'ar å rekne (Ballagus 2000). Makta skifta ikkje mellom dei ulike partia i BiH slik som i det ”ordinære” Aust-Europa, dvs. utanom det tidlegare Jugoslavia. Dei nasjonalistiske partia hadde makta i heile perioden 1995-2000, eit forholdstalsvalgssystem til tross. Først ved valg i november 2000 tapte nasjonalistpartia.

Geddes peikar på at ved tidspunktet for den *andre* institusjonelle forandringa så var graden av oppsplitting av opposisjonspartia ein påverkende faktor for institusjonelle endringar. I Aust-Europa gjekk både kommunistparti og opposisjonsparti i retning oppsplitting etter kvart (Geddes 1996:19). Eit typisk trekk etter at dei totalitære regima i Aust-Europa gjekk i oppløysing, var at styrken til dei regjerande kommunistpartia systematisk vart overvurdert, både av partiet sjølv og opposisjonen. Opprinneleg gjekk kommunistpartia inn for ei sterk presidentmakt og fleirtalsvalgssystem, fordi dei forventar å vinne begge desse (Geddes 1996:20).

Ei ny valglov for BiH er å forstå som landets tredje institusjonelle forandring. Den andre institusjonelle forandringa skjedde med Dayton-avtalen, som ei konsolidering av staten og eit overgangssystem etter ein krig.

Josep M. Colomer (1995) trekk særleg fram to forhold som avgjerande for innføring av fleirtalsvalg framfor forholdstalsvalg ved overgangen frå autoritært til demokratisk styre. Fleirtalsvalg er å forvente dersom (1) dei gamle makthavarane har ein relativt sterk stilling ved forhandlingar med opposisjonen i sjølv overgangsfasen, og (2) dei gamle makthavarane forventar at ein relativt stor andel av opinionen har ein positiv haldning til dei (Colomer 1995:75).

BiHs valgsystem er forholdstalsvalg, og dette kan kanskje sjåast i samanheng med den etnisk og religiøst fragmenterte befolkninga. Slike oppdelte samfunn vil gjerne løyse representasjonsproblema med eit konsosiert demokratisk system. Lijphardt har nevnt Libanon før 1975 som eit godt eksempel på konsosiert demokrati. Det var eit etnisk og religiøst fragmentert samfunn (Lijphardt 1984:40). Eit konsosiert demokrati er kjenneteikna av fire prinsipp: Proporsjonalisme, utøvande organ som fordelar makt også til minoritetsgrupper, føderalt system, gjensidig veto hos ulike grupper (Lijphardt 1992:216-217). Rokkan hevdar at “it was no accident that the earliest moves toward proportional representation (PR) came in the ethnically most heterogeneous countries” blant statane i vest-Europa (Rokkan 1970:157).

Dei første institusjonelle valga i BiH var eit resultat av forhandlingar mellom det regjerande Kommunistpartiet i republikken og dei nye, ”nasjonale” partia. Dette skjedde mens BiH enno var del av Jugoslavia.

BiHs valgsystem vart fastlagt i 1995, mens overgangen til demokrati enno var i startfasen. I dei fem åra som har gått, har dei nasjonalistiske partia gradvis mista den totale dominans dei den gong hadde.

### 2.1.3 Åpne vs. lukka listesystem

Parti med mange kjente personlegheiter går inn for det åpne listesystemet, mens parti med mindre kjente frontfigurar går inn for lukka listesystem. Lukka listesystem forsterkar partidisciplin og makta til partileiarane i forhold til medlemmer (Geddes 1996: 22-23). Haldninga til dei to systema har variert også mellom parti i BiH. Det åpne listesystemet var føretrekt av dei autoritære partia som hadde karismatiske leiarar, mens det største multietniske partiet *opprinneleg* føretrakk det lukka listesystemet. Dette kan ha si forklaring i at eit lukka listesystem vil overlata til partia å nominere forskjellige etniske grupper, mens det multietniske partiet først hadde lita tiltru til at veljarane ville bidra til å oppretthalde ein etnisk miks på valglista, at veljarane konsekvent ville stryke kandidatar av annan etnisk bakgrunn (Vollan 2000).

## 2.2 Ny-institusjonalisme

Politikk blir påverka av korleis institusjonane er. Ifølgje Douglass North er institusjonar:

*”...the rules of game in a society, or more formally, [they] are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change” (North 1990:3).*

Carles Boix legg vekt på den strategiske betydninga institusjonar kan ha:

“Electoral rules are formal institutions that encourage the strategic behavior of both elites and voters and hence force their coordination around a set of viable candidates“ (Boix 1999:609). Boix har tatt for seg etablerte demokrati, men perspektivet kan også gjelde for nyetablerte demokrati.

Colomer trekk følgjande lærdom av studier av politisk endring og demokrati: Institusjonar betyr noko fordi dei i sin natur ikkje kan vere heilt nøytrale, dei definerar til ein viss grad det politiske mulighetsrom. Ein annan lærdom er at strategiske valg er avgjerande i ein periode med overgang til demokrati. Tida for å forlate autoritære styreformer, val av type demokratisk styreform og så etablering av den, er ofte ei tid med stor usikkerheit for alle politiske aktørar. For institusjonelle strategiar i demokratiseringsprosessar skil han mellom før-valgsstrategiar som vanlegvis er dominert av behovet for forhandlingar under usikkerheit, og strategiar under konstitusjonsvedtaking (Colomer 1995:74-75). Colomers før-valgsstrategiar er interessante i denne samanhengen.

Bjørn Erik Rasch nevner seks dimensjonar som demokrati står overfor ved valg av institusjonelle faktorar (Rasch 2000:85). Av desse vil faktorane valgssystem, statsform og regjeringsform bli lagt vekt på. For BiH er desse tre viktige fordi valgsystemet legg grunnlaget for representasjon i folkevalgte organ der nasjonalistiske parti dominerte i dei første åra av etterkrigsperioden. Statsforma til BiH er av så spesiell karakter at den bestemmer både politikk og innbyggjaranes rettigheter på ein

særeigen måte. Regjeringsforma er spesiell i eit samfunn der nasjonalistiske parti nærast har utgjort ein koalisjon.

### 2.2.1 Valgsystem

Det er av betydning om det blir gjennomført ei form for fleirtalsvalg i einpersonkretsar eller om forholdstalsvalg i ein eller annan variant blir nytta (Rasch 2000:84).

Boix hevdar at samfunn som har ”A high degree of ethnic or religious fragmentation is shown to encourage, under certain conditions, the adoption of proportional representation” (Boix 1999:610). Han forklarar dette slik:

*“In small countries, political elites have introduced PR to accommodate ethnic and religious minorities. By contrast, in extremely large countries, such as Australia, Canada, and the United States, PR has not been adopted...In many small European nations, where religious (and sometimes ethnic) cleavages tend to be distributed uniformly across the country, the maintenance of a single-member single-ballot system clearly would have benefited the strongest minority...By contrast, in very large countries, where ethnic and religious minorities tend to be concentrated in specific regions, PR is not necessary to secure the political participation of any significant ethnic or linguistic group” (Boix 1999:620-621).*

Stein Rokkan har tolka innføringa av PR i mange vesteuropeiske land rundt inngangen til forrige århundre som ei form for maktdeling og kompromiss mellom stridande samfunnskrefter. Den framveksande arbeidarklassen ønska ei system med lågare terskel for representasjon for lettare å få innpass i dei lovgivande forsamlingane, og dei tradisjonelle partia følte seg trua og forlangte PR for å beskytte sin posisjon mot nye bølger av mobiliserte veljarar skapt av allmenn stemmerett (Rokkan 1970:157). Som i desse klassesdelte samfunna har BiH sin særeigne deling av samfunnet. Rokkan hevdar også at krava om PR vil auke etter kor etnisk eller religiøst ueinsarta befolkninga er (Rokkan 1987:284). Dette peikar også mot Lijphardts konsosierte demokrati (2.1.2 *Fleirtals- vs. forholdstalsvalg*).

Boix seier at Rokkans teori er underspesifisert: ”Other than stating that political elites adopt PR to protect their political stakes, he does not indicate the conditions

under which policymakers will feel sufficiently threatened to change the current electoral system” (Boix 1999:610). Lijphart hevdar at Rokkans teori er indirekte brukbar for demokratiseringa i Aust-Europa frå 1989 (Lijphart 1992:208).

Colomer identifiserar to variablar som avgjerande for valg av før-valgsstrategi: Den relative forhandlingsstyrken til den utgåande makteliten og deira opposisjon, og forventningane kvar side har om valgresultatet. Colomer identifiserar fire mulige strategiske situasjonar ut frå dette:

- 1) Dersom den utgåande eliten vurderar sin posisjon som gunstig, og samtidig er optimistisk omkring eit valgresultat, så vil denne eliten ønskje å etablere ein majoritets- eller pluralitetsmodell i valgsystemet, eit eitkammersystem, og sentralisering. Dette vil sikre den utgåande eliten det beste grepet om makta.
- 2) Dersom den utgåande eliten ikkje kan trykke betingelsar på opposisjonen, vil dei forsøke å sikre seg ein plass i den kommande strukturen ved å gå inn for pluralistiske institusjonar med muligheter for deling av makt. Særleg gjeld dette eit valgsystem med PR, ein separat valgt president og eit tokammer parlament.
- 3) Dersom den utgåande eliten *kan* diktere betingelsane men har små forhåpningar om eit godt valgresultat, vil dei reagere om lag som under 2).
- 4) Symmetrien i modellen forsvinn når den utgåande eliten verken kan bestemme eller forhandle i ein fordelaktig posisjon om vilkåra for forandring, og når opposisjonen er optimistisk med hensyn til valgresultatet. I denne situasjonen kan opposisjonen påtrykke sine foretrukne institusjonar – men dei er ikkje av den majoritetstypen som den utgåande eliten føretrekker i ein tilsvarende fordelaktig situasjon. Tvert i mot ser det ut til at opposisjonen føretrekk pluralistiske formlar og maktdeling sjølv når dei har ein klar valgseier i vente.

Colomer forklarar fenomenet under 4) over med at større demokratiseringsalliansar kan vere koalisjonar av fleire parti som forutser at dei kjem til å dele seg. Alliansane har dermed to spel som dei spelar, og det er å søke fordelaktige løysingar som allianse, men samstundes ser dei fram til tida då alliansen delast opp og deira eigen fraksjon skal overleve på eiga hand. Denne forventninga om framtidig konkurranse mellom fraksjonar som tidlegare utgjorde ein allianse, gjer at alliansen kollektivt føretrekk pluralistiske institusjonar og maktdeling (Colomer 1995:75-76).

### 2.2.2 Statsform

I motsetning til ein einheitsstat er BiH ein føderalstat. Denne er kjenneteikna av at det er ein konstitusjonelt fastsatt og beskytta deling av autoritet mellom sentrale institusjonar og delstatar. Begrunnelse for føderalstatar finst på to nivå: For det første kan ei oppdeling i delstatar bidra til ei betre tilpassing til borgaranes preferansar. Dessutan representerer den føderale strukturen ei begrensing eller band på statsmakta som bidrar til å sikre borgarane deira friheit (Rasch 2000:86).

Jon Elsters (1998) forklaring av konstitusjonalisme tek for seg binding av statsmakt og kva det betyr for personleg friheit:

*”Constitutions didn’t play an important part under communism. ... they were not meant to constrain and to obligate the power elites. They had little, if anything, to do with the idea of constitutionalism. Constitutionalism is the philosophical source and the institutional embodiment of political freedom, obviously political freedom was not the inherent principle of the soviet-type communist regimes. Thus, after 1989 constitutions evolved into emblems of political liberation in most of the post-communist East and Central European countries. At the same time they were rediscovered as symbols of the renaissance of these countries as independent sovereign nations” (Elster 1998:63).*

Kva betyr det at ei oppdeling i delstatar kan bidra til ei betre tilpassing til borgaranes preferansar? I ein stat med ulike minoritetar kan dei ha ulike preferansar som er på kollisjonskurs med andre minoritetars preferansar. I staden for å dele opp landet i fleire statar, kan det vere ei løysing å dele landet opp i område som blir tildelt autonomi. Det kan vere innan eit geografisk eller tematisk område. Eksempel på det

siste kan vere kulturell autonomi for ein minoritet som ikkje bur samla på eit avgrensa territorium, men er spreidd over større delar av staten.

Kva betyr det at den føderale strukturen representerar ei begrensing eller band på statsmakta som bidrar til å sikre borgarane deira friheit? Autoriteten til delar av det offentlege apparatet er delt mellom ulike nivå i ein føderal stat. Det føderale nivåets makt strekker seg for eksempel ikkje til saker som høyrer heime på delstatsnivå, og vice versa.

BiH er gjort opp av to delstatar i ein føderasjon. Det er utypisk med føderale statar med berre to einheit, dei fleste føderale statar har fleire enn dette. I ein føderalstat med berre to einheit vil det bli ein kontinuerleg kamp med dei same frontane. Med tre delstatar er spelet eit heilt anna, der det kan dannast skiftande koalisjonar. Tsjekkoslovakia er eit eksempel på at ein føderasjon med to delstatar ikkje overlevde. Det finst svært få eksempel på føderale statar med to einheit, og grunnen til dette kan vere at statar med berre to mulige einheit velger å organisere seg annleis. Eit nærliggande eksempel på ein føderasjon med to delstatar er nabostaten til Bosnia-Hercegovina, den Føderale Republikken Jugoslavia, eller Rest-Jugoslavia. Den består av dei to einheitane Serbia og Montenegro, som ikkje opplever andre motsetningar enn mellom dei to delstatane, og dermed ikkje føler at dei kan skifte koalisjonar innan staten.

### ***2.2.3 Regjeringsform***

Den andre essensielle institusjonelle dimensjonen som skiller mellom ulike demokratiske, politiske systemer er – i tillegg til valgsystem – regjeringsform. Europeiske demokrati er i overveldande grad parlamentariske, i motsetning til presidentstyrte. BiH har eit presidentskap beståande av tre presidentar (ei frå kvar folkegruppe) som leiar presidentskapet på omgang. Presidentskapet nominerer statsministerkandidat som så skal godkjennast av parlamentet. Utover dette er presidentskapsinstitusjonen symbolsk viktig som samlande for landet.

BiH er ikkje eit utvetydig parlamentarisk system. I konstitusjonen er Regjeringa og Presidentskapet plassert saman, under tittelen Presidentskap. Presidentskapet har myndigheit til å nominere statsministerkandidat, og sit med makt i visse saker, særleg som øverstkommanderande for dei væpna styrkane. På den andre sida er ikkje BiH eit presidentstyre heller. Regjeringa er ansvarleg overfor parlamentet, som både skal godkjenne regjeringa og kan avsette den. Dessutan har regjeringa makt i mange saker. Det er kanskje meir makt hos regjeringa enn hos presidentskapet i BiH, men styreforma kan best karakteriserast som semi-presidentialisme.

## 2.3 Samanfating av kapitlet

Tre forhold vil bli teke med i den vidare analysen. For det første vil presidentstyre, valgordninga til presidentskapet og politiske partiers makt bli lagt vekt på, for å belyse eit sentralt, vanskeleg punkt i valglovgvninga. Politiske parti, som representantar for sterke maktgrupperingar innan kvar etniske gruppe, har vanskelegheiter med å gi frå seg makt til eit statleg presidentskap.

Det andre som vil bli vektlagt er valgsystemet til parlamenta. Valgsystemet bestemmer korleis stemmer skal omgjerast til representasjon, og i dette ligg det mykje politisk strid mellom ulike politiske interessegrupper. Åpne lister og forholdstalsvalgsystem kan vere med på å forskyve makt, og det følgjer strid med dette.

Det tredje og siste frå dette kapitlet er den føderale staten. Her vil ikkje berre valglova bli stilt under lupen, også statens institusjonelle rammeverk må trekkast inn for å kunne analysere valglova. Samanhengen mellom institusjonar og valgsystem vil kome fram i dei delane som omhandlar den føderale statsdanninga.

Desse tre teoretiske forholda vil bli brukt til å strukturere gjennomgangen av dei empiriske funna i oppgåva.



### 3 Historisk og politisk kontekst

Bosnia-Hercegovina (BiH) var eit område med ein separat identitet frå mellomalderen av og i meir enn 450 år under ottomansk og deretter austerrisk-ungarsk okkupasjon. Etter 1. verdskrig vart det første Jugoslavia danna som eit konstitusjonelt monarki som gjekk over til å bli eit kongeleg diktatur. Titos *Sosialistiske Føderative Republikk Jugoslavia* (SFRJ) oppstod under 2. verdskrig og var eit autoritært regime leia av eit kommunistparti. Under alle dei forskjellige koloniherrane og statsdanningane, beholdt BiH sin status som eit område med eigen identitet knytta til den geografiske utstrekninga, med røter tilbake til seinmellomalderen.

Det er ei generell oppfatning at for å gjere eit godt case-studium så må dette settast inn i ei historisk og kulturell ramme, som Peters nevner: "... the case-study attempts to locate its findings in its particular historical and cultural milieu, rather than assuming some degree of isolation of political events from their surroundings" (Peters 1998:141).

Å sette ting inn i ei slik ramme kan gjere forskaren i stand til å observere ein sekvens av hendingar som skapte eit resultat. Dette kapitlet vil danne bakgrunn for å forstå kva problem aktørane hadde med seg inn i prosessen med å etablere ei valglov.

BiH hadde ikkje vore eigen stat i moderne tid. Etter ein kort "frigjeringsperiode" frå den jugoslaviske kommunismen skulle landet danne egne statsstrukturar og enda i staden opp i ein øydeleggjande krig. Gjennom Dayton-avtalen skulle folket leve saman att og på nytt forsøke å danne statsstrukturar.

Først vil det bli ein presentasjon av tida rundt dei første demokratiske valga, som enda med krig og fredsavtale. Dernest vil dei relevante delane av fredsavtalen og rolla som det internasjonale samfunn har spelt i landet bli gjennomgått. Til slutt i kapitlet kjem ein kort presentasjon av dei politiske sakene som er nødvendige å ha med seg

som bakgrunn for å forstå den politiske striden i landet, og belyse problema aktørane fekk under etableringa av ei valglov.

### 3.1 Perioden inntil fredsavtalen av 1995

I det tidlegare Jugoslavia var det autoritære regimet ved makta inntil 1990 då dette vart avløyst i valg av nasjonalistiske parti. Dette endra ikkje regimets autoritære form, for dei nye makthavarane var ikkje meir demokratisk innstilt.

Dei nasjonalistiske partia sin suksess skjedde i valg over heile Jugoslavia, der dei all-jugoslaviske partia gjorde det relativt dårleg. Somme av dei all-Jugoslaviske partia var multietniske parti, og kommunistpartiet stilte opp i alle republikkane. Til og med i BiH, der særleg byane var multietniske og mange personar definerte seg som tilhøyrande ei etnisk-politisk gruppe kalt ”jugoslav,” gjorde dei all-jugoslaviske partia det dårleg. Valget i BiH var nesten som ei folketeljing: Dersom du var serbar, kroat eller muslim, så stemte du på dei tilsvarande nasjonalistiske partia, og resultatet frå valget i november 1990 låg ikkje langt frå folketeljinga sitt tal på personar i dei tilsvarande etniske gruppene (Woodward 1995:122, Mønnesland 1999:379).

Lenard J. Cohen (1995) skriv at dei første frie republikkvalga i BiH:

*”...have been seen, nearly universally, as demonstrating the failure of democracy. The reason for this was the success of the nationalist parties at the expense of the cross-Yugoslav liberal-reform and reform-communist parties. Two hundred and two out of 240 seats in the republic’s two-chamber legislature, or 84 per cent, were won by the three leading ethnic party organisations. Eighty-seven seats (33.8 per cent) went to the (Muslim) Party of Democratic Action (SDA), 71 seats (29.6 per cent) to the Serbian Democratic Party (SDS), and 44 seats (18.3 per cent) to the Croatian Democratic Union (HDZ). The liberal reform alliance, led by Federation Prime Minister Markovic, won 13 seats (5.4 per cent) and the reformed communists 18 seats (less than 8 per cent) (Cohen 1995:146; sitert i Chandler 1999:29).*

Før valget i november 1990 var Bosnia-Hercegovina internasjonalt anerkjent som ein modell for multikulturell sameksistens og eit symbol for SFRJs progressive minoritetspolitikk. Meiningsmålingar i mai og juni 1990 (før valget) og i november

1991 (etter valget) viste overveldande fleirtal (i størrelsesorden 70-90 prosent) som motsatte seg separasjon frå SFRJ (Woodward 1995:228). Berre seks månader før valget var 74 prosent av elektoratet i favør av eit forbod mot nasjonale eller konfesjonsbaserte parti, noko som ikkje fekk gehør i Bosnia-Hercegovinas konstitusjonelle domstol då dette var i strid med lovgivinga (Bougarel 1996:99).

Fleire årsaker kan nevntast for at nasjonalistane gjorde det bra i alle grupper. Den mest nærliggande for BiH er at nasjonalistane greip sjansen til å trå inn i maktvakuemet etter kommunistpartiet som hadde opphøyrt å eksistere som jugoslavisk maktfaktor etter partikongressen i januar 1990 – då representantane frå det slovenske kommunistpartiet valgte å marsjere ut i protest på grunn av motstand frå den serbiske blokka i kommunistpartiet mot reformar i statens konstitusjon og slovenaranes politiske krav (Mønnesland 1999:252).

Fordi BiH var så etnisk samansveisa mellom dei tre største gruppene, så ville ikkje eit enkelt parti basert på ei etnisk gruppe kunne styre republikken heilt på eiga hand. For å få fleirtal måtte dei nasjonalistiske partia samarbeide med kvarandre, slik at kommunistane og det all-Jugoslaviske Reformpartiet<sup>1</sup> vart utmanøvrert. Mange såg på Reformpartiet som ei liberal røyst i eit nasjonalistisk ”hav”. Drukna gjorde det jo også, med berre 5 % av stemmene i BiH.

*”The democratisation approach holds that the Bosnian people were manipulated by the nationalist elites into voting for them, through the use of nationalist demagoguery” (Chandler 1999:29).*

Susan Woodward (1995) meiner at:

*”...the voters did not make a clear choice for nationalists and independence. They did push the nationalist momentum further, not because of the voting results themselves, but because of the use politicians made of them” (Woodward 1995:118).*

---

<sup>1</sup> Reformpartiet vart leia av den dåverande jugoslaviske statsminister Ante Markovic, som leia ei regjering sett på som vegvisar ut av den økonomiske krisa landet var i. Belastninga ved å vere statsminister kan også ha vore medverkande faktor til veljaranes manglande tillit til han og programmet hans.

Dan Smith støttar tesen om at det er politikaranes bruk ein situasjon som utløyser konflikt, og ikkje utanom-faktorar i seg sjølv. Han hevdar at faktorar som økonomisk underutvikling i land, eller delar av eit land, stor gjeld, økonomiske nedgangstider, etnisitet, regimets type og endringar i denne, og miljø, enten kvar for seg eller saman med andre må vere til stade - for at dei kan bli utnytta politisk. Årsakene til krig er altså ikkje desse negative faktorane åleine og i seg sjølv, men politikaranes bruk av dei (Smith 2001).

Woodward set oppløysinga av SFRJ inn i ein politisk-økonomisk forklaringsmodell:

*”Yet the existing system was ceasing to function. While politicians and parliaments bent on sovereignty or radical change were challenging the legitimacy of the federal government and party, all the less visible bonds that hold any society together were collapsing – the rules of mutual obligation, the checks and balances, the equilibrating mechanisms, the assumption of minimal security of one’s person and status. In the contest of wills over economic and political reform, still dominated by the two extremes of the Markovic reforms and Slovene dissociation from Yugoslavia, there was no longer any uncontested authority, only competing authorities of circumscribed legitimacy and uncertain legality. The political opening and free-for-all also encouraged others to pursue ambitions of political power and avenge perceived wrongs. The more the system dissolved, the greater was the incentive to seize the moment... it was in this atmosphere that democratic elections were held” (Woodward 1995:116-117).*

For å forklare grepet om veljarane som nasjonalistpartia fekk rett før krigen, kan samarbeidsteorien ha noko for seg. Men den strekk ikkje til så lenge det faktisk vart krig ut av ”samarbeidet”. Teorien om samarbeid må derfor supplerast med det motsatte, at dei nasjonalistiske partia gjekk vekk frå samarbeidet til direkte konfrontasjon seg imellom. Dette oppnådde dei ved anti-tolerante haldningar og argumentasjon om inkludering og ekskludering av grupper, ”oss-dei” og ”frykt-beskyttelse”.

For å få til konfrontasjon måtte argumentasjonen anta ei spiral-liknande utvikling der forskjellige teknikkar vart tekne i bruk for å sikre oppslutninga omkring eige nasjonal-politisk program. Argumenter av typen ”oss som den du tilhøyrer, og du må

frykte 'dei andre' som vårt nasjonale parti beskyttar deg mot," var essensielle. Denne argumentasjonen sendte signal til eiga gruppe om at det var eitt parti som stiller opp for dei, noko som fekk medlemmer av denne gruppa til å lytte og søke mot partiet til si etniske gruppe. Argumentasjon som tok sikte på å skape frykt for 'den andre' fekk gruppemedlemmene i endå sterkare grad seg til å søke beskyttelse mot ein følt 'fare.' På den andre sida sendte slik argumentasjon signal til dei andre gruppene i BiH at dei ikkje var å rekne med som inkludert. Det vart fortalt historiar om eiga gruppe som ein ikkje kjente seg igjen i, og som skapte forvirring om eiga 'plassering' (fleire borgarar var ikkje oppdratt til å tenke seg som medlem av ei spesifikk etnisk gruppe). Dermed søkte folk tilflukt hos det nasjonalistiske partiet som kunne skape 'oss'-følelse – der denne samholdsfølelsen var borte som følgje av oppløysinga av Jugoslavia. Dette kunne avhjelpe frykt – og beskytte mot 'dei andre' partane.

Woodward forklarar den nasjonalistiske følelsen slik:

*“As a political force, nationalism is an empty vessel to be filled by all those who see their interests in political independence and states’ rights. Its key characteristic is its definition of a political community – its principles of membership, its cultural and territorial boundaries, and also, therefore, its enemies. In contrast to communism, nationalism has no intrinsic substantive goals beyond affirmation of a particular collective bond among people and the creation of an independent state around that identity. Exclusion is as important as inclusion. Nationalist expression may be a positive assertion of commonality in culture, political history, and obligations of a social reciprocity. But it is at the same time necessarily a negative assertion of who does not belong, of mistrust, fear, even hatred of persons seen as ‘other’, as ‘foreigner’, and of the characteristics of persons who should be excluded”*  
(Woodward 1995:223).

Ved den endelege oppløysinga av SFRJ på byrjinga av 90-talet dukka altså BiH opp som eit sjølvstendig land med ei internasjonalt godkjent regjering. Tilsaman vart det fem statar ut av denne prosessen. Men før denne internasjonale godkjenninga kom, vart landet fillerista mellom tre etniske grupper og nasjonalistiske leiarar. Resultatet av krigen i BiH var over 200.000 drepne, og meir enn 2 millionar av ein befolkning på 4 millionar var rykka opp frå sin heimstad.

Krigen varte i tre og eit halvt år, inntil USA la tyngde bak fredsforsøka og ein fredsavtale vart vedteken av representantar frå Kroatia, Serbia og Bosnia-Hercegovina i Dayton, Dayton-avtalen<sup>2</sup>. Fredsunderskrivarane, president Alija Izetbegovic i BiH, president Franjo Tudjman i Kroatia og president Slobodan Milosevic i Serbia, viste at dette hadde vore ein *internasjonal* krig så vel som ein krig mellom *interne* grupper i BiH: Serbias og Kroatias presidentar som underskreiv Dayton-avtalen representerte andre, sjølvstendige land. Fredsforhandlarane meinte at desse nabolanda måtte delta i fredsprosessen med si tyngd overfor kroatiske og serbiske krigførande partar i BiH. Sidan den formelle underteikninga i Paris 14. desember 1995, har BiH vore delt mellom to delstatar – entitetar – i ein føderal stat.

### 3.2 GFAP – Dayton-avtalen

Dayton-avtalen innehaldt to hoveddelar. Den første og mest umiddelbare var stans i kamphandlingane, markering av ei inter-entitets grenselinje og utplasseringa av ein NATO-styrke for å halde freden. Dette var den militære delen av avtalen. Den andre delen, den sivile, er svært omfattande og berre dei viktigaste punkta for demokratiske strukturar vil bli gjennomgått.

Ei utbreidd mistolking av Dayton-avtalen er at den handlar om *opprettinga* av staten Bosnia-Hercegovina. Dette kan ha si forklaring i at frå perioden 1992-95 så var ikkje heile territoriet til BiH under regjeringas kontroll, men av ulike krigførande partar. Landet hadde ei internasjonalt godkjent regjering, som hadde sitt grunnlag frå valg i november 1990. Dayton-avtalens Annex 4, Konstitusjon, Artikkel 1.1 'Continuation' slår fast at BiH fortset å eksistere som stat, ei linje som går tilbake til mai 1992, då FN tok opp BiH som medlemsland. Dette er viktig for internasjonal lov, i forhold til når internasjonal godkjenning av landet skjedde, krigens karakter, samt spørsmålet om dei to entitetane i BiH er separate statar eller delar av ein stat.

---

<sup>2</sup> General Framework Agreement for Peace in Bosnia-Herzegovina

Den internasjonale godkjenninga av at bosnia-serbarane hadde oppretta ein politisk struktur på den delen av BiH som dei kontrollerte under krigen, kom gjennom Dayton-avtalen der Republika Srpska for første gong var nevnt i ein internasjonal avtale.

BiH er internasjonalt godkjent av nabolanda gjennom GFAP. Den siste ratifikasjon av godkjenninga kom i Rest-Jugoslavias (FRJ) parlament i desember 2000, etter at president i FRJ Slobodan Milosevic var tvungen til å gå av.

IS ga seg sjølv vide fullmakter ved fredsavtalen i Dayton. Heile prosjektet var i seg sjølv eineståande, fordi for første gong skulle IS gå tungt inn i eit land med sikte på å bygge det opp etter krigshandlingar. IS tok på seg ansvar for at BiH skulle oppretthaldast som ein stat og assistere i å reparere dei fysiske og psykiske skadane som krigen hadde påført landet og innbyggjarane. Eit sentralt mål i Dayton-avtalen var at den multietniske komposisjonen frå før krigen skulle tilbakeførast.

I dette arbeidet fekk IS med seg ei rekke verkemiddel gjennom Dayton-avtalen. Desse inkluderte ein ny konstitusjon (Annex 4) og reglar for valg (Annex 3). OSSE fekk i oppdrag å bistå (i praksis iverksette) gjennomføringa av valg i løpet av dei første seks månadene etter fredsavtalens signering, noko som seinare vart utsatt til ni månader. OSSEs mandat vart utvida ikkje berre ein gong, men også utvida på ubestemt tid (Chandler 1999:156).

Dayton-avtalens Annex 3 regulerar valg til BiHs institusjonar. Det var forutsatt at landets nye myndigheiter skulle vedta nye valglover etter det første valget, og at OSSE skulle bistå i å utarbeide forslag til ny valglov. Det første valget vart sett på som eit overgangvalg, som det internasjonale samfunn ved OSSE fekk ansvar for.

Organet som er plassert i sentrum av den sivile implementeringa av Dayton-avtalen er OHR. OHR har myndigheit til bl.a. å avsette og innsette folkevalgte der desse ikkje fungerer etter OHRs definisjon av intensjonen med deira funksjon. Denne myndigheita fekk OHR gjennom PIC-møtet i Bonn i 1997, og var opprinneleg ikkje ein del av makta gitt dette embetet i Dayton-avtalen (OHR 1997:XI 2). Funksjonen til

OHR er sentral i den daglege utøvinga – og kontrollen av – politikk i BiH. Makta til OHR opprinner frå Dayton-avtalens Annex 10.

Avtalen har ein militær del i tillegg til den sivile. Her har NATO eit hovedansvar for ei Implementation Force (IFOR) som etter utløpet av eittårsmandatet i desember 1996 vart til Stabilization Force (SFOR). Denne styrken, som også har ikkje-NATO land som deltakande nasjonar, skal overvake og bistå i gjennomføringa av Dayton-avtalens militære aspekt. SFOR har også i oppgåve å arrestere krigsforbrytarar.

### 3.3 Protektorat

PIC i Bonn 1997 ga OHR makt til å fatte bindande avgjerder i følgjande saker: Tiltak mot personar i deira offentlege verv eller dersom slike er borte frå møter utan gyldig årsak, eller dersom slike handlar mot dei legale bindingane i GFAP eller i implementeringsarbeidet av GFAP (OHR 1997:XI 2c).

Denne avgjerda auka OHRs makt betydeleg. Etter dette kunne han lettare avsette politikarar og politifolk som ikkje gjorde jobben sin. Definisjonen av kva som var politikarar og politi sine oppgåver var delvis opp til OHR sjølv, og dermed ga denne posisjonen mykje makt til å styre.

Eit anna spørsmål, som ikkje vil bli gått nærare inn på her, er om avgjerda frå PIC har noko legal basis. PIC var berre ei samling land som hadde hatt ei interesse i BiH gjennom krigsperioden, som ikkje kunne stille seg over Konstitusjonen til landet, og heller ikkje gi makt til OHR som gjekk på tvers av GFAP. Avgjerder frå OHR vil bli referert til utover i oppgåva, men det vil då ikkje bli satt spørsmål ved legaliteten i handlingane til denne posisjonen. Det er imidlertid verdt å merke seg at det ikkje nødvendigvis er basert på lov, alt som OHR foretar seg i BiH, sjølv om hensikta bak er den beste. Det er ofte eit motsetningsforhold mellom kva som er legalt og kva som er til det beste for landet.

Chandler (1999) argumenterar for at makta som IS har gitt seg sjølv i BiH er så omfattande at det berre er det semantiske som skiller landet frå å vere eit protektorat.

”As of December 1997, after two years of international administration, talk in terms of ‘exit strategies’ was replaced by that of ‘long-term engagement’ and the mandates of the OHR, OSCE, IPTF and NATO were all extended indefinitely” (Chandler 1999:156).

OHR sa i 1997 at: ”...what I will need from you is your full support in the more vigorous exercise of my existing mandate... I intend to exercise to the full the final authority in theatre, given to me under Annex 10 of the Peace Agreement” (OHR 1997, par. 22 & 23; sitert i Chandler 1999:156). OHR ville bryte handlingslamminga i bosnisk politikk, ved å fastsette avgjerder om:

- *“The timing, location and chairmanship of meetings of the common institutions.*
- *Interim measures to take effect when parties are unable to reach agreement, which will remain in force until the Presidency of Council of Ministers has adopted a decision on the issue concerned, consistent with the Peace Agreement.*
- *Measures to suspend enforcement of legislation which does not comply with the Peace Agreement.*
- *Other measures to ensure implementation of the Peace Agreement throughout Bosnia and Herzegovina and its Entities, as well as the smooth running of the common institutions. Such measures may include dismissal from office of officials who are absent from meetings without good cause or persistently block the implementation of the Peace Agreement” (OHR 1997:XI).*

*“Carlos Westendorp [OHR] declared in his 1998 New Year Message: ‘As High Representative, I have to take decisions now and in the future with your best interests in mind, should your leaders fail to take them.’ As Bosnian opposition SDP party leader, Lagumdzija, stated on Sarajevo TV: ‘[These proposals mean] we will be left to play consideration and deciding, and when we are unable to adopt, someone else will adopt it. If that is called a protectorate, that is a matter of speaking, someone else decides for us’” (Chandler 1999:157).*

Tre år seinare kom SDPs leiar Zlatko Lagumdzija i posisjon som statsminister. Då sa han om desse forholda at:

*“We need expert assistance from the international community but we don't need other people to make decisions for us any more...The role of the international community is to help us, but not to work, think and decide for us” (IWPR 2001b).*

At BiH kan kategoriserast som eit protektorat kan eksemplifiserast ved at OHR i 2001 bestemte at pensjonane skulle justerast i størrelse. Pensjonane hadde lenge vore underbudsjettert, og effektivt hadde dei for enkelte månader ikkje blitt utbetalt i 2000. I staden for å betale ”full” pensjon i ti månader fekk alle 10/12 pensjon i kvar måned. Parlamentet hadde ikkje klart avgjere ei lov om dette, og dermed tok OHR avgjerda. Dette er eit tydeleg eksempel på at i BiH er det krefter utanfor landets eigne politiske organ som styrer, noko som underbygger at landet er eit protektorat.

Eit synspunkt som i går igjen hos mange observatørar er at BiH ikkje er styrt nok av det internasjonale samfunn:

*“... the corrupt cadres that started the war, ran it brutally and then profited handsomely from the suffering through black-marketeering, remain entrenched in all entities. Western rule over Bosnia has been insufficiently ‘colonialist’, allowing Bosnians to run their affairs with only minimal interference from NATO or the UN. Fundamental issues of economic reform and the rooting out of systemic corruption have thus been dodged for five years, with damaging consequences. ‘There was a certain naïvete,’ Petritsch [OHR] has admitted...NATO and the UN must become de facto colonizers, at least for a period, or concede political defeat despite overwhelming military dominance (Jane’s 2001:27).*

Synspunktet at BiH ikkje har vore styrt “kolonialistisk” nok frå IS, har også sin motpol: Bosniarane burde bli overlatt til seg sjølv å styre. Dette synspunktet hevdar at nettopp på grunn av den internasjonale innblandinga, eller den internasjonale garantistillinga som står bak kvar handling, så er og forblir BiH eit land der handlingslamminga og obstruksjonen er dei fremste verkemidla i politikken.

### 3.4 Politisk kontekst i perioden 1995-2001

Den politiske styringa av landet i åra frå 1995 – 2001 har nesten vore fråverande. Interne stridigheter har fått større oppmerksomheit enn løysing av felles problem.

Politikk som reiskap til å endre samfunnet blir enno ikkje sett på som ein sentral, integrert del av dagleg problemløysing. Som i vestlege land er befolkninga mest opptekne av å leve godt – utan for mange bekymringar.

Oppgåva stiller med ei forutsetning om at BiH ikkje er ferdig med sin transesjonsperiode. Den starta ved den politiske liberaliseringa på slutten av 80-talet, samstundes som dei sentral-europeiske landa fekk sin friheit frå kommunismen. Demokratiseringa eller transesjonen i BiH foregjøkk ved at det tidlegare Kommunistpartiet slutta å fungere og overlot sitt politiske rom til partier som i si autoritære form var like Kommunistpartiet. Dei nasjonalistiske partia, delvis med personar frå Kommunistpartiet, var like sentralstyrte og like lite åpne for eit grunnplan av medlemsinnflytelse som Kommunistpartiet hadde vore.

Dei nasjonalistiske partia førte BiH inn i krig, og har i stor grad fått lov til å styre også etter krigen. Dayton-avtalen la ikkje opp til eit endeleg brot med deira maktutøving. Sjølv om det er frie valg i BiH i dag, er utgangspunktet i denne oppgåva at ulikt land i sentral-Europa som tidlegare var kommunistiske, så har BiH ikkje gjennomført overgangen til demokrati enno, til tross for at det har vore arrangert talrike valg gjennom nittitalet.

Eit av problema for kategoriseringsformål er at BiH ikkje er ein klassisk autoritær stat i dag. Det er avholdt valg mange gonger etter krigsslutninga, som dei gamle makthavarane vann på demokratisk vis.

Valga i 2000 skiller seg frå valga som vart holdt i 1996 (general elections), 1997 (lokale og i RS-entiteten) og 1998 (general elections) der veljarane nesten uendra holdt fast ved gamle partimønstre. Valget i 2000 vart sett på som ein siste sjanse til å kaste nasjonalistane ut og sette i gang reformar i landet:

*“The elections were ‘a missed chance’ concluded Oslobodjenje. That so many Bosnians voted for the parties that had led the country into the abyss 10 years ago seemed like the ‘first-class political perversion’ that Bosnian liberals denounced with fury” (Jane’s 2001:26).*

I lokalvalget april 2000 gjorde det multietniske SDP det ganske godt i muslimske fleirtalsområde, men ikkje i serbiske eller kroatisk fleirtalsområde.

*“The SDP, with obvious Western backing, tried to offer Bosnians a future of interethnic harmony. During the campaign, Lagumdžija [partileiaren] was contemptuous of nationalist parties, whether Muslim, Serb, or Croat. By giving their votes to their own national party ‘they are in effect getting the other two as dowry’” (Jane’s 2001:26).*

Etter nasjonalvalget i november 2000 danna SDP ein koalisjon i februar 2001 med dei andre multietniske partia, og lot dei nasjonalistiske partia vere utan noko innflytelse på sentralt nivå. Det muslimske SDA hadde tapt ein god del av sin basis i lokalvalget i april 2000 allereie.

Blant kroatane eksisterte det enno eit stort nasjonalistisk parti (HDZ) sjølv om ”heimlandet” Kroatia valgte vekk det tilsvarande partiet i januar 2000. Kroatane i BiH har lenge vore misnøgde og dette førte til at mange kroatar unnlot å stemme i det heile ved nasjonalvalget i 2000. For HDZ slo dette ikkje ut i mange tapte stemmer prosentvis, men i reelle tal. Dei misnøgde holdt seg heller vekk frå valget enn å gå over til dei multietniske partia.

Blant serbarane har det lenge vore fleire mindre parti som har konkurrert om makt. Denne konkurransen kan kome av at det leiande nasjonalistiske partiet mista sin leiar då han vart forboden å delta i politikk etter freden, sikta for krigsforbrytelsar.

Andre, i mindre grad men likevel nasjonalistiske parti, har vore ”framelska” av det internasjonale samfunnet. Eit eksempel på dette er SNSD, eit lite uavhengig sosialdemokratisk parti i RS-parlamentet med 2 representantar i perioden 1997-2000. SNSD hadde statsministaren i RS-entiteten frå 1999-2000, støtta kraftig opp både politisk og økonomisk av det internasjonale samfunnet.

I RS eksisterar det ikkje eit multietnisk parti som tar ei stor mengd stemmer, som det multietniske SDP som er stort i Føderasjonen BiH. I RS finst det konkurrerande sosialdemokratiske alternativ. Det multietniske SDP i Føderasjonen var eit resultat av ei samanslåing av to SDP-parti.

Mark Thompson (1995) sitt syn er at rasjonelle, moderne verdiar var framande for veljarane i Bosnia-Hercegovina. Landet er:

*”...full of uneducated people who don't know what politics is, what they can do, what's right and what's wrong. Only the nationalist parties and the communists exist for these people” (Thompson 1992:102).*

Denne harde dommen over veljarane kom i 1992, etter eit svært kort eksperiment med valg. Etter fleire år med internasjonalt nærver i BiH har politikarane og veljarane gått gjennom eit voldsomt vaksenopplæringsprogram. Det er grunn til å tru at mange veljarar i dag har ei god forståing av kva demokrati er<sup>3</sup>.

I ratingen til Freedom House har Bosnia-Hercegovina vore lågt på statistikken i dei åra landet har vore sjølvstendig (sidan 1992). I løpet av krigen og året etter var landet rangert med verdiane 6 og 6 henholdsvis for politiske rettar og sivile rettar, på ein skala der 1 er best og 7 dårlegast. Det gav karakteren ”Not Free”. Frå fredsåret 1996-97 og fram til 1999-2000 har landet vore rangert eit hakk høgare på kvar av desse skalaene med verdiane 5 og 5, eller ”Partly Free”. Det er altså litt betre enn dei fire foregåande åra frå 1992-96. I perioden 2000-2001 rykka landet eit steg opp på rangeringa av sivile rettar, til verdien 4. Dette er likevel berre nok til å nå karakteren ”Partly Free” (Freedom House).

I dei første åra etter freden var det berre i ein kanton (Tuzla) at eit multietnisk parti styrte, og det er symptomatisk at det samme multietniske partiet hadde styrt området gjennom krigen. Dette partiet gjekk seinare saman med eit anna sosialdemokratisk parti og vart stort i både lokal- og nasjonalvalget i 2000 i den muslimsk-kroatiske føderasjonen.

Med lokale og nasjonale valg i 2000 starta ein sakte endring av dei fastlåste mønstra frå etterkrigstida. Ved lokalvalget i april 2000 gjorde multietniske parti det mykje betre enn tidlegare, og i nokre bykommunar tok dei over styringa. Det nasjonale valget 11. november bekrefta den klare framgangen til dei multietniske

---

<sup>3</sup> Sjå uttalelse frå OSSE i avsnitt 6.3.5 *Åpne lister*.

partia, men tendensen i framgangen hadde stoppa opp. Dei multietniske partia gjorde det ikkje så bra som representantar for IS tenkte dei kom til å gjere det, og IS' representantar var tydeleg skuffa etter valget, sjølv om den gode framgangen frå april-valget vart stadfesta.

### **3.4.1 Veljarnivå – metodiske problem**

Det er vanskeleg å svare på spørsmålet kva som er veljarar sine intensjonar, eller preferansar. Dette gjeld også om ein undersøker eit land der politisk analyse og regulære meiningsmålingar er del av det offentlege ordskiftet. Ei analyse av veljaranes haldning til f.eks. eit økonomisk spørsmål vil alltid bli summen av uttrykte preferansar. Frå det til å utleie kva ein enkelt veljar meiner om saka, er vanskeleg, sjølv om undersøkingar ofte inneheld detaljar om variablar om kvar av veljarane. Vidare kan vi ikkje ta for gitt at ei uttrykt haldning er gitt som direkte svar på eit allment oppfatta spørsmål; tolkingar av eit spørsmål kan vere mange, og tolkingar av svara som blir gitt likeså. Om vi likevel har alt dette utvikla så godt som mulig med dagens vitenskaplege metodar, så vil det likevel vere store problem med å trekke slutningar frå individnivå til aggretertet av individa, det samfunnet vi undersøker.

Ein kan trygt seie at det ikkje eksisterar undersøkingar for BiH som kan måle seg med dei som dagleg blir utført i vest-Europeiske land. Dette gjer at resultatane frå slike undersøkingar blir stilt under eit endå meir kritisk lys: Mykje blir opp til forfattarens vurderingsevne om slutningane kan halde stikk, og om dei bygger på eit solid fundament. Få gode undersøkingar gjort i BiH gjer at det er lite som kan seiast med sikkerheit om veljarpreferansar på makronivå.

To historisk betinga faktorar dominerar den politiske dagsorden i BiH: Den første er krigen frå 1992-95. Den andre faktoren er det politiske systemets autoritære styresett inntil 1990.

Konkret dreier dette seg om: Tilbakevending av flyktningar, krigsbrottsverk, sikkerheit for eige liv og eigedom og etnisk gruppe, og gjenoppbygging etter krigen (økonomisk utvikling og velferd).

Grunnlaget for utveljinga av desse sakene er at eg har fulgt med i bosnisk politikk, riktig nok usystematisk, sidan krigens avslutning i 1995. Andre saker enn dei som er valgt ut kan ha vore like viktige på den politiske dagsorden, men det er mi vurdering at desse sakene er viktige for å sette vedtaking av ei valglov inn i ei politisk ramme.

### *3.4.2 Tilbakevending av flyktningar*

Eg vil bruke flyktning både for begrepa ”flyktning” og ”displaced person.” Den sistnevnte er operasjonelt forskjellig frå flyktning, nemleg ein ”flyktning” innan sitt eige lands grenser.

Krigen førte til at over halvparten av innbyggjarane forlot heimen sin og vart flyktning enten i eige land, i nabolanda eller andre land. På det meste var over 2 millionar enten flyktning eller ”displaced person.” I år 2000 venta enno over 1 million personar på å få vende tilbake til sitt eige husvære (Amnesty 2000:1). Over ein halv million personar hadde søkt om status som ”Displaced Person” i 3. kvartal av år 2000, eit antal som hadde gått ned frå anslagsvis 845.000 i 1996 (UNHCR 2001:8).

Sidan krigen i BiH ikkje kan sjåast isolert frå krigane i nabostatane på Balkan, kan heller ikkje flyktningespørsmålet for BiH det, særleg flyktningar til og frå Kroatia. Der pågjøkk ein parallell krig, som fekk store konsekvensar ikkje berre for BiH, men også for Rest-Jugoslavia.

Problemet med flyktningar kan illustrerast gjennom historia til Janko Velimirovic. Den er unik, men likevel så representativ for mange hundretusen: Han er ein etnisk serbar frå Kroatia (Karlovac) som deltok i krigen på si etniske gruppes side. Då den serbiske hæren vart jaga ut av Kroatia i august 1995, fulgte nesten alle dei gjenverande serbarane med, Velimirovic også. I dag bur han i Banja Luka, hovudstaden i RS-entiteten i BiH, og har blitt utlending. Han kan ikkje dra tilbake fordi han hadde delteke i den serbiske hæren. Myndigheitene i RS ga Velimirovic midlertidig opphald i huset til ein bosnisk kroat som hadde blitt jaga ut av Banja Luka. Etter seks år i dette huset er Velimirovic på ny trua med å måtte flytte, fordi den opprinnelege eigaren har fått ei rettskjenning på at huset er hans og at han skal få

det tilbake. Dersom ikkje lokale myndigheiter finn alternativt husvære, har han ikkje lenger ei seng å sove på ein gong (IWPR 2001a).

Tilbakevending av personar til sine opprinnelege heimar vart knesatt i Dayton-avtalen. I Dayton-avtalen er eit heilt annex (nr. 7) brukt på flyktinganes situasjon. Den seier i første avsnitt at:

*”All refugees and displaced persons have the right freely to return to their homes of origin. They shall have the right to have restored to them property of which they were deprived in the course of hostilities since 1991 and to be compensated for any property that cannot be restored to them” (OHR 1995).*

Dette er sett på som eit svært viktig punkt av enkelte parti i BiH, særleg dei multietniske partia på alle tre sider, men óg det nasjonalistiske SDA på muslimsk side. Desse partia trur det vil skape grunnlag for gjenoppretting av eit multi-etnisk samfunn, og at BiH dermed vil returnere til ein meir normal tilstand.

Flesteparten av flyktingane var muslimar og dette har SDA brukt som ei kampsak for å sikre seg støtte frå ei stabil veljargruppe.

Dei andre nasjonalistiske partia har óg brukt flyktinganes situasjon og deira stemmer for å profitere: Argumentasjonen er at berre dei nasjonalistiske partia kjempar hardt for flyktinganes rettigheter. Å kjempe for deira rettigheter skulle jo bety for flyktinganes rett til å vende tilbake og å få kompensasjon.

I realiteten støttar dei nasjonalistiske partia seg på den stabile veljarmassen som flyktingane utgjør. Samtidig som nasjonalistpartia hevdar at dei kjempar for flyktinganes rettigheter, har dei ein dobbel dagsorden: Dei er ikkje interessert i at situasjonen skal roe seg ned slik at alle trygt kan vende tilbake. Dei er interessert i å underbygge flyktinganes følelse om at det er gjort urett – det kan dei nasjonalistiske politiske partia leve på.

Det er tvilsomt om dei nasjonalistiske partia verkeleg er opptekne av flyktinganes interesser i å vende tilbake, dei er klar over at stemmeandelen for sitt nasjonalistparti

held seg høg fordi dei kan spele på frykt blant sine faste veljarar. Denne vurderinga gjeld i særleg grad dei kroatisk og serbisk nasjonalistiske partia.

Dersom flyktningane fekk anledning til å vende heimatt så kunne situasjonen ”heime” vere så forbetra at det ikkje var grunnlag for å frykte naboar av annan etnisk bakgrunn. Dermed kunne grunnlaget for nasjonalistpartia fordufte.

Dei multietniske partia kjempar ikkje så høglydt for flyktninganes rettigheter som dei nasjonalistiske partia gjer. Dette kan vere ein indikasjon på at sistnevnte parti i størst grad stolar på flyktninganes støtte i valg. Men tilbakevending av flyktningar har stått høgast på dagsorden blant alle politiske parti sidan krigen. Tilbakevending av flyktningar fekk ein ekstra dytt i år 2000 då det var registrert ei tilbakevending av over 67.000 personar med minoritetsbakgrunn (’minority returns’). Motsatt av dette har den største tilbakevendinga av flyktningar tradisjonelt vore i gruppa flyktningar som flyttar tilbake til eit område der dei er av same etnisitet som dei som er i majoritet i området:

*“Since the signing of the GFAP in December 1995, some 390,000 displaced persons have returned to their pre-conflict homes. During the year 2000 alone, 77,954 of such returnees were registered (of whom 18,607 were returning refugees and 59,347 were returning displaced persons). Of this number, 67,445 were so-called minority returns: 34,377 returned to the territory of the Federation of BiH (the Federation), 27,558 to the Republika Srpska (RS), and 5,510 to Brcko District, the highest return figure to date since the signing of the GFAP” (UNHCR 2001:3).*

Den sterkt aukande tilbakevendinga av personar som vil bli i minoritet i området dei flyttar tilbake til, er nytt frå år 2000. Dette vert karakterisert av ein observatør som ”Bosnia’s refugee logjam breaks” (ICG 2000).

Krigen førte til eit uhyggeleg resultat med etnisk rensing og millionar av flyktningar. Freden har til ein viss grad sementert krigens realitetar, ved at det er vanskeleg å flytte heimatt til eit område dersom ein vil bli del av ein etnisk minoritet i området. Flyktningeretur er eit offisielt politisk mål som følgje av Dayton-avtalen, og

eit av det internasjonale samfunns viktigaste oppgåver er å assistere i retur av flyktningar.

### 3.4.3 Krigsbrotsverk

Den internasjonale kriminaltribunalen for det tidlegare Jugoslavia (ICTY) har tiltalt mange tidlegare politikarar i BiH og andre personar for krigsbrotsverk under krigen 1992-95. Det serbiske nasjonalistpartiet SDS var leia av Radovan Karadzic som har ein av dei mest alvorlege tiltalane mot seg. Også mange andre politikarar i dette partiet vart tiltala for krigsbrotsverk. Like eins var det i dei kroatiske og muslimske nasjonalistpartia personar som vart tiltalte for krigsbrotsverk av ICTY.

Sjølv om fleire av dei tiltalte har vorte arresterte i åra som har gått, er fleire på frifot. Mest alvorleg er det at Radovan Karadzic enno går fri. Han var president i SDS og president i den serbiske republikken som partiet hans proklamerte under krigen. Sjølv om han var ansvarleg for mange og grove brotsverk, ser veljarar med serbisk bakgrunn på han som ein folkehelt som redda serbarane frå undergang, dvs. frå å bli oppslukt i ein muslimsk-kroatisk stat der serbarane hadde blitt ei folkegruppe i mindretal.

Muslimar og kroatar ser på Karadzic's frie tilværelse som eit bevis på at "crime pays". Men det er ikkje berre serbarar som er tiltalte ved ICTY. For eksempel har det muslimske partiet SDA også noko å svare for:

*"No less harmful for the SDA have been admissions by Muslim veterans of war crimes committed against Serb and Croat civilians, even of SDA-run death squads under the secret police. It has all placed the Muslims' cherished 'victim status', so carefully nurtured by Izetbegovic, at grave risk" (Jane's 2001:25-26).*

At slike kriminelle går fri fører til mindre tillit mellom veljargrupper, og at veljarar går til dei mest ekstreme partia for å søke beskyttelse. Det fører til mindre tillit til offentlege institusjonar, som politi og domstolar, men også til det internasjonale samfunn, med NATO tungt utplassert i landet. Ei av NATOs fremste oppgåver er å arrestere krigsforbrytarar, noko dei har vore veldig forsiktige med å utføre så langt.

Dersom ikkje krigsforbrytarar blir stilt for retten og får ei rettferdig rettssak, er det ei allmenn oppfatning at det vanskeleg kan bli forsoning mellom etniske grupper i BiH. Forsoning må til for å få til ein ekte og varig fred.

#### **3.4.4 Sikkerheit for eige liv og eigedom og etnisk gruppe**

Mobilisering av etniske grupper til krig mot kvarandre var både ein forutsetning for krig, og det som gjorde krigføringa ekstra stygg. Som langsiktig konsekvens førte det til at alle følte ei svekking av tryggheta i samfunnet. Ein person frå ei etnisk gruppe kunne for eksempel ikkje lenger vise ein person frå ei anna gruppe full trygghet i sosial omgang.

Politisk har dette vore utnytta etter krigens slutt. Dei nasjonalistiske partia har hevda at dei er dei einaste som tek si etniske gruppe under sin beskyttelse. Det vart skapt ein følelse av at personar som ikkje stemte på "sitt" etniske parti, ikkje støtta si etniske gruppe. Som ein konsekvens av dette vart slike personar utstøtt – ikkje berre av parti, men også av lokalsamfunnets "etniske samhold". Dette førte til at dei fleste lot seg sosialisere inn i den etniske gruppa dei var forventa å høyre til.

Den etniske utrensinga frå krigens dagar har ført til at det ikkje er så vanskeleg å definere personar i eit geografisk område som tilhøyrande ei definert etnisk gruppe. Dette var svært vanskeleg før krigen, då alle småbyar var etnisk miksa. Berre landsbyar var i ein viss grad etnisk homogene.

*"Given that potential returnees regard security in their place of origin as a basic precondition for return, it is essential that local police forces meet their obligations under the GFAP to provide a safe and secure environment for all persons in their respective jurisdictions. Local police forces have, in many instances, failed to provide effective protection to members of minority constituent peoples and reports continue to be received of returnees experiencing harassment that may be sanctioned by the local police. Widespread insecurity continues to prevail in certain areas, and perpetrators of criminal acts against minority returnees regularly go unpunished" (UNHCR 2001:6)*

FNs Høgkommissær for flyktningar (UNHCR) har hatt ansvar for å registrere tilbakevendinga av flyktningar til BiH, og dei observerar hindringane som

flyktningane opplever: Sikkerheitssituasjonen er utilfredsstillande, og politiet kan vere ei kjelde til usikkerheit blant personar med minoritetsbakgrunn, sjølv om det er forsøkt rekruttert inn politimenn med minoritetsbakgrunn:

*”Between September 2000 and March 2001, 14 police personnel throughout BiH were de-authorized for ‘severe violations of law’. It should be noted that, in some cases, de-authorized officers (including, in one case, a dismissed Chief of Police) have refused to turn in uniforms, firearms and official government vehicles. Despite the very important efforts by the IPTF [International Police Task Force, organ under FN] to enhance the number of so-called minority police officers, only 258 minority officers could be deployed in the Federation between April 1999 and July 2001, and only 228 could be deployed in the RS during the same period” (UNHCR 2001:6-7).*

Heller ikkje politiet tek sikkerheita til sivile alvorleg nok. I nokon tilfelle er politiet med på å støtte opp om trakassering eller terrorisering av personar med minoritetsbakgrunn.

### 3.4.5 Gjenoppbygging etter krigen

*“Five years after Dayton, with massive Western military intervention and \$5 billion in economic aid, depressingly little has been achieved” (Jane’s 2001:27).*

Økonomiske saker kom meir i fokus med åra. Sjølv om sikkerheit for eige liv og helse dominerte sterkt under krigen og like etter, har slike saker klart å kome meir i forgrunnen. Årsaka til dette er nok at sikkerheitssituasjonen er så pass betra at andre ting kan kome inn som topp prioritet:

*“In a poll taken early last November, Bosnians listed the intertwined issues of economic hardship and corruption as their top concern, for the first time placing ethnic issues far behind, in fourth place. Organised theft, euphemistically termed ‘state crime’, has long been recognized as the major obstacle to reform in the RS and many Croat regions of the Federation. Yet scandals erupting in recent months have illustrated that official corruption is just as deeply entrenched among the Muslim élite” (Jane’s 2001:25).*

Sjølv om det er påpeikt tidlegare at meiningsmålingar ikkje er fullstendig utvikla i BiH, så blir det mulig å måle tendensar på enkelte ting. Det er for eksempel klart at

økonomisk gjenoppbygging og korrupsjon har hatt klar framgang hos veljarane som ei sak dei er opptekne av, på bekostning av det tradisjonelle etnisk sikkerheit.

I FBiH i april 2001 var det 407.677 arbeidstakarar med arbeid, mens 266.095 var utan arbeid. Det representerte nesten 4000 personar færre i arbeid, og 2000 personar fleire på lista over arbeidsledige i forhold til januar same år. Dette betyr at omlag 40 prosent av arbeidsstyrken var utan arbeid (AIMPress 2001a). Situasjonen i RS var ikkje betre.

### 3.5 Nabostatane si politiske regimeendring

Den politiske overgangen frå autoritære til demokratiske regime i republikkane som tilhørde det tidlegare Jugoslavia, var såvidt i gang i år 2001:

- Slovenia, som også var den mest økonomisk utvikla republikken, har likevel passert dette stadiet for lenge sidan og har i dag eit demokratisk regime. Landet har eit realistisk håp om EU-medlemskap innan få år.
- Kroatia fekk først i februar 2000 ei demokratisk regjering, som gjer at landet entra sin transesjonsperiode etter nesten nøyaktig 10 år med president Franjo Tudjman.
- Serbia kvitta seg med sitt autoritære styresett, representert ved Slobodan Milosevic, i slutten av 2000 og var dermed den neste i rekka til å entre transesjonsfasen.
- Montenegro, Serbias makker i Rest-Jugoslavia, entra transesjonen i 1998 men har enno ikkje nådd eit fullt demokratisk klima. Landet er i ein prosess med sikte på lausriving frå føderasjonen med Serbia.
- Makedonia var lenge sett på som demokratisk, men der slo politisk ueinigheit ut i væpna konflikt i 2001, og det vart dermed stilt spørsmål ved kor demokratisk landet eigentleg er.

### 3.6 Samanfating av kapitlet

Dette kapitlet dannar bakgrunn for å forstå prosessen fram til etablering av ei valglov. Historie, Dayton-avtalen, det internasjonale samfunnets rolle, og dei politiske sakene i BiH – alt dette må vektleggast for å forklare prosessen.

Strukturelt sett er demokratiet i BiH nærast perfekt. Derfor ville det vere nærliggande å sjå på aktørane og ikkje systemet når ein skal forsøke å seie noko om kvar problema i BiH ligg. Kanskje er det aktørane preferansar som gjer at strukturen ikkje fungerer godt. Dei fleste politiske gruppene i BiH har hatt ei interesse av at det sentrale nivået i staten ikkje skulle fungere.

I denne oppgåva skal ikkje fokus vere på aktørane, men på det demokratiske systemet som er forsøkt bygd opp. Ved eit inngående studium av dei viktigaste aktørane hadde ein kanskje kunne klart å forklare enno meir om vedtaking av ei valglov i BiH.

Politiske saker kan sette partia inn i roller for å forklare samanhengar. Det er partia i parlamentet som vedtar valglov, og dei politiske skillelinjene er derfor viktig å ta med seg i den vidare framstillinga.

Rolla til det internasjonale samfunn som styrande overdommar er viktig fordi IS har makt til å avgrense nasjonale aktørars frie utøving av makt. Ut over i framstillinga vil det ikkje bli fokusert på det internasjonale samfunn og dets eventuelle rolle i etableringa av ei valglov, utover at dei har arbeida fram forslag til valglov, og fungerer disiplinerande på nasjonale aktørar.

## 4 Institusjonar på stats- og entitetsnivå

Frå å skrive om politikk og aktørar vil eg no gå over til å konsentrere meg om institusjonar som ligg til grunn for utøvinga av politikken. Institusjonsstrukturen i BiH er svært komplisert. I BiH ligg det svært lite makt på det statlege nivået som vedtar ei valglov. Mykje av makta ligg på entitetsnivået eller kantonnivået. Oppgåva må derfor også ta for seg andre styringsnivå som har stor makt.

Rustow skriv at demokratisering er "...the by-product of a stalemate situation of an inconclusive struggle, [in which] the main protagonists may seek democracy to end the struggle" (Rustow 1970:337-556). Dette kapitlet vil gå gjennom den institusjonelle strukturen som vart fastsett for BiH. Først vil konstitusjonen og ansvarsfordeling mellom ulike offentlege nivå bli berørt, før det statlege nivået blir behandla. Dei føderale einheitane vil kome mot slutten av kapitlet.

Det internasjonale samfunn hadde gjennom fredsforhandlingar i løpet av krigen formulert fleire forslag til institusjonell struktur for BiH, og det var det internasjonale samfunns forslag til struktur som var grunnlaget for det partane vedtok i Dayton i 1995.

Eit sentralt spørsmål er om den institusjonelle strukturen i BiH gjer det mulig for aktørane å operere demokratisk. Den institusjonelle utforminga kan vere perfekt utan at aktørane på arenaen nødvendigvis opptrer demokratisk. Motsatt kan eit lite formelt institusjonelt rammeverk gi grunnlag for ein god demokratisk praksis. I dette kapitlet blir det institusjonelle rammeverket presentert.

### 4.1 Konstitusjonen

Grunnlaget for institusjonane i BiH er Konstitusjonen, vedteken som Annex 4 til GFAP. Kvar entitet har igjen sin konstitusjon, som det er opp til entitetane å regulere innhaldet i. Legaliteten til entitetskonstitusjonane kjem frå statens konstitusjon. Kvar

Kanton (berre i FBiH-entiteten) har sin konstitusjon, som avleier sin legalitet frå entitetskonstitusjonen.

Konstitusjonen for BiH er basert på forslag frå det amerikanske utanriksdepartementet.

Endring av Dayton-avtalen var lenge på dei herskande nasjonalistiske partia sin dagsorden. Etter fleire år ved makta i fredstid er dei nasjonalistiske partia i 2001 innstilt på å leve med avtalen og erkjenner at deira parti holdt seg ved makta i åra etter krigen på grunn av avtalens bestemmelsar. Derfor har krav om revisjon av avtalen kome sterkare frå ikkje-nasjonalistisk hald dei siste åra. Det internasjonale samfunn er imidlertid tilbakehaldne med å gå inn for revisjon fordi det er ein rådande oppfatning at dette kan føre landet tilbake til ein ustabil situasjon og kanskje krig. Elster peikar på at konstitusjonen ikkje nødvendigvis er ei kjelde til stabilitet, men også kan slå motsatt veg:

*“These inconsistencies make the countries vulnerable to political instability because the constitution, rather than providing the instruments for the resolution of political crises, may become their source” (Elster 1998:108).*

Det var hovudsakleg det muslimske nasjonalistpartiet SDA som krevde endringar av konstitusjonen i dei første åra etter fredsavtalen. Deira tankegang var at konstitusjonen sementerte etnisk rensing og dei trudde nok at si folkegruppe var sterk nok til å erobre makta i mange område i RS-entiteten. Etter nokre år ga SDA opp dette, dei forstod at dei likevel ikkje hadde ein så sterk posisjon blant sitt tiltenkte elektorat, muslimane. Seinare, i åra etter valget i 1998, vart det multietniske – likevel i hovudsak muslimsk-funderte – SDP den sterkaste røsta for endringar i konstitusjonen. I åra 2000-2001 har alle dei nasjonalistiske partia tydeleg forsvart konstitusjonen med nebb og klør. Dei trur at denne ga dei ein maktposisjon i åra 1995-2000. Riktignok tapte dei nasjonalistiske partia valga i 2000, men dei fryktar kanskje større tilbakegong i valg utan konstitusjonen i GFAP.

Staten, entitetane og kantonane vart sett på som konsesjonar kvar av folkegruppene måtte gi til dei andre, for at kvar folkegruppe ville gi konsesjonar tilbake.

Muslimanes ”belønning” er sjølve statsdanninga BiH – denne var serbarane sterkt imot, og delvis kroatane. Serbaranes ”belønning” var entitetane – desse var spesielt muslimane kraftig imot, men og kroatane. Kroatanes ”belønning” var kantonane – desse var muslimane litt imot, mens det for serbarane ikkje hadde særleg betydning då det ikkje vart kantonar i RS-entiteten. Serbarane har altså gitt konsesjonar på spørsmålet om staten, muslimane har gitt konsesjonar på spørsmålet om entitetane og delvis kantonane, mens kroatane har gitt konsesjonar på spørsmålet om staten og entitetane. Både serbarane og kroatane ville helst hatt lausriving av sine majoritetsområde til henholdsvis Serbia og Kroatia, kroatane ville dernest hatt ein entitet innan BiH. Desse målsettingane måtte dei altså fråvike ved fredsunderteikninga i Dayton.

Endringa i konstitusjonen som SDP og dei andre multietniske partia har gått inn for er mulig avvikling av den føderale staten, bortfall av dei to entitetane, muligens også kantonane. Det er ikkje snakk om å endre statusen til BiH som land. Etter Slobodan Milosevic sitt fall frå makta i Serbia i oktober 2000 var det berre nasjonalistar i Serbia og i RS-entiteten som snakka om avvikling av BiH som stat, og innlemming av RS i Serbia. Ei mulig løysing er at RS og Serbia får slå seg saman, mot at Kosovo får sjølvstendigheit. Det var veldig lite støtte for ei slik løysing i verdssamfunnet i 2001. Likevel har dette vore nevnt som ei løysing av betydelege skikkelsar i det internasjonale samfunnet, som den tidlegare EU-fredsmeklaren i BiH, Lord Robert Owen.

## 4.2 Ansvarsfordeling mellom offentlege styringsnivå

GFAP Annex 4 trekker opp fordelinga av ansvar mellom dei ulike offentlege administrative nivåa. Det er henholdsvis fire og tre nivå i landet: På området som entiteten FBiH dekker er det fire nivå, RS-området tre. Alt som ikkje eksplisitt er nevnt som statsnivåets ansvar, er entitetanes ansvar. Entiteten FBiH avgir makt til kantonane, og kantonane i FBiH og entiteten RS avgir makt til kommunane. Totalt er det 13 politiske einheitar som har konstitusjonell og lovgivande myndigheit: Stat, entitetar og 10 kantonar. International Crisis Group skriv i ein rapport at kvart nivå

har mellom 6 og 18 ministrar, noko som gir eit ministerantal på minst 181, i ein befolkning på 3,7 millionar (uoffisielt anslag). Dersom dette forholdet var blitt brukt i Tyskland, ville landet hatt 4240 ministrar (ICG 2001:2).

Statsnivået har ansvar for internasjonal handel og utanrikspolitikk, regulering av telekommunikasjonar, offentlege tenester og elektrisitet, og BiHs Grenseteneste.

Entiteten Republika Srpska har ansvar for skatt, privatisering, politi, hæren, helse, utdanning og andre offentlege tenester som pensjonar.

I entiteten FBiH er situasjonen litt meir kompleks då det eksisterar eit nivå ekstra, kantonane. Mykje av ansvaret er delegert til dei ti kantonane. Det ansvaret som er igjen på entitetsnivå er forsvar, økonomisk politikk og privatisering, energi, regulering av mediafrekvensar, inter-kantonal justis og fiskal politikk. Ansvar er delt mellom entiteten og kantonane i områder som helse, naturressursar og miljø, velferd, utdanning, turisme og nokre andre område.

Kantonane er eksklusivt ansvarlege for skattlegging, politi, utdanning, kultur og offentleg service, boligpolitikk og reguleringar, lokal forretningsverksemd, energinett, regulering av lokal TV og radio, og sosiale velferdstenester. Noko av skatten som blir innkrevd av kantonane blir sendt opp til entitetsnivå (berre til FBiH-entiteten) og noko ned til kommunenivå (OSSE 2000d).

Kvar kanton har ein konstitusjon, eit parlament og ein indirekte valgt president, av parlamentet. Kvar kanton har ei regjering med ministrar.

BiH har 145 kommunar. Byar kan vere inndelt i fleire kommunar. F.eks. består Sarajevo by av fire kommunar (Stari Grad, Centar, Novi Grad og Novo Sarajevo). Kommunane som utgjer ein by samlar seg til bystyre, slik er det to styringsnivå på lokalplan der det er byar.

I områder i FBiH med byar er det såleis fem styringsnivå: Stat, entitet, kanton, by og kommune!

### 4.3 Grunnlag for administrativ inndeling i BiH

BiH sine grenser har eit gammalt grunnlag, i mange århundrer har det administrative territoriet BiH vore meir eller mindre som det er i dag. Dagens oppdeling av BiH i små føderale einheitar har ikkje vore det normale. Konstitusjonen av 1994 som vart inngått som ein del av fredsavtalen mellom kroatane og muslimane i Washington førte til ei oppdeling av området som dei kontrollerte i små einheitar, det vart oppretta 10 kantonar i ein føderasjon. Hensikta var å skape ein strategisk allianse for å balansere serbaranes militære overtak i BiH under krigen. Ved fredsavtalen i Dayton i november 1995 vart BiH delt i ein føderal stat.

I kommunistperioden 1945-1991 var landet stort sett ein republikk med mange kommunar. Eit unntak fantes: Frå 1955-63 var landet delt inn i 9 kantonar. Dette peikar muligens fram mot kantoniseringa etter krigen på 90-talet. Sveits' kantonar var grunnlag for kantoniserings-forslaga i fredsforslag som vart lagt fram under krigen.

Under det første Jugoslavia var BiH ikkje eigen republikk men del av ein sentralistisk stat (Mønnesland 1999:171). I 1929 innførte monarken diktatur og delte landet inn i 9 store distrikt, Banovina'er, utan noko form for sjølvstyre. Grensene gjekk på tvers av gamle stats- eller republikk-grenser og skulle skape lojalitet til statsnivået ved å skjule landets fleirnasjonale struktur (Mønnesland 1999:176).

Eit viktig element i maktfordelinga i landet er at forholdet mellom dei tre største folkegruppene, muslimar, serbarar og kroatar – som alle er store minoritetar i BiH – skal vere relativt jevnbyrdig. Den siste folketeljinga frå 1991 viste at muslimane utgjorde 44 prosent, serbarane 31 prosent og kroatane 17 prosent av innbyggjarane. Krigens store folkeflyttingar, og likeså den forventa tilbakevendinga av flyktningar og internt fordrevne etter krigen, gjer det legitimt å stille spørsmål om tala frå 1991 har nokon verdi som grunnlag for estimat av befolkninga i dag.

Neste folketeljing skulle ha skjedd i 2001, men denne vart offisielt utsett av økonomiske årsaker, ved manglande vilje frå politisk hald til å løyve midlar til gjennomføringa. Andre årsaker til at denne folketeljinga vart utsett kan vere at

folkegruppene har vore interessert i å framstille seg som offer, med mange drepne i krigen. Samstundes – men i motsett retning – verkar at folkegruppene er interessert i å oppretthalde høge folketal for å rettferdiggjere den politiske posisjonen dei har i landet. Dessutan gir høge befolkningstal og dårleg økonomi eit svært lågt økonomisk resultat pr. innbyggjar, noko som kan ha ført til auka internasjonal hjelp til landet (AIMPress 2001b).

Resultatet frå folketeljinga ti år tilbake gjenspeglar ikkje den reelle befolkningssituasjonen, men kan altså brukast til å støtte opp under andre prosessar i landet. Dersom ei ny folketeljing viser at den demografiske strukturen er vesentleg endra i BiH, så vil det gi grobunn for både nye og gamle krav om maktfordeling. Slik den demografiske strukturen er antatt å vere i dag, er alt relativt forutsigbart. Med nye tal er det uvisst kva som vil dukke opp av krav frå ulike etniske grupper. Det einaste som er sikkert er at ulike etniske grupper vil bruke tala på sin måte, for å rettferdiggjere politiske krav. Med så mange flyktingar framleis buande både i utlandet og internt i BiH, så er det usikkert kva etnisk gruppe som vil ”tene” mest på ei ny folketeljing.

Gjennomgangen i det følgjande er henta frå GFAP og OSSEs oversikt over det politiske systemet (organisasjonskart over BiHs politiske strukturar, vedlegg s 113).

Valgperiodane som er oppgitt er gjeldande pr. 1.1.2001, dvs. etter valget i november 2000. Forslag til valgperiodar i ny valglov er nevnt spesielt, dersom desse er avvikande.

#### 4.4 Presidentskap på statsnivå

Presidentskapet har tre medlemmer, alle valgt samtidig og for fire år av gongen. Presidentskapet fungerer slik at posisjonen som ”president i presidentskapet” roterer med åtte månaders intervall. Dei tre folkegruppene muslimar, serbarar og kroatar skal ha kvart sitt medlem av presidentskapet. Dette fungerer som ei form for mindretalsbeskyttelse, då den største av folkegruppene er på over 40% mens den minste er under 20%, men alle er likt representert.

Presidentskapsstrukturen vart fastsatt i Annex 4 i GFAP (Konstitusjon). I artikkel V Presidency står det:

*”The Presidency of Bosnia and Herzegovina shall consist of three Members: one Bosniac and one Croat, each directly elected from the territory of the Federation, and one Serb directly elected from the territory of the Republika Srpska” (OHR 1995:Annex 4, V).*

Kandidatane stiller til valg i den eine av dei to entitetane. Frå RS veljast det ein serbar, frå FBiH veljast det ein bosnjak (muslim) og ein kroat. I RS er det ein stemmesetel med kandidatane, og i FBiH er det to stemmesetlar, henholdsvis med dei som stiller som det muslimske og det kroatisk presidentkapsmedlemmet. Veljarane i FBiH avgjer sjølv kva stemmesetel dei vil bruke. Men i praksis har muslimane brukt stemmesetelen med dei muslimske kandidatane, og kroatane stemmesetelen med dei kroatisk presidentkandidatane.

I ein overgangsperiode var den første valgperioden – frå 1996 – berre to år. Frå valget i 1998 var det fireårsperiode (OHR 1995; Annex 4, V1b).

Avgjerder i presidentkapet baserar seg i prinsippet på konsensus. Dersom det ikkje er mulig å få til dette, kan eit fleirtal av dei tre ta ei avgjerd. Dersom det dissenterande medlemmet tykkjer at ei avgjerd teken av eit fleirtal på to strider mot sin entitets interesser (i realiteten folkegruppas interesser) så kan dette medlemmet henvise saka til entitetsparlamentet for å søke støtte der. Dersom dette organet støttar det dissenterande presidentkapsmedlemmet, så kan ei avgjerd frå fleirtalet bli satt ut av funksjon.

Det er to teoretiske dimensjonar som angår presidentkapet: Den eine gjeld regjeringsform, den andre styrken til presidentkapet.

BiHs regjeringsform er karakterisert av ei deling av makt mellom presidentkapet og regjeringa, der presidentkapet har ansvar for å utpeike, eller nominere, statsministerkandidat overfor parlamentet. Seinare står regjeringa ansvarleg overfor parlamentet og ikkje presidentkapet. Såleis er det ikkje eit reint presidentstyre, men heller ikkje rein parlamentarisme, men semi-presidentialisme. Eksempel på dette finst

i Frankrike og Finland, samt i Russland. Semi-presidentialismen i BiH er konstitusjonelt fastsett.

Den andre dimensjonen, styrken til presidentskapet, går på forholdet mellom dette og partia. Dersom dei politiske partia er svake, er det å forvente at dei legg meir makt i presidentskapet, som ein måte å få meir handlekraft inn i systemet på. Med sterke parti så er det motsatte å forvente: At dei vil delegere minst mulig makt til presidentskapet.

I BiH er ikkje presidentskapet særleg sterkt (Gall 2000). Mykje av makta ligg ikkje på statsnivået i det heile, men heller på entitetsnivå. Dei tre etnisk-nasjonale gruppene som forhandla fram avtalen om staten i Dayton, var alle tre sterke parti på sine respektive geografiske territorium, og lite interessert i å gi vekk noko av denne makta til eit sentralt presidentskap. Særleg var kroatane og serbarane lite interessert i eit sterkt nasjonalt nivå.<sup>4</sup> Muslimane hadde derimot interesse av eit sterkast mulig presidentskap. Styrken på dei nasjonale partia kan ha hatt stor betydning for dette: Serbarane og kroatanes nasjonalistparti var svært einerådande på sine respektive territorium, mens det muslimske nasjonalistpartiet SDA var mindre einerådande. SDA viste tidleg sin svakheit i valg: Det var blant SDAs veljarar at det multietniske SDP først klarte å bli store.

Ei forklaring på den manglande styrken til presidentskapet kan vere at muslimanes forventningar til opprettinga av staten BiH var at dei ville få ein stat uavhengig av Serbia og Kroatia, mens dei to andre gruppenes mål med krigen var å ta ein del av BiH for å bli del av sine ”moderland”. For serbarane og kroatane vart dette eit vesentleg insentiv for å redusere presidentskapets betydning.

---

<sup>4</sup> Kroatane og serbarane si motvilje mot dette vart teke opp i innleiinga til dette kapitlet.

## 4.5 Parlament på statsnivå

Parlamentet er eit tokammer-system, delt inn i Representanthuset (underhus) og Folkeforsamlinga (overhus).

I Representanthuset sit det 42 representantar, 28 valgt frå FBiH og 14 frå RS (OHR 1995:Annex 4, IV, 2). 21 av dei 28 blir valgt frå 5 valgkretsar, og 7 av dei 28 er utjanningsmandat for heile FBiH. 9 av dei 14 frå RS blir valgt frå 3 valgkretsar, og 5 av dei 14 er utjanningsmandat for heile RS. Det blir nytta forholdstal ved utrekninga av dei ordinære mandata (OSSE 2000a:Art.11.6,11.10). Det er eit vidtgåande proporsjonalt system, der eit ganske lite parti vil kunne oppnå nokså jamn representasjon, på grunn av reglane for utjanningsmandat (eit parti som stilte til valg i 2000 i FBiH og fekk 15,6 % av stemmene fekk 4 mandat). Før valget i 2000 var det brukt lukka lister ved valg til desse organa, mens det kom ei ordning med åpne lister frå lokalvalget i 2000.

I Folkeforsamlinga sit det 15 representantar, av desse 5 representantar frå kvar av dei tre folkegruppene, alle indirekte og proporsjonalt valgt. Dei fem serbarane blir valgt av Nasjonalforsamlinga i RS, dei fem kroatane av dei kroatiske deputerte til Folkeforsamlinga i FBiH (entitetsnivået) og dei fem muslimane av dei muslimske deputerte i den same Folkeforsamlinga FBiH. Konstitusjonen for BiH regulerar kven som er stemmeberettiga i denne avstemninga (OHR 1995:Annex 4, IV, 1 og 1a).

I valglova er periodane foreslått til å vere fire år for Representanthuset, og to år for Folkeforsamlinga.

Det er to teoretiske forhold som gjeld valg til parlamentet: Det eine gjeld forholdstalsvalg vs. fleirtalsvalg, det andre åpne eller lukka lister, i tilfeller der det vert gjennomført forholdstalsvalg med lister.

I BiH er det i bruk ein relativt normal form for forholdstalsvalg: Valgkretsane har frå 3-5 mandat, noko som gjer at fleire parti kan oppnå representasjon. Samstundes er det ei effektiv sperre for miniparti: Eit parti med 1,1 prosent oppslutning oppnådde ikkje mandat i FBiH-entiteten ved valget i 2000, mens det minste partiet som

oppnådde representasjon hadde 1,8 prosent. I RS-entiteten oppnådde eit parti med 3,3 prosent oppslutning ikkje representasjon, mens det minste som oppnådde mandat hadde 4,5 prosent av stemmene ved det same valget.

Gjennom utjammingsordninga vil mellomstore parti oppnå jamn representasjon ut frå oppslutninga blant veljarane. Likevel er det mange små parti med basis i regionane som har muligheit til representasjon. I FBiH oppnådde 4 parti med oppslutning frå 1,8 til 2,2 prosent eit mandat kvar ved valget i november 2000, alle desse hadde sin basis i ein av valgkretsane.

Det andre teoretiske forholdet gjeld åpne vs. lukka lister. Ved valga 1996-1998 vart det brukt lukka lister. Først ved kommunevalget 2000 og ved det nasjonale valget i 2000 vart åpne lister brukt. Bruken av åpne lister kom takk vere OSSE. Dei foreslo og tvang det igjennom ved å innføre åpne lister i "Rules and Regulations" for valggjennomføring i BiH (Vollan 2000).

## 4.6 Regjering på statsnivå

Regjeringa på statsnivå har seks ministerpostar og tolv viseministrar. Kvar ministerium skal ha ein representant frå kvar folkegruppe enten som minister eller viseminister (OHR 1995; Annex 4, V4b). Regjeringa blir kalt Ministerrådet.

Presidentskapet har ansvar for å foreslå ein statsministerkandidat overfor Representanthuset som så godkjenner den utpeikte statsministeren (OHR 1995; Annex 4, V4). Statsministeren nominerar ministrar, og dei blir godkjent av Representanthuset (OHR 1995; Annex 4, V4b). Eit mistillitsvotum i Representanthuset fører til at statsministeren og regjeringa må gå av (OHR 1995; Annex 4, V4c).

Regjeringas makt er gjenspegla av makta til presidentskapet: Sidan presidentskapet ikkje er sterkt, er heller ikkje regjeringa sterk, fordi statsnivået er tillagt lite makt.

BiHs styresett er semi-presidentialisme (*4.4 Presidentskap på statsnivå*). Oppgåvene som er tillagt utøvande organ på statsnivå er delt mellom regjering og

presidentskap, der presidentskapet har færre oppgåver. Regjeringa er formelt mektigare enn presidentskapet.

Inntil år 2000 hadde regjeringa ei ordning med ”vise-formenn” (Co-chair) som leia Ministerrådet. Som følge av dom i den konstitusjonelle domstolen av 14. august 1999 skulle denne ordninga opphøyre fordi den var ikkje i samsvar med Konstitusjonen. Den faktiske endringa skjedde først i løpet av 2000 (Ustavni Sud 1999:1/99).

## 4.7 Konstitusjonelt grunnlag for entitetane

Kvar entitet har sin eigen konstitusjon, og styringssystemet i entitetane kan avvike frå systemet på landsplan. Avviket mellom dei to entitetane er tydeleg i omtrent alle institusjonelle valg som er gjort (sjå vedlegg side 113 i form av organisasjonskart, laga av OSSE i BiH).

Konstitusjonen til FBiH er ein del av avtalen mellom kroatar og muslimar frå mars 1994 i Washington<sup>5</sup>, mekla fram av det amerikanske utanriksdepartement (State Department) som ledd i forsøk på å få til ein fredsavtale mellom folkegruppene kroatar og muslimar i Bosnia-Hercegovina. Denne har igjen danna modell for Dayton-konstitusjonen (Nystuen 2001).

Konstitusjonen til RS har sitt opphav i ein konstitusjon til den dåverande ikkje anerkjente ”Republikk av det serbiske folk i BiH”. Det serbiske nasjonalistpartiet SDS lot denne republikken utrope 9. januar 1992 men vart ikkje anerkjent av det internasjonale samfunn før ved underteikninga av Dayton-avtalen i 1995 (Mønnesland 1999:286).

---

<sup>5</sup> Avtale mellom regjeringane til Kroatia og Bosnia-Hercegovina.

## 4.8 Presidentar på entitetsnivå

I den muslimsk-kroatiske entiteten FBiH sit ein representant for kvar av folkegruppene kroatar og muslimar som president og vise-president og roterer i presidentvervet med eit års intervall. Presidentane blir nominert av Folkeforsamlinga (overhuset) i FBiH og så valgt av Representanthuset (underhuset) og deretter Folkeforsamlinga i FBiH for 2 år (Seksjon IV,B,1 Artikkel 2 i Konstitusjonen for Federacija BiH).

I den serbiske entiteten RS er det direkte valg på president og visepresident (Artikkel 83 i Konstitusjonen for Republika Srpska). Presidenten sit for 2 år av gongen. Funksjonane som president og visepresident vil mest sannsynleg bli utført av serbarar sidan denne folkegruppa er i fleirtal i RS. Imidlertid kan ein person frå ei anna folkegruppe også inneha denne funksjonen.

I valglova er periodane foreslått å vere fire år for kvar entitets president.

## 4.9 Parlament på entitetsnivå

Entiteten FBiH har eit bikameralt parlament, som på statsnivå.

Representanthuset (underhuset) har 140 direkte valgte medlemmer fordelt proporsjonalt i tolv fleirmannskretsar der det er mellom 4-15 mandat i kvar krets. 105 er valgt frå valgkretsane, mens 35 er valgt på utjammingsmandatlista, eit system innført ved valget i 2000. Tidlegare hadde det berre vore ein krets. Det gir utjammingsmandata ein andel på 25 prosent. Til og med valget i 2002 er perioden to år.

Folkeforsamlinga (overhuset) er organet dei etniske gruppene skal representerast i. 30 kroatar, 30 muslimar og 20 "Andre" sit der. Dei er utpeikt frå Kantonparlament, og valgperioden er to år, også i følgje valglovforslaget.

I RS-entiteten består parlamentet berre av eitt kammer og har 83 medlemmer. RS har ikkje eit overhus som skal ivareta andre folkegruppers interesser, det er berre

serbarar som er ”konstituerande folkegruppe” i RS. Til og med valget i 2002 er dei 83 medlemmane valgt for to år. 65 representantar er valgt direkte frå 6 valkretsar, og dei resterande 18 på utjammingsmandatlista. Det gir utjammingsmandata ein andel på 21,6 prosent.

I valglovforslaget vil organa nevnt i dette punkt – unnateke Folkeforsamlinga FBiH – vere oppnevnt for fire år.

## 4.10 Regjering på Entitetsnivå

Dei mektigaste regjeringane finst på entitetsnivå. I FBiH består regjeringa av ein statsminister, ein visestatsminister, tolv ministrar og viseministrar, samt to ministrar utan portefølje. I RS består regjeringa av 18 ministrar inklusive statsministeren.

Statsministerkandidat i begge entitetane må nominerast av presidentane. Denne set så saman ei regjering, som må godkjennast av parlamentet. Dersom ei regjering får eit mistillitsvotum mot seg i parlamentet må den gå av.

Dersom den nominerte statsministerkandidaten ikkje klarer å danne eit parlamentarisk fleirtal bak ei regjering, kan han ikkje bli statsminister, og det er opp til presidenten å nominere ein ny.

## 4.11 Samanfating av kapitlet

Elster skriv at konstitusjonar kan stå i vegen for politiske løysingar, og at den i verste fall kan bli kjelda til politisk ustabilitet. Konstitusjonen og øvrig offisielle institusjonar som var trekt opp gjennom GFAP har vist seg lite effektive som grunnlag for ein demokratisk stat. Av hensyn til behovet for effektiv politisk styring av BiH har OHR spelt ei framståande rolle som overdommar. Denne rolla har kanskje vore nødvendig for å stabilisere styringa av BiH der konstitusjonen har skapt mange nivå med uklare ansvarsforhold mellom dei.

Dette kapitlet har teke for seg institusjonsstrukturen på stats- og entitetsnivå i BiH. Den viser seg å vere svært kompleks, med tre nivå i den eine entiteten, RS, og fire, av

og til fem, nivå i den andre entiteten, FBiH. Lite makt ligg på statsnivået, entitetsnivået synes å vere mektigare enn statsnivået.

Behovet for revidering av den politiske strukturen gjennom revisjon av konstitusjonen vil kanskje tvinge seg fram. At det kan bli nødvendig å endre den politiske strukturen er i seg sjølv dokumentasjon på at konstitusjonen kan vere kjelde til politisk ustabilitet.

## 5 Innhaldet i utkast til valglov

I dette kapitlet vil sjølve valglovforslaget bli gjennomgått. Hensikta er ikkje å gå gjennom eit forslag som er 20 kapittel og 90 sider langt, men å kome inn på politisk interessante sider av denne. Med utgangspunkt i den aktuelle politiske situasjonen i landet i perioden då debatten om valglov var på dagsorden vil visse paragrafar bli gjennomgått.

Først vil eg kome inn på prosessen fram til eit valglovforslag ligg på bordet. Målet om å skape ei valglov var det politisk strid om, og politiske krefter motarbeida målet om ei valglov. Til tider var det ikkje ein gong mulig å få til ein debatt om eit konkret forslag til valglov.

Utover i kapitlet vil dette bli satt inn i ein regional, europeisk samanheng, med medlemskap i Europarådet som første og mest realistiske mål for BiH.

Etter at det første gjennomarbeida forslaget var lagt fram, vart det politisk strid om paragrafar i valglova. Innhaldet i dei politisk interessante paragrafane vil bli presentert i siste del av dette kapitlet, med hovedvekt på fire område. Det første er stemmerettsreglar som i særleg grad angår flyktingar. Det andre og tredje er valgsystem til parlament og den føderale statsorganiseringa. Det fjerde er reglane for valg til presidentskap.

Valgsystemet legg grunnlaget for representasjon i organ der nasjonalistiske parti dominerte i perioden 1995-2000. Den føderale statsforma er av så spesiell karakter at den bestemmer både politikk og innbyggjaranes rettigheter på ein særeigen måte. Regjeringsforma er spesiell i eit samfunn der nasjonalistiske parti har dominert og nærast utgjort ein koalisjon.

## 5.1 Forslagsprosessen

PIC er det høgste politiske organet for spørsmål vedrørande gjennomføringa av GFAP. Rådet møttest bl.a. i 1997 i Bonn, i 1998 i Madrid og i 2000 i Brussel. Ved alle anledningar har rådet hatt henvisningar til ei ny valglov for BiH. PIC sa i 1998 at det ville hjelpe "the people of BiH and their representatives to develop a new electoral law" (OHR 1998a:12,4). På samme møte uttalte PIC at:

*"The Council welcomes the decision of the High Representative to establish a group of BiH experts, under his direction and in close co-ordination with the OSCE Head of Mission, and to seek the advice of international experts, to prepare a draft election law for submission to the BiH Parliamentary Assembly. (...)*  
*The Council considers that the Election Law must be consistent with the relevant provisions of Annexes 3, 4 and 7 of the Peace Agreements. The Council agrees that the principles of the Election Law should:*

- promote the concept of a multi-ethnic state;*
- promote the respect of democratic principles by candidates, elected representatives and political parties;*
- establish the independence of the Election Commissions from political influence;*
- encourage candidates, parties and coalitions to seek a broad base of support amongst all citizens of Bosnia and Herzegovina;*
- preserve the rights of refugees and displaced persons to vote in the municipalities of their pre-war homes;*
- favour political pluralism;*
- reinforce the accountability of the elected representative to the electorate and to all citizens of Bosnia and Herzegovina"* (OHR 1998b:V6).

Arbeidsgruppa som vart nedsatt etter PIC-møtet i 1998 bestod av ekspertar frå BiH, med rådgivarar frå OHR og OSSE. Gruppa, 'The Election Law Working Group', vart leia av den franske juristen Francois Froment-Meurice, ein internasjonal ekspert i valglover (OSSE 1999b:1).

OHR og OSSE la fram første forslag til valglov i oktober 1999. Prinsippa som PIC hadde nedfelt om å promovere ein multi-etnisk stat og å oppmuntre til å søke støtte hos ei vid befolkningsgruppe, er spesielt interessante å kommentere. Prinsippet om å auke ansvarleggjinga av valgte representantar er også interessant.

Det første gjeld særleg forholdet mellom etniske grupper. Her er stemmerettsreglane til verv som er øyremerkte etniske grupper, som Folkeforsamlinga BiH og Presidentskapet, viktige. Både korleis representantar til Folkeforsamlinga og Presidentskapet skal oppnevntast er nedfelt i konstitusjonen i Dayton-avtalen. For Folkeforsamlinga søker lovforslaget å rive litt makt frå dei store nasjonalistiske partia som dominerte inntil 2000, ved å innføre proporsjonalt valg av delegatar. For valg til Presidentskapet prøver valglovforslaget å gi litt innflytelse til veljarar av anna etnisk gruppe ved å foreslå preferansevalg.

Det andre prinsippet som PIC framheva var auka ansvarleggjering av representantar. Dette blir søkt gjennomført i valglovforslaget ved å kople kandidatar tettare til veljarane. Dei tekniske grepa ein foreslår er å innføre mindre valgkretsar enn før, og å gjere listene åpne for redigering frå veljarane si side.

Etter å ha framlagt endå ei valglov i januar 2000 og heller ikkje denne vart vedteken av parlamentet, kritiserte OSSE dette på denne måten:

*”To date, there has been no serious debate on the draft election law in the Parliamentary Assembly. The rejection of the first draft ... precluded even the possibility of further discussion” (OSCE 2000b).*

PIC i Brussel i mai 2000 forsterka kritikken frå OSSE:

*”The Council notes its dissatisfaction with the failure of the BiH authorities to adopt an Election Law ... BiH authorities must adopt and implement an Election Law consistent with the standards laid out in previous PIC declarations” (OHR 2000).*

PIC gir her ein klar ordre til parlamentet i BiH om straks å vedta ei valglov, men denne ordren vart ikkje teken tilstrekkeleg alvorleg.

Den 10. februar 2001 tok OHR og OSSE ein annan vri: Dei laga eit nytt utkast og lot det vere opp til dei politiske partia å adoptere dette som sitt forslag, med håp om at dette kunne få valglova opp på dagsorden og sidan vedteke i parlamentet. Dei kalte denne prosessen for å gi eigarskap til bosniske politiske parti. Både OHR og OSSE laga svært lite oppstyr rundt framlegginga av dette lovutkastet, fordi dei ville ikkje

legge for mykje press på prosessen utanfrå. Dermed har dette siste utkastet ikkje vore mulig å få tak i innan mai 2001.<sup>6</sup>

## 5.2 Medlemskap i Europarådet

Eit av krava mot BiH for å få lov til å bli med i internasjonale strukturar var at det klarte å vedta si eiga valglov. Som følgje av at BiH innan utgangen av år 2000 enno ikkje hadde fått statlege strukturar til å verke, eller ein felles hær, og ikkje hadde klart å vedta eiga valglov, var BiH ein av dei få europeiske landa som var utestengt frå Europarådet (Council of Europe). Faktisk var ikkje BiH medlem av ein einaste europeisk organisasjon fram til 2001. Den første organisasjonen landet kunne ha muligheit til å bli medlem av var Europarådet. Dette betinga at landet hadde fellesstatlege institusjonar som fungerte, og at landet respekterte grunnleggande menneskerettar. Det siste kravet er innan rekkevidde, mens det første ikkje er så enkelt.

På TV-nyheitene 21.3.2001 sa BiHs nyutnevnte statsminister frå Alliansen for Forandring<sup>7</sup> at:

*“There are still several conditions for entrance into the European Council which need to be met and still depends on BiH. Most of them are not very difficult to realize, except for one – adoption of the Election Law” (BHTV 2001).*

Myndighetene i BiH var klar over at ein av dei første hindringane for å bli medlem i Europarådet var å vedta ei valglov. Erkjenninga stakk nok djupt, for kravet om å få vedteke ei valglov før BiH vart medlem i noko som helst europeisk organ, vart gjenteke og gjenteke av det internasjonale samfunns representantar i alle år dei var i landet. OSSE uttalte at ”One of the main pre-conditions for BiH’s accession to

---

<sup>6</sup> Mot slutten av skivinga av denne oppgåva vedtok parlamentet i BiH ei valglov. Oppgåva er basert på forslaget frå ekspertgruppa som fremma forslag om valglov i oktober 1999, med modifikasjonar av januar 2000. Representanthuset vedtok lova 21. august, og Folkeforsamlinga den 23. august 2001.

<sup>7</sup> Statsminister Bozidar Matic frå den nydanna multietniske koalisjonen ”Alijanza za Promjene”, bestående av ikkje-nasjonalistiske parti. Deltakarane er både muslimar, serbarar, kroatar og ”Andre”.

the Council of Europe ... is the passage of a permanent election law.” (OSSE 2001b). Siste gong dette vart uttalt var 31. juli 2001 gjennom OSSEs pressetalsmann Henning Philipp (OSSE 2001a). Berre i juni 2001, månaden før, var OSSE ute med tre pressemeldingar som fordømte parlamentets manglande vedtaking av valglova, og oppfordra parlamentet til å vedta valglova snarast mulig, helst innan ein måned.

### 5.3 Politisk viktige paragrafar i valglovforslaget

Den foreslåtte valglova for BiH seier i Artikkelen 1.1 at:

*”This law shall regulate the election of the members of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina and of the members of the Presidency of Bosnia and Herzegovina and shall stipulate the principles governing the elections at all levels of authority in Bosnia and Herzegovina” (OSSE 2000a:1.1).*

Det medfører at lova ikkje berre vil regulere valg til øvste nivå i staten, men er prinsipp som lågare autoritetsnivå i landet må ta hensyn til ved gjennomføring av valg der. Spesielt er dette viktig ved valg på entitetsnivå, der serbarar ønskjer autonomi, og på kantonnivå i FBiH, der muslimar og kroatar ønskjer autonomi til å styre kantonar der dei sjølv er i fleirtal.

Den følgjande gjennomgangen baserar seg på valglovforslaget av januar 2000. For avsnittet om valg til presidentskap vil reglane som var foreslått i 1999-utkastet bli vurdert, fordi dette var teke ut i utkastet som vart framlagt i januar 2000.

#### 5.3.1 Stemmerett

Vanlege stemmerettsreglar gjeld, som krav om å vere 18 år innan valgdagen og borgar av landet. Nokon reguleringar av stemmeretten er likevel av praktisk politisk betydning, særleg angående flyktingars stemmerett. Dette er regulert av valglovas kapittel 1, General Provisions, og kapittel 3, Voters Register.

Stemmerettsreglane for flyktingar er viktige, då rundt ein fjerdedel av dei stemmeberettiga er flyktingar (eller ”displaced persons”). Grunnregelen er at flyktingar skal stemme der dei var registrert ved den siste folketeljinga (i 1991).

Avviket frå denne regelen er at ein kan oppnå stemmerett i ein annan kommune, dersom ein har flytta til denne kommunen innan seks månader før valgdagen, og registrert dette som lovleg flytting (OSSE 2000a:Art.3.4)

Flyktningar treng ikkje dra til kommunen for å avlegge stemme, men kan stemme borte. Flyktningar i utlandet får f.eks. tilsendt ein konvolutt med alt avstemningsmateriale og returnerar det til OSSE i Wien, som behandlar alle utanlandsstemmer før dei blir talt med i totalresultatet (Out-of-Country Voting). Dette var praksis inntil valget i 2000, som skulle vere det siste administrert av OSSE. I framtida vil også flyktningar som bur i utlandet ha anledning til å stemme via post (OSSE 2000a:Art.5.21).

I enkelte kommunar har fleirtalet av stemmer kome frå flyktningar som bur utanfor kommunen. Konsekvensen av dette kan bli at dei noverande bufaste i kommunen kan miste fleirtalet i kommunestyret pga. stemmene utanfrå.

Unnatekne frå stemmerett er personar som er tiltalt eller dømt for krigsbrottsverk av ICTY (det Internasjonale Kriminaltribunalet for det tidlegare Jugoslavia) eller ein lokal domstol der rettsprosessen er anerkjent av ICTY som i tråd med internasjonale standardar, eller ein person som er fråteken retten til å drive forretningsverksemd.

### ***5.3.2 Valgsystem til parlament***

Valgsystemet for Representanthuset i BiH er proporsjonal representasjon (PR) i fleirtalskretsar med eit kompensatorisk øvre nivå (same prinsipp gjeld for Representanthuset i F BiH og Parlamentet i RS). Det øvre nivået (for utjamningsmandat) er riktig nok berre på entitetsnivå, altså innanfor kvar halvdel av landet (OSSE 2000a:Art.11.6).

Landet var delt inn i to valgkretsar (kvar entitet ein krets) inntil 2000, og frå valget i november 2000 vart antalet valgkretsar utvida til å bli 8 ved valg til statsparlamentet, 5 i F BiH og 3 i RS. Antal representantar som skal veljast frå kvar valgkrets, varierar frå 3 til 6 i valg til statsparlamentet (OSSE 2000a:Art.11.7-8). Inndelinga av og fordelinga mellom valgkretsane skal regulerast kvart fjerde år av

parlamentet, der hensynet til geografisk inndeling og proporsjonaliteten mellom antalet mandat og antalet registrerte veljarar skal vektleggast (OSSE 2000a:Art.11.6).

Av dei 42 representantane skal 30 veljast som ordinære valgkretsrepresentantar, mens 12 (7 i FBiH og 5 i RS) skal veljast gjennom ei ordning med utjamning mellom partia for å betre proporsjonaliteten (OSSE 2000a:Art.11.6). Det gir utjammingsmandata ein andel på 28,5 % av det totale antalet mandat.

Ved valg til dei to entitetsparlamenta vart det også ved valget i 2000 innført 12 valgkretsar i FBiH og 6 i RS, mot ein i kvar entitet ved tidlegare valg. I entitetsparlamenta sine valgkretsar er antalet representantar mellom 4 og 15, og skal tilsvarende regulerast kvart fjerde år av vedkommande parlament der ein tek hensyn til dei same faktorane som for statsparlamentet. Mellom 23 og 27 prosent av det totale antalet seter i kvart entitetsparlament skal vere utjammingsmandat (OSSE 2000a:Art.12.8 og 13.2). Andelen utjammingsmandat må dermed hevast i RS-parlamentet, der den i dag utgjer 21,6 prosent (*4.8 Parlament på entitetsnivå*).

Formelen som brukast for å fordele representantar frå valgkretsane på alle nivå er Sainte-Laguës metode, der tala som blir brukt for å rekne ut ein kvotient er 1,3,5,7 osv (også kalt oddetalsmetoden). Stemmetala bak listene er grunnlaget for utrekning av kvotientane ved hjelp av oddetalsmetoden. Listene får så tildelt mandat etter kva liste som har dei høgaste kvotientane, heilt til alle mandata i valgkretsen er fordelt (OSSE 2000a:Art.11.10). Utjammingsmandata blir tildelt i den valgkretsen der eit parti, som har oppnådd retten til eit utjammingsmandat, var nærast til å vinne eit (neste) mandat (OSSE 2000h:23).

Forma på avstemninga er åpne lister, der veljarane enten kan stemme på lista utan å avgi ekstra preferansar ved enkelte kandidatar, eller han/ho kan markere støtte til ein kandidat ved å sette eit merke ved vedkommande kandidats navn (OSSE 2000a:Art.5.14).

Det er enten politiske parti, uavhengige kandidatar, eller koalisjonar av politiske parti eller kandidatar som har rett til å stille lister til valg (OSSE 2000a:Art.4.2).

Før valget i 1998 vart ein regel om kvinneleg representasjon på valglistene innført, der kravet var at for kvar tredje kandidat måtte ein person frå det underrepresenterte kjønn stå, noko som medførte at kvinner i prinsippet skulle ha 33,3 % av dei nominerte plassane. Dette er vidareført i utkastet til valglov (OSSE 2000a:Art.4.19).

Valgsystemet for Folkeforsamlinga BiH (overhuset) og Folkeforsamlinga FBiH (overhuset i entiteten) er indirekte: For statsnivået skal dei fem kroatisk og fem muslimske medlemmene veljast av medlemmer av FBiH si Folkeforsamling, der kroatane stemmer på kroatisk kandidat og muslimane stemmer på muslimsk kandidat. Dei fem serbiske medlemmene skal veljast av alle medlemmer av RS sitt parlament, uavhengig av kva etnisk gruppe dei tilhøyre (OSSE 2000a:Art.11.2). Dette er også regulert i konstitusjonen til BiH.

Dersom eit medlem av Folkeforsamlinga FBiH eller RS-parlamentet blir valgt til Folkeforsamlinga BiH, utgår vedkommandes mandat i ein av dei to førstnevnte forsamlingane (OSSE 2000a:Art.11.2).

For Folkeforsamlinga FBiH skal dei 80 medlemmene (30 muslimar, 30 kroatar og 20 "andre") utpeikast av medlemmene av kantonparlamenta. Desse skal samstundes vere, og forbli, medlemmer av kantonparlamenta (OSSE 2000a:Art.12.1-2).

### ***5.3.3 Den føderale staten***

Gjennom konstitusjonen i GFAP vart BiH i 1995 fastlagt som ein føderal stat. Entitetane er nedfelt i konstitusjonen som dei føderale einheitane. Valglova må halde seg innafor rammene som konstitusjonen trekk opp.

Eit sentralt kjenneteikn på ein føderal stat er bikameralitet, og BiH er bikameralt på statsnivå. I overhuset skal dei tre største etniske gruppene vere representert som *etniske grupper*. Underhuset skal fungere som arena for dei politiske partia. Husa er valgt i separate valg, underhuset av veljarane, overhuset indirekte gjennom entitetsparlamenta. Begge hus har omtrent lik kompetanse, og kan vurderast å vere like mektige. Likevel har overhuset "etnisk veto" som ikkje kan overprøvast av noko anna organ. Det vil seie at 3 medlemmer av same etniske gruppe i overhuset kan

erklære eit vedtak for å gå mot si eiga etniske gruppes vitale interesser, av totalt 15 medlemmer i overhuset (OHR 1995:IV3e).

Sjølv om overhuset skal vere arenaen for dei etniske gruppene, så har nok underhuset også vist seg som ein arena for etniske grupper. Politiske parti har hatt lite å seie i underhuset - som i overhuset - unnateke som talerør for ei etnisk gruppe.

Valglova forsøker å gi elektoratet meir medbestemmelse gjennom eit proporsjonalt listevalgssystem og mindre valgkretsar. Valgsystemet vil nok også i framtida gi etniske grupper sterk representasjon, men det er mulig at dei kan bli representert av kandidatar som ikkje er så nasjonalistiske.

### 5.3.4 *Presidentskapet*

Forslaget til reglar for presidentskapet vart fremma i 1999, men som einaste kapittel vart dette teke ut av det nye valglovforslaget av januar 2000. Formelt var grunngevinga at neste valg til presidentskapet var i 2002, men alle andre valg ville haldast i 2000, så derfor meinte OSSE at det ikkje hasta med å vedta valgreglar for presidentskapet. Den reelle grunngevinga for å ta ut kapittelet om Presidentskap var nok heller at det var det mest kontroversielle, og at OSSE i det minste håpa å kunne få vedteke ei lov utan reglar for valg av Presidentskap. OSSE sa ved framlegginga av det nye utkastet i 2000 at:

*”After much thought and wide consultation, OHR and OSCE have decided on a number of alterations to the draft, and to remove altogether the most controversial section, which deals with the presidential elections” (OSSE 2000b).*

I følgje valglovforslaget frå 1999 skal både den muslimske og den kroatisk kandidaten veljast av dei registrerte stemmeberettiga i FBiH, mens den serbiske skal veljast av dei registrerte stemmeberettiga i RS. Ein veljar i FBiH kan velje om han vil stemme på den muslimske eller kroatisk kandidaten, men berre ein av dei (OSSE 1999a:Art.8.1).

Kvar kandidat stiller til valg på ein "ticket" med ein personleg vararepresentant. Denne "ticketen" består av navnet på kandidaten og hans eller hennar vararepresentant, og begge skal stå oppført på stemmesetelen (OSSE 1999a:Art.8.2).

Mandatet er på fire år, medlemmene roterer kvar åttande månad om å vere president i presidentskapet (OSSE 1999a:Art.8.4). Den kandidaten med flest stemmer bak seg i valg vil bli president i presidentskapet dei første åtte månadene etter valget.

Valgmetoden som er foreslått er preferansevalg. Det betyr at ein veljar set talet 1 ved sidan av kandidaten han/ho stemmer på som sin første preferanse for medlem av presidentskapet, og – dersom veljaren ønskjer å uttrykke ytterlegare preferansar – set tal frå 2 og oppover så langt det er ønskjeleg og mulig, for å markere rekkefølga av preferansar til øvrige kandidatar. Kandidatar må ha over 50% av stemmene for å kunne bli valgt, dette oppnås gjennom ein omfattande oppteljingsprosedyre (OSSE1999a:Art.8.3 og OSSE 2000a:Art.5.14).

## 5.4 Samanfating av kapitlet

Valglovforslaget politisk interessante paragrafar dreiar seg hovudsakleg om stemmerett, valgreglar til parlament og presidentskap, og den føderale staten.

Den føderale staten er ikkje regulert direkte av paragrafar i valglovforslaget, konstitusjonen har fastlagt institusjonane som er ei overbygning for staten. At eg har eit kapittel om den føderale staten med, er fordi den føderale organiseringa av BiH i seg sjølv er ei kjelde til strid: Nokon politiske parti støttar kraftig opp om den føderale strukturen, andre politiske parti arbeidar hardt for å rive den ned og skape ein einheitsstat. Valgreglar til føderale organ blir dermed viktig. Vedtaking av ei valglov kan støtte opp under den føderale institusjonsstrukturen og hindre endringar i konstitusjonen som går i retning av ein einheitsstat. Dette grip rett inn i striden mellom "føderalistar" og "unitaristar".

Stemmerettsreglane er viktige for korleis flyktinganes stemmer blir respektert. Flyktinganes stemmer kan bli misbrukt av politiske parti som gjerne vil behalde

makt, eller valga i BiH foregår i eit demokratisk miljø utan ytre påverking på veljarane. Valglovforslaget forsøker å hindre manipulasjon frå å skje.

Valgreglar for parlament og presidentskap verkar tilsynelatande gode ut frå eit institusjonelt perspektiv ved at dei ivaretar hensyn som demokrati normalt må ta. Presidentskapsreglane er dei det er mest strid om. Dette blir imidlertid ikkje berre regulert av valglova, men baserar seg i stor grad på konstitusjonen og må halde seg innanfor denne.



## 6 Implikasjonar av lovforslaget

Hittil har oppgåva tatt for seg nokre politiske og institusjonelle rammevilkår for vedtaking av ei valglov i BiH. Ingen av dei tre første utkasta til valglov vart tekne opp i parlamentet og diskutert gjennomførleg før sommaren 2001. Kvifor vart saka utsatt i så mange år? Kven stod bak denne treneringa? Dette kapitlet tek sikte på å belyse desse spørsmåla nærmare.

Dei politisk interessante paragrafane i valglovforslaget og den politiske kampen om paragrafane vert analysert og sett i samanheng med den institusjonelle ramma lova er meint å verke i. Den første delen av kapitlet kjem inn på kven som vil vedta ei valglov og kven som motarbeidar ei slik lov. Dernest blir stemmerettsspørsmålet tatt opp.

Hoveddelen av kapitlet analyserer valgsystem, føderal stat og presidentskap. Kapitlet følgjer mønsteret til kapittel 5, der gjennomgangen av valglovforslaget kom i same tematiske rekkefølge.

### 6.1 Viljen til å vedta ei valglov

OSSE uttalte i januar 2000 at ”BiH must have an election law in order to be a state” (OSSE 2000f).

Mange politiske parti i BiH ønska ikkje at landet skulle vere ein stat. Særleg var dette ei dårleg skjult målsetting frå det serbiske nasjonalistpartiet, SDS. SDS hadde gjennom Dayton-avtalen fått godkjent Republika Srpska internasjonalt, med ordet ”republikk” i navnet og med eigen president, regjering, konstitusjon og flagg. Dei hadde lita interesse av å danne ein felles stat saman med muslimane og kroatane, men vart tvungen til dette av det internasjonale samfunn, og av makthavarane i nabolandet Serbia. SDS brukar dei fleste anledningar til å fortrenge at BiH er eit land som RS er ein del av. Dei føretrekker at RS skal vere eit land for seg sjølv, og ikkje under ei

anna statsdanning. Dette var det likevel ikkje muleg å oppnå i det politiske klima som råda i åra 1995-2001.

Motsatt kan SDS likevel vere oppteken av å få vedteke ei valglov, fordi dette kan verke sementerande på den føderale staten der RS er ein føderal einheit. SDS er mest oppteken av å beholde entiteten RS som dei fekk i 1995, og er redd for alle 'angrep' mot denne entitetens status.

Det multietniske SDP kan vere mot valglova slik den er foreslått av OSSE, fordi partiet meiner at lova ikkje tek nok hensyn til at landet var, og igjen skal bli multi-etnisk i følgje GFAP. SDP er redd for at ytterlegare lovgivning, som valglova representerar, kan vere med på å sementere statsdanninga, med dei to svært separate entitetane RS og FBiH. SDP er for å endre konstitusjonen for å lage ein einheitsstat, noko OSSE har invitert dei til å forsøke:

*"What the SDP and others are advocating is a change to the constitution, which would alter the method of electing the Presidency. We have invited them repeatedly to submit such an amendment according to the procedure laid down in the constitution, but they have failed to do so" (OSSE 2000f).*

SDPs standpunkt var at det ikkje ville vere nødvendig å endre konstitusjonen gjennom parlamentsbehandling. Dei meinte at IS kunne ta eit grep og endre konstitusjonen ved dekrét, noko IS tydelegvis ikkje var innstilt på. IS ønskja at politiske parti i BiH sjølv skulle ta ansvar for eventuelle endringar i konstitusjonen.

Den politiske situasjonen i BiH var imidlertid ikkje gunstig med hensyn til å endre konstitusjonen. Det skal eit visst politisk press til for å endre konstitusjonar, og dette politiske presset behøver ikkje vere godarta, men kan derimot verke inn negativt på mulighetene til gode konstitusjonelle endringar. Elster (1995) har peikt på desse to paradoksa:

*"The task of constitution-making generally emerges in conditions that are likely to work against good constitution-making...The public will to make major constitutional change is unlikely to be present unless a crisis is impending" (Elster 1995:394).*

Viljen til å gjere konstitusjonelle endringar er lite sannsynleg til stade dersom ei krise ikkje eksisterar, seier Elster. I BiH har det ikkje vore krise nok til å foreta slike endringar i konstitusjonen, men det kan hevdast at det stadig vekk er ei krise i BiHs politiske system. Eit eksempel på at det er ei pågåande krise i BiHs politiske system er overhusets 'etniske veto' (5.3.3 *Den føderale staten*) som i praksis kan blokkere alt ved at ei etnisk gruppe kan definere alle vedtak som mot si etniske gruppes vitale interesser og skape ein situasjon der ingenting blir satt ut i livet.

Valglovsforslaget prøver å fremme multietnisitet gjennom fleire tiltak: preferansevalg til presidentskap, proporsjonale valg på alle nivå (til og med til utøvande makt på lokalnivå) og åpne lister, stemmerettsreglar til Folkeforsamlinga FBiH og ved større vekt på rettane til folkegrupper i den såkalte "Andre" gruppa (OSSE 2000h:5). Dette skulle ikkje vere til fordel for dei nasjonalistiske partia. SDP og andre multietniske parti og -krefter har derimot klaga over at valglovsforslaget berre tilfredsstillar dei nasjonalistiske partia:

*"All the major opposition parties<sup>8</sup> [...] oppose the draft law on the grounds that it maintains ethnic segregation and places minorities in entities on an unequal footing with the 'constituent' ethnicity, including restricting voter's rights. A number of smaller opposition parties raise similar and other objections to the draft law" (Balkan Action Council 1999:1).*

IS sitt valglovsforslag var i utgangspunktet eit forsøk på kompromiss mellom alle dei ulike partia, nasjonalistiske som multi-etniske.

Det er også av betydning at valglova ikkje berre vil regulere valg til øvste nivå i staten, men vil vere eit prinsipp som lågare autoritetsnivå i landet må ta hensyn til ved gjennomføring av valg der. Det skal nemleg vedtakast separate valglover for dei to føderale einheitane etter at den statlege valglova er vedteken. På entitetsnivå ønskjer serbarar autonomi, og på kantonnivå i FBiH ønskjer muslimar og kroatar autonomi til å styre kantonar der dei sjølv er i fleirtal.

---

<sup>8</sup> SDP og dei andre multi-etniske partia var i opposisjon fram til februar 2001.

### 6.1.1 Den parlamentariske prosessen

Den parlamentariske behandlinga av valglovforslaget blir ikkje vektlagt særleg fordi den ikkje var omfattande. Det som skjedde var at valglovforslaget kom til ein komite for behandling. Der vart det ingen politisk diskusjon om forslaget. Forslaget vart ikkje lagt til grunn for parlamentsbehandlinga, men avvist, og førte til at IS kritiserte parlamentet. Det er grunn til å merke seg at parlamentet heller ikkje hadde vore i stand til å vedta ei einaste lov av betydning før dette.

## 6.2 Stemmerett

Flyktinganes stemmer har vore særleg viktige i valg. Dei har ofte hatt eit nag mot andre folkegrupper fordi dei er drivne vekk frå heimlassen sin. Dermed er dette stemmer som har ”tilhørt” dei nasjonalistiske partia. SDA, SDS og HDZ har stolt på stemmene frå flyktningar for å halde seg ved makta i sine etnisk ”reine” områder, territoria som nasjonalistpartia har kontrollert etter krigen. I motsatt retning verkar ei oppmuntring om å vende tilbake for å ”ta tilbake” territorium. Særleg det muslimske nasjonalistiske partiet SDA har i valgkampar brukt slagord om å vende tilbake. Det muslimske nasjonalistpartiet SDA har klart å utnytte dette PR-messig og skapt ei spesiell stemning der offer-rolla har fått mytisk status:

- Vi var dei som vart utdrivne frå heimane våre, og no forlangar vi å få retta opp denne uretten.

Som nevnt under 5.3.1, så er det ein seksmånaders frist for registrering før valget i kommunen vedkommande ønskjer å stemme. Dette er eit tiltak for å hindre manipulering med veljarmassen.

*“The Provisional Election Commission (PEC) decided in 1996, in accordance with Annex 3, that a voter could cast a ballot in his or her 1991 place of residency or for the municipality where he or she is currently residing, provided that the voter had lived there for a minimum period of time. The PEC recognized that voting where one currently resides is an accepted universal principle... The duration residency requirement was adopted, so that persons did not just temporarily move to an area to manipulate the vote in favor of one constituent peoples” (OSSE 2000h:5-6).*

Det har vore så store folkeforflyttingar at politiske parti lett kunne vore frista til å få "sine" veljarar registrert flytta for å få kontroll på visse område. Det kunne sementert den etniske reinsinga frå krigen, dvs. gjere fordrivinga av personar meir permanent, motsatt av intensjonane i Dayton-avtalen og til det internasjonale samfunn.

SDS og HDZ - dei serbiske og kroatiske nasjonalistpartia - har ein klar haldning til at flyktingane bør halde seg der dei er, for å forsterke grepet om makt som desse folkegruppene har i territorium som dei kontrollerar. Område som var under serbisk og kroatisk kontroll etter krigen, var område særleg muslimar var fordrivne frå. Nasjonalistane var ikkje interessert i tilbakeflytting av dei opprinnelege innbyggjarane. OSSE er klar over at dette har vore eit problem: "In the past elections, it was found that in some municipalities citizens were forced to register for their current municipality even though they wanted to vote for their pre-war municipality" (OSSE 2000h:13). Det var nasjonalistpartia som "tvang" flyktingar til å registrere seg i kommunen dei hadde flykta til, for å sikre at den kommunen i det minste ville tilhøyre det aktuelle nasjonalistpartiet. Flyktingane stemte, som nesten alle andre av same etnisitet, på nasjonalistpartiet for si etniske gruppe.

SDA har gått to vegar og har ønskja å oppnå begge delar, både å halde kontrollen i dei områda dei har hatt, og å ta tilbake kontroll over område der muslimane var største folkegruppe før krigen. OSSE hevdar at "SDA believes that citizens should not be allowed to vote in the communities where they now live. Of course Serb and Croat parties often hold the opposite view – that citizens should not be allowed to vote where they lived before the war" (OSSE 2000f). OSSE meiner ikkje alle innbyggjarar når dei nevner 'citizens', men dei av innbyggjarane som er flyktingar. Det støttar opp under det som er sagt over. OSSE har følgjande løysing på problemet: "The only feasible solution to this basic difference – and the only solution consistent with basic human rights law – is to offer voters a choice, as this law does, and as the practice here has been under the OSCE rules and regulations" (OSSE 2000f). OSSE har altså praktisert valgfriheit for kvar flyktingane vil stemme i sine "Rules and

Regulations” og i forslaget til valglov, men med eit krav om registrering i kommunen seks månader før valdatoen.

Kritikarar av muligheita til å registrere seg i ein annan kommune viser til at dette kan vere med på sementere krigens etniske rensing: ”...only relying on 1991 residence...can disallow ‘ethnic cleansing’ from continuing to have a decisive effect on Bosnia’s political process and development” (Balkan Action Council 1999:3).

I enkelte kommunar kan eit fleirtal av kommunestyrets representantar kome frå stemmer frå ikkje bufaste personar i kommunen, og dei noverande bufaste i kommunen kan miste fleirtalet i kommunestyret pga. dette. For å ta kommunen Srebrenica som eksempel: I 1991 var kommunens folkefleirtal muslimsk, med serbarane som ein stor minoritet. Under krigen var det nesten berre muslimar igjen, og nokon serbarar i blandingsekteskap. Mot slutten av krigen vart Srebrenica tømt for muslimar av den bosnisk-serbiske hæren i ein større operasjon der over 7000 menn i alle aldrar vart skotne og lagt i massegraver. Like etter flytta mange serbiske flyktningar, særleg frå vest-Bosnia, inn i dei ledige husa i kommunen.

Ved kommunevalget i 1997 stilte det muslimske nasjonalistpartiet lister ved valget i Srebrenica, sjølv om det ikkje budde ein einaste muslim der, og dei oppnådde fleirtal i kommunestyret. Dette kommunestyret fekk ikkje kome i gang med noko arbeid før mot slutten av 1999. Som følgje av det deltok ikkje Srebrenica i det ordinære kommunevalget i 2000, men det vart holdt kommunevalg i byen først saman med nasjonalvalget i november 2000, for at det gamle kommunestyret skulle få anledning til å halde på ei lita stund. Etter valget i 2000 fekk ein koalisjon av muslimske nasjonalistparti på ny fleirtal i kommunestyret, og har no ordføraren.

Eit par muslimske familiar har vendt tilbake til kommunens utkantområde, men enno er det veldig få av dei tidlegare innbyggjarane som har brukt retten sin til å vende tilbake (Amnesty International 2000).

Det serbiske nasjonalistpartiet SDS har hatt ein sterk status i Srebrenica frå 1995 av. Når to nasjonalistparti på denne måten står mot kvarandre og representerar kvar

sin del av befolkninga, er det ikkje lett å kome igang med forsoning. Likevel er det eit håp om at ein slik prosess vil kome i stand. Det er hovudsakleg i slike sterkt splitta kommunar som Srebrenica at nasjonalistpartia er dei einaste politiske røystene. I kommunar med mindre kamp om makta er det sterkare innslag av relativt moderate parti.

## 6.3 Valgsystem

Før valget i november 2000 innførte OSSE nye valgreglar. Ein av dei viktigaste endringane var inndeling i fleire valgkretsar. Tidlegare hadde landet hatt berre to valgkretsar, der kvar entitet var ein valgkrets. Dei nye reglane delte RS-entiteten inn i tre og FBiH-entiteten i fem valgkretsar. Dette medførte ein vidare geografisk representasjon av representantar i Representanthuset, som før hadde vore ganske dominert av personar frå dei største byane, Sarajevo, Banja Luka og Mostar (OSSE 2000c:1). Samstundes vart eit øvre kompensatorisk nivå innført, der kvart parti stilte ei eiga liste med kandidatar som skulle vere med å utjamne eit eventuelt skeivt fordelt resultat.

Den matematiske formelen som vart brukt i utrekninga av kvotientar som grunnlag for fordelinga av mandat i valgkretsane, Sainte-Laguës metode, har ei låg grense mot å få inn det første mandatet. Den modifiserte Sainte-Laguës metode sørgar for å auke grensa, der det første delingstalet ikkje er 1, men ein variant av denne, som i det norske systemet der ein har 1,4 som første delingstal. Formelen sikrar at grensa for å få inn mindre parti blir høgare enn med delingstal 1. For så små valgkretsar med tre representantar vil likevel ikkje det første delingstalet bety mykje.

Som følgje av inndelinga i valgkretsar og at kandidatane måtte ha si registrerte stemme-adresse i kretsen (OSSE 2000a:Art.4.2) førte dette til at frå byane der det tidlegare hadde kome mange politikarar, vart færre plassar, og at nye politiske fjes kom inn frå valgkretsane ute i distrikta.

### **6.3.1 Utjammingsmandat**

Dei 7 (FBiH) og 5 (RS) utjammingsmandata blir fordelt etter partias oppslutning på entitetsnivå og ikkje statsnivå, sjølv om det er valg til statsparlamentet. Dette gir entitetane status som sterke einheitar i landet. Hensikta med inndeling i mindre valgkretsar enn entitetane var å betre den lokale tilhøyrigheita til valgte kandidatar. Personar som ikkje kunne kome med på ei ordinær valgliste, kunne prøve dette frå lista over kandidatar til utjammingsmandata. Her var også eit smutthol for kandidatar som ikkje kunne kome inn på dei populære listene, f.eks. i Sarajevo. Det var også mulig for kandidatar utan særleg veljarappell å kome inn på denne måten. Kandidatane på desse listene vart ikkje særleg marknadsført, så veljarane fekk ikkje særleg kunnskap om dei (Rukavina 2001).

Samstundes vart entitetane fråtekne litt av statusen sin, ved at valgkretsområdet vart eit anna enn entitetane. Utjammingsmandata bruker likevel stemmeandelen i området til kvar entitet som grunnlag, noko som gir entitetane status som betydningsfulle kretsar. Det ville vore naturleg at heile landet vart brukt som grunnlag for fordeling av utjammingsmandat, og ikkje oppslutninga i kvar entitet. Dermed ville statsnivåets betydning blitt litt større, og entitetanes betydning litt mindre.

### **6.3.2 Minoritetsrepresentasjon**

Ei anna endring som OSSE innførte før valget i 2000 var ei endring i utpeikinga av delegatar til Folkeforsamlinga FBiH, overhuset på entitetsnivå. Det er medlemmene i kantonparlamenta som peikar ut dei 80 delegatane. Det skal sitte like mange kroatar som muslimar der, og ei gruppe av ”Andre”. Tidlegare var dei kroatisk og muslimske medlemmene av kantonparlamenta separat i utpeikinga av ”sine” til Folkeforsamlinga FBiH. Ved valget i 2000 kom regelen om at ”all members of the cantonal assemblies are allowed to vote for all delegates from the cantons to the Federation House of Peoples” (OSSE 2000g:1). Endringa tok hensyn til at det framleis skal utpeikast eit korrekt antal av kvar etniske gruppe og den tok også hensyn til at antalet delegatar frå kvar kanton var etter folketalet.

*”Nationalist Muslim and Croatian parties strongly objected to the OSCE ruling, arguing that it violated the parliament’s ethnic balance and was unconstitutional. In reaction to the ruling, the Croatian Democratic Union (HDZ) has even called a referendum on the Croat status in Bosnia, due to take place on the same day as the poll” (Transitions Online 2000).*

Ein observatør tolka det slik:

*“This means that the HDZ will lose its monopoly over Croat votes. Although the number of Croats represented in the assembly will remain the same, they are likely to be representatives of other parties. HDZ leaders believe the changes will diminish their influence in the Federation and prevent them from blocking parliamentary work as they did in the past” (IWPR 2000).*

OSSE forklarte innvendingane frå HDZ med at:

*“The objection is that when all members of the Canton assembly elects the delegates in one election, there will be an influence of the majority groups on the selection of the delegates from the smallest group, i.e. the Croats... The criticism seems to be based upon a view that only Croats elected from Croat parties can protect the Croats’ vital interests” (OSSE 2000h:25).*

OSSE meinte at ein regel som foreslått om at alle grupper skal få delta i utpeikinga av alle delegatar, ivaretar ein balanse både mellom den etniske og politiske dimensjonen: Den ivaretar proporsjonaliteten mellom partia i følgje deira representasjon i Kantonparlamenta, og at kvotane mellom dei etniske gruppene blir holdt slik dei skal vere. OSSE meiner at kroatar valgt frå multi-etniske parti også kan ivareta kroatars interesser.

På valgdagen i november 2000 arrangerte det kroatiske nasjonalistpartiet ei folkeavstemning om kroatisk sjølvstyre i BiH. Mange såg dette som opptakten til bygging av ein bosnisk-kroatisk entitet etter modell av serbaranes RS, dersom valget skulle gå ’feil’ veg – at det kroatiske nasjonalistpartiet skulle tape. I kommunevalget sju månader tidlegare hadde HDZ gått merkbart tilbake, og internasjonale observatørar håpa på at denne nedgangen ville fortsette.

I mars 2001 vart det kroatisk presidentkapsmedlemmet<sup>9</sup> avsatt av OHR, fordi han skulle ha obstruert og undergrave Dayton-avtalen. OHR meinte å ha bevis for dette som følgje av det kroatisk presidentkapsmedlemmets planar om å bygge kroatisk sjølvstyre i BiH. Han var samtidig leiar i HDZ, og vart avsatt frå denne posten også, og mista retten for all framtid til å inneha andre politiske postar. Samstundes, mars 2001, gjekk IS til raid mot bosniske kroatars institusjonar, som Hercegovacka Banka, der det i følgje rapportar i media var omlag 60 millionar KM som finansierte det kroatisk sjølvstyret i BiH. Raidet vart utført mot bakgrunn av at kroatisk nasjonalistparti samme månad vedtok å opprette ein tredje entitet i BiH, eit vedtak som vart bedømt ulovleg og mot Dayton-avtalens 'ånd'.

### 6.3.3 Proporsjonalitet

Om Rokkans hypotese om etnisk og religiøst fragmenterte land brukt på Aust-Europa, skriv Arend Lijphart (1992) at:

*"...it works especially well for the case of Czecho-Slovakia. Its use of PR was decisively influenced by the fact that it is a deeply divided binational state. In fact, its PR is an integral part of what may well be called a textbook example of consociational democracy" (Lijphart 1992:216-17).*

Etter krigen i BiH var forholdstalsvalg i bruk, og landet hadde då gått gjennom den andre institusjonelle forandringa (Dayton-avtalen) og dei tradisjonelle partia, var tre etnisk-nasjonale parti som kvar for seg ikkje hadde fleirtal.

Om valg av dei fem serbiske, kroatisk og muslimske delegatane til Folkeforsamlinga BiH (Overhuset) skriv OSSE at:

*"Proportional representation in the House of Peoples of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina will help ensure that all groups have some representation so that voices are heard and that there is no political monopoly in the House. The Constitution of Bosnia and Herzegovina aims to guarantee that three constituent peoples are equally represented. But within each of the groups, a*

---

<sup>9</sup> Ante Jelavic, hadde vore presidentkapsmedlem sidan valget i oktober 1998.

*variety of political views should be represented, supporting the aim that they represent the views of the voters. The purpose of introducing the proportional system was therefore to secure smaller parties representation within the group, and not to give all seats to the biggest party” (OSSE 2000h:21).*

Det er ei klar anti-nasjonalistisk grunngeving OSSE gir for å introdusere proporsjonalitet i tre separate valg som blir foretatt indirekte, med berre fem representantar i kvart valg. OSSE meiner at ei gruppe ikkje kan ha monopol på delegatar til Folkeforsamlinga, og peikar på den nasjonalistiske blokka, som tradisjonelt har hatt alle representantane i denne forsamlinga.

### 6.3.4 Kvinneleg representasjon

Auken frå to til åtte valgkretsar på nasjonalt nivå kom saman med ein sterk reduksjon av kvinnelege representantar i statsparlamentet. Etter valget i 1998 var det 26 % kvinner, i det siste valget berre 7 % (tre kvinner). Derimot vart mange av dei tidlegare kvinnelege representantane i statsparlamentet valgt inn i entitetsparlamenta.

<b>Prosentandel kvinnelege representantar</b>	<b>2000</b>	<b>1998</b>	<b>1996</b>
FBiH Representanthus	17	15	2
RS Parlament	18	23	2
BiH Representanthus	7	26	2

(Rukavina 2001)

Som vi ser av tabellen gjekk kvinneandelen ved valget i 2000 ned i nesten alle tre hus i landets to øverste administrative nivå (entitetane og statsnivået). Unntaket var for FBiH sitt representanthus, for øvrig også der kvinneandelen var minst etter valget i 1998. I BiHs Representanthus der kvinneandelen hadde vore størst i 1998, vart den minst i 2000 (Rukavina 2001).

Etter at kvar tredje nominerte kandidat skulle vere kvinne, satte dei fleste partia opp valglistene slik at det kom to menn først, så ei kvinne, to menn, ei kvinne, osv. Då landet i 1998 var inndelt i to store valgkretsar, kunne store - til og med mellomstore parti - klare å få inn kvinner blant representantane i statsparlamentet. Med innføringa av mindre valgkretsar der fem av åtte var så små at dei berre skulle velje 3 representantar, var dette i kombinasjon med partias praksis å sette kvinner nede på listene, ei klar årsak til at kvinneandelen i parlamentet gjekk ned. Den einaste kvinna som har vore medlem av statsparlamentet sidan det første valget i 1996, er Mediha Filipovic frå ”Stranka za BiH” (Partiet for Bosnia-Hercegovina). Det er mange menn i parlamentet som har minst tilsvarande erfaring (Rukavina 2001).

Spørsmålet om kvifor det er så få kvinner i politikk i BiH kan nok forklarast på fleire plan. For det første har det ikkje vore tradisjon for stor kvinneleg deltaking i politikk. For det andre har dei fleste politiske partia ingen praksis med å ta vare på eller dytte kvinnene fram. For det tredje er det mange kvinner som ikkje vil delta i politikken, særleg slik dei ser den blir utøva i dag.

Eg spurte ei godt utdanna, urban kvinne i slutten av tjuetåra frå BiH om kva ho meinte om kvinner og deltaking i politikk, og ho sa det er sjølvstundt at kvinner må vere med i politikk. Då eg spurte henne, som hadde fast jobb i ein internasjonal organisasjon, om ho var aktiv eller hadde tenkt å bli aktiv i politikk, så svarte ho like sjølvstundt at det var ho ikkje og heller ikkje kunne ho tenke seg å bli det. Forklaringa hennar på at kvinner burde delta i politikk var at dei kan sjå ting på ein annan måte enn menn og slik bidra med eit viktig perspektiv. Sjølv kunne ho ikkje tenke seg å delta då ho syntes dagens politikk var så skitten eller uærlig at ho ikkje ville delta slik politikarane holdt på. Eg forstod det slik at dersom ho deltok i politikk så trudde ho at ho ville bli like korrumpert som ho oppfatta politikarane å vere, og bidra til å legitimere denne praksisen.

Bosniarane har eit uttrykk for korleis dei bedømmer politikk og politikarar, ”kurvanjska politika” – politikk er å prostituere seg, eller direkte oversatt ”horepolitikk.”

### 6.3.5 Åpne lister

Dei nasjonalistiske partia, med mange kjente politikarar, gjekk tidleg inn for åpne lister då dette vart foreslått. Det største multietniske partiet, SDP, gjekk opprinneleg mot bruken av åpne lister (Balkan Action Council 1999:1) men snudde raskt etter at valresultata frå kommunevalget 2000 var klare (Ovcina 2001). Det viste seg at den multietniske samansettinga av listene som partiet presenterte for veljarane, snarare vart framheva heller enn undertrykt av veljarane. Dette viste stikkprøvar føreteke av OSSEs Election Department av kommunevalget 2000 der åpne lister vart nytta for første gong (Vollan 2000).

Årsaken til at SDP ønskja eit lukka listesystem kan kanskje forklarast med partikulturen: Som i det norske Arbeiderpartiet er det partiet og ikkje veljarane som skal ha det siste ordet i kven av kandidatane som skal veljast som representantar. SDP har røter tilbake til kommunistpartiet frå før krigen.

OSSE meiner at ein veljar vil setje pris på den multi-etniske komposisjonen dersom veljaren har valgt å stemme på eit slikt parti, og at veljarane snarare vil framheve enn viske ut den multi-etniske tendensen:

*”While this gives voters much greater freedom over their choice of candidates, it has been claimed that the voters of some parties will not vote for minority candidates. Therefore, multi-ethnic parties allegedly will be discredited because no minority candidates will be elected from their party. We do not believe this is true, based on our sampling and focus groups” (OSSE 2000h:3).*

Nokre politiske parti i BiH hadde innvendingar mot åpne lister – det skulle vere for komplisert for veljarane. OSSE trur ikkje det er så:

*”We believe that the ballot is extremely manageable and easily understood by all voters. The OSCE has conducted mock elections using persons registered to vote all over BiH and have had only 2 % invalid ballots. These results are excellent as compared to any other country in the world” (OSSE 2000h:14).*

Dersom åpne lister er mulig å bruke i andre demokrati, så skulle det vere fullt mulig å bruke det i BiH også. Det er nødvendig med ei opplæringsfase for veljarane, slik det er med alle andre delar av valgsystemet.

## 6.4 Den føderale staten

Lijpharts konsosierte demokrati (6.3.3 *Proporsjonalitet*) inneheld mellom anna eit punkt om føderalisme. Dette er ein av fire sentrale punkt for at ein stat skal kallast konsosiert, og det stemmer med BiH der parlamentssystemet er bikameralt. Begge husa er valgt separat, med ulik samansetting og begge kammera har omlag lik makt.

Statsnivået i BiH er veldig svakt økonomisk i forhold til dei andre styringsnivåa, og dermed mykje svakare politisk. International Crisis Group (2001) meiner at den relative styrken til forskjellige myndigheitsnivå best kan beskrivast ved størrelsen på budsjetta. Forskjellane mellom det føderale nivået og dei føderale einheitane kjem tydeleg fram i følgjande tabell:

Myndigheitsnivå	Utgifter år 2000 Million KM	Eigne utgifter	Til betjening av utanlandsgjeld
Statsnivå BiH	281	83 <sup>10</sup>	198 <sup>11</sup>
Entiteten FBiH	954		
Entiteten RS	678		
Sarajevo Kanton	386		

(ICG 2001:2)

<sup>10</sup> “KM 83 million was used to pay for Bosnia’s state-level institutions such as the six ministries (Foreign Affairs, European Integration, Foreign Trade and Economic Relations, Treasury, Civil Works and Communications, Human Rights and Refugees) and the State Border Service.” (ICG 2001:2)

<sup>11</sup> “KM 198 million went on servicing the foreign debt (during 2000, Bosnia repaid KM 75,816,978 in World Bank credits, KM 53,929,313 in IMF credits, KM 31,263,708 to the Paris Club, and KM 36,690,001 in other liabilities).” (ICG 2001:2)

*“As is obvious, the cantons and entities are much stronger financially and, hence, politically than is the state” (ICG 2001:2).*

Den svake økonomien til statsnivået i forhold til entitetane og kantonane gjer statsnivået mindre viktig enn dei lågare administrative nivåa. Dermed blir det meir fokus på politikken på eit lågare nivå enn statsnivået.

BiH er eit lite land med nasjonale og religiøse forskjellar. Kulturelt er ikkje forskjellane så store, om ein ser bort frå at det nasjonale og religiøse til ei viss grad spelar ei rolle. Det etnisk baserte partisystemet viser til denne oppdelinga. I BiH skal Overhuset – Folkeforsamlinga – vere ei etnisk basert forsamling. Kritikarar av den etniske oppdelinga av politikken meiner at denne forsamlinga er meir til skade enn nytte:

*“The House of Peoples has been obstructionist throughout the past four years, and serves as an exclusive club of ethnically based parties. The body does not contain voices of “non-constituent” peoples, thereby effectively disenfranchising Serbs in the Federation and Bosniaks and Croats in the Bosnian Serb Republic, and “others” in both entities. The continued existence of the body is inherently antithetical to the democratic development of Bosnia. The High Representative and OSCE should not sanction further elections to this body, nor should its views be taken into account. Bosnia should, in effect, become unicameral” (Balkan Action Council 1999:3).*

Dersom forslaget om at BiH skulle bli unikameralt skulle bli gjennomført, ville ikkje landet ha eit av dei sentrale kjenneteikna på ein føderal stat, to-kammer-systemet. Det ville ha blitt eit første steg på vegen mot å skape ein unitaristisk stat, noko som enkelte innanfor og utanfor landet går inn for.

#### **6.4.1 Borgaranes preferansar og friheit**

BiHs to føderale einheitar har sine egne utøvande og lovgivande organ. I følgje teorien bør/skal ein føderal stat bidra til (a) ei betre tilpassing til borgaranes preferansar, og (b) ei begrensing eller band på statsmakta som bidrar til å sikre borgarane deira friheit. Spørsmålet er i kor stor grad desse målsettingane blir oppfylt i BiH slik det er pr. 2001, eller om den føderale statsdanninga heller ser vekk frå

borgaranes preferansar og om det som skulle vere eit band på statsmakta heller bind borgaranes friheit?

Først spørsmålet om borgaranes preferansar: Den føderale statsdanninga førte til at etnisk-nasjonale grupper skulle styre kvart sitt geografiske territorium, samstundes som BiH skulle vere ein stat bygd opp av diverse etniske grupper. Tolkinga av at BiH skulle vere bygd opp av etniske grupper varierte nok med dei ulike gruppene innad i BiH, og blant det internasjonale samfunn. Representantane frå IS er det nokså opplagt å tolke dithen at dei såg for seg at menneska i BiH skulle få lov til å flytte tilbake til heimstadene sine, og at BiH dermed påny ville bli ein stat der etniske grupper miksa seg med kvarandre, altså multi-etniske samfunn over heile territoriet. Dette var nok også ønsket til dei fleste borgarane av BiH som hadde måtte flytte frå sin heimstad, omlag 2 millionar på det meste (avsnitt 3.4.2) eller halvdel av befolkninga. Ikkje berre dei som måtte flytte, men også mange av dei bufaste som fekk nye naboar ønska seg dei gamle naboane tilbake – byane vart invadert av framand landsbybefolkning som byfolk heller ikkje kjente seg igjen i. Så det kan slåast fast at ein majoritet såg for seg at BiH igjen skulle bli multi-etnisk. Unntaka til dette var i hvert fall dei serbiske og kroatisk nasjonalistpartia, men desse representerte politikarstanden, og var ikkje nødvendigvis uttrykk for borgaranes primære preferansar. Det er mulig at det muslimske nasjonalistpartiet ønska det samme som dei to andre, men dette er mindre opplagt.

Eg vil dermed hevde at borgaranes preferansar ikkje vart tekne på alvor med den føderale statsdanninga der etniske grupper skulle styre kvart sitt geografiske territorium.

Så til spørsmålet om den føderale statsdanninga legg band på statsmakta og sikrar borgaranes friheit: Den føderale staten sikrar at mykje av makta blir lagt på lågare nivå i staten. Det er meir makt på dei føderale einheitane enn det er på statsnivået. Dette er illustrert gjennom kvart nivå's størrelse på budsjetta der entitetsnivået har budsjett fleire gonger statsnivåets, men også ansvarsfordelinga mellom nivåa, viser at statsnivået er utan særleg viktig makt i forhold til entitetane og kantonane. Såleis er

statsmakta svært bandlagt. Det eksisterar derimot svært mykje makt på lågare nivå i staten. Betyr dette at borgaranes friheit er tatt godt vare på i BiH?

Ordet friheit må først få eit konkret innhald: I denne samanhengen vel eg å definere det til å gjelde friheit (a) for den enkelte til å velje mellom ulike alternativ i livet sitt, og friheit (b) frå forfølgjing av andre personar, grupper eller autoritetar.

Angående (a): Med den føderale strukturen i BiH føler mange at dei ikkje har friheit til å flytte fritt omkring, for eksempel til å ta bustad i ein kva som helst by eller landsby, utan å føle usikkerheit med hensyn til liv og helse. Det er ikkje opplagt at du kan dra og studere i Sarajevo dersom du er frå Banja Luka, og vice versa. Den første er hovudsakleg ein muslimsk by, den andre utelukkande serbisk. Dette heng saman med (b): Dersom du vel å busetje deg i din gamle landsby der det er nye innbyggjarar og nye makthavarar, så er du ikkje sikra friheit frå forfølgjing av andre personar (frå ei anna etnisk gruppe) eller frå autoritetane. Autoritetane kan legge mange byråkratiske hindringar i vegen for deg dersom du tilhøyrer ei minoritetsgruppe.

Eit anna forhold, som ligg på det konstitusjonelle nivå, er at det i BiH er begrensingar på statsrettane til kvar person, avhengig av kvar ein bur. Det er berre dei tre største etniske gruppene som er konstitusjonelle folkegrupper ('constituent nations'). Andre etniske grupper eller personar som ikkje vil identifisere seg med ein av dei tre gruppene, er ikkje del av folkegrupper som er konstituerande for staten. Av dei tre største gruppene, muslimar, serbarar og kroatar, er dei berre konstituerande på halvparten av territoriet til BiH: Muslimar og kroatar er eksklusivt konstituerande på territoriet til F BiH, mens serbarane er eksklusivt konstituerande på territoriet til RS. Dette blir regulert av entitetskonstitusjonane. Det legg store band på borgaranes friheit, sidan fleire frå ei anna etnisk gruppe er heimehøyrande i ein entitet der dei ikkje er konstituerande.

## 6.5 Presidentskapet

Kandidatane til presidentposten i BiH stiller som kandidat for ei etnisk gruppe, og erklærer seg dermed som tilhøyrande denne gruppa. Kandidatane blir valgt frå to

valgkretsar, dei to entitetane i BiH. Sidan den eine entiteten er Republika Srpska (serbisk) og den andre entiteten er (den muslimsk-kroatiske) Føderasjonen, vil serbiske kandidatar stille til valg i den førstnevnte og muslimske og kroatiske i den sistnevnte. Veljarar som skal stemme i den eine entiteten er frårøva muligheita til å stemme på ein kandidat som stiller til valg i den andre entiteten. Ut over denne avgrensinga er det ingenting i vegen for at ein veljar tilhøyrande den etniske gruppa A kan stemme på ein kandidat frå dei etniske gruppene B eller C. Frå Republika Srpska vil det i tråd med konstitusjonen bli valgt ein serbar, og frå Føderasjonsentiteten vil det bli valgt ein muslim og ein person frå den kroatiske folkegruppa.

Det største problemet med valg til presidentskapet er begrensinga i valgbarheita, der rettigheita til å stille som kandidat er avhengig av kandidatens etniske bakgrunn.

Ordninga med fleire presidentar har røter tilbake til før krigen, og til kommunistperioden der bosniarane var vant med å styre etter ein 'nasjonal nøkkel' (Mønnesland 1999:287). Woodward skriv om dei første frie valga i BiH i 1990 at det vart valgt inn sju representantar i presidentskapet, etter modell av SFRJ sitt Presidentskap der det var ein representant frå kvar av dei seks republikkane, og to presidentar frå kvart autonome område (Vojvodina og Kosovo):

*"They [dei tre nasjonale partia SDA, SDS og HDZ] formed a grand coalition to defeat the reform communists and Markovic's reformists on the second round, and agreed to govern in a trilateral power-sharing arrangement patterned after the federal government: a collective presidency of two members for each nation and one representative for everyone else" (Woodward 1995:122).*

John B. Allcock vurderar denne koalisjonen, men gir tydeleg til kjenne at det var ein koalisjon av "the unwilling, but able":

*"This apparently satisfactory result in fact bodes ill for effective government. An 'agreement' between the three largest parties to put together a multi-ethnic administration has turned out to be almost totally ineffective" (Allcock 1991:313).*

Vidare skriv Allcock:

*”In Bosnia and Herzegovina the electoral process and its results necessarily reflect the ethnic diversity of the republic – indeed, at the presidential level they are explicitly designed to do so. ...the Muslims, the Serbs, and the Croats, are required by the republican constitution to be equally represented within a collective presidency of seven members, with the seventh member representing the other nationalities within the population” (Allcock 1991:313).*

Behovet for eit tre manns presidentskap er fleire, men har med maktdeling og mindretalsrepresentasjon å gjere. For det første er samansettinga gjort slik at dei etniske gruppene i landet får beskyttelse og representasjon; ingen av dei tre største etniske gruppene har reint fleirtal åleine. Den andre delen av grunngevinga er del av maktdelingsavtalen som avslutta krigen. Utan denne maktdelinga ville ikkje gruppene ha slutta å krige.

Konstitusjonsdomstolen i BiH avsa i år 2000 ein dom som har fått mykje oppmerksomheit i BiH, der representantar frå dei to minste etniske gruppene (serbarar og kroatar) var ueinig i fleirtalets dom:

*“In a similar development, the BiH Constitutional Court found, in the ‘Constituent Peoples’ case (originally brought forward by former President Izetbegovic in February 1998), that “various provisions of the Entity constitutions violated the State constitution [...and that] Bosniacs, Croats and Serbs enjoy equal political rights in both Entities”. This required Entity constitutions to be amended to ensure the protection of these rights – a significant alteration of the post-Dayton status quo in BiH. Nonetheless, the ruling of the Court that “no ethnic group constituent on the territory of BiH shall be excluded from exercising its rights in the Entities” can only be considered as a significant measure towards supporting the return of refugees and displaced persons by ensuring that the vital interests of all ‘constituent peoples’ are considered in both Entities of BiH” (UNHCR 2001:16-17).*

Fleirtalet i domstolen bestod av muslimar og dei internasjonale representantane, mens serbarar og kroatar utgjorde eit mindretal. Dette fleirtalet slo fast at medlemmer av presidentskapet representerar heile elektoratet i entitetane, ikkje entitetane som sådanne og heller ikkje folkegruppene som er nevnt som konstituerande i den enkelte entitet (Ustavni Sud 2000:§60). Fleirtalet i domstolen presiserar eit heilt sentralt prinsipp i demokratiet, at mindretalet har rett og krav på representasjon av agenten

som fleirtalet har valgt å la seg bli representert av. Domstolen slo fast at serbarar, kroatar og muslimar er konstitusjonelle folkegrupper over *heile* territoriet til BiH, og ikkje berre i henholdsvis den serbiske Republika Srpska og den muslimsk-kroatiske FBiH. ”These rulings have established the Constitutional Court as a strong central institution with the potential to alter fundamentally Bosnia’s ethnically based system of power and administration” (USIP 2000:5). Fram til år 2001 hadde det ikkje skjedd ei fundamental endring, men det kan vere starten på ein langvarig prosess.

Reglane for valg av presidentskap som hittil har vore i bruk, har sikra at ekstreme kandidatar har størst sjanse til å kapre postane som presidentskapsmedlemmer. Slik har presidentskapet vore ein koalisjon (”unwilling, but able” - Allcock) av dei tre nasjonalistiske gruppene. Kvar etniske gruppes representantar gjenspeglar slik den etniske oppdelinga i samfunnet. OSSE rekna reglane for valg av presidentskap som vanskelegast, og tok det ut av forslaget til valglov som vart lagt fram i 2000.

Heile BiHs politiske system baserar seg på etnisk oppdeling og representasjon. GFAP set rammene for dette, og den etniske faktoren er representert i landets politiske ”kultur” – at kvar folkegruppe skal ha sine representantar. Presidentskapsmedlemmene tilhøyrer ein statleg institusjon, men valget foregår slik at berre dei stemmeberettiga frå eit avgrensa område av staten er med på å utpeike enkelte av dei. Heile veljarkorpset deltar altså ikkje i utpeikinga av samtlege av landets øvste leiarar. For den etniske gruppa som sterkast ønskjer eit udelt BiH – muslimane – så er dette ein lite gunstig situasjon. For serbarane, som har fått sin RS-entitet gjennom GFAP, så vil dei miste mykje av fordelene med å ha sin eigen entitet, dersom alle innbyggjarane i staten kan delta i utpeikinga av alle tre presidentskapsmedlemmer. Det er dette dommen i Konstitusjonsdomstolen peikar mot. Dommen antydar ei endring i måten presidentskapsmedlemmer skal veljast på. Kritikarar av måten å velje presidentskapsmedlemmer viser særleg til den diskriminerande funksjonen som er innebygd i avgrensinga i kvar veljars frie rett til å stemme på den kandidaten ein sjølv vil:

*”The presidency should represent the state. If each voter could choose one candidate from each constituent people recognized in the Dayton*

*accords, then each citizen would be represented by the presidency as a whole, and each candidate would have to vie for votes from outside his/her own ethnicity” (Balkan Action Council 1999:4).*

Valglova kan ikkje regulere noko i strid med konstitusjonen (som er ein del av GFAP) men det er krefter blant bosniarane sjølv og blant det internasjonale samfunn som vil endre måten ein vel presidentskapsmedlemmer. Konsekvensen av den eksisterande måten å velje representantar, er at ingen andre etniske grupper får innflytelse på kven ei anna etnisk gruppe peikar ut som sin representant, og at det då lettare blir nasjonalistiske krefter som får desse postane. Ein annan konsekvens av eksisterande måte å velje representantar er at legitimiteten til presidentskapet ikkje utgår frå heile elektoratet, men frå ei mindre gruppe av befolkninga. Vidare at andre grupper har vore hindra frå å delta i utpeikinga av kvart enkelt presidentskapsmedlem. Det medfører at presidentskapet som institusjon har mindre legitimitet som statleg organ, og heller er ei samling av utsendingar frå ulike delar av befolkninga.

Litt av problemet med å få vedteke reglar for valg til Presidentskap kan vere dei ulike tolkingane om kven presidentskapsmedlemmene representerar. Nokon meiner presidentskapsmedlemmene representerar ei etnisk gruppe, andre meiner at dei representerar territoriet dei er valgt frå (dvs. entitetane) mens nokon meiner dei representerar heile landet. Den siste tolkinga kan seiast å vere den med minst støtte innad i landet, men kanskje har større støtte blant det internasjonale samfunns representantar i BiH.

Dersom dette skal endrast, så må konstitusjonen og dermed GFAP endrast (sjå innleiinga til *kapittel 4*). Men det ligg det utanfor denne oppgåva å ta opp.

### **6.5.1 Preferansevalg**

Eit anna problem med å få vedteke reglar for valg til Presidentskap kan vere at valgmetoden, preferansevalg (sjå *5.3.4 Presidentskap* for forklaring av metoden) som er foreslått kan hindre at den blir vedteken. Ei omlegging til preferansevalg og ein

sjanse for moderate kompromisskandidatar til å vinne kan møte motstand hos nasjonalistiske parti for kroatane.

Det foregår separat valg på den muslimske og kroatiske kandidaten i FBiH-valgkretsen, men det er tenkeleg at fleire muslimar eller dei som føler dei tilhører gruppa 'andre' som er relativt stor i FBiH, kan ta den kroatiske stemmesetelen og bruke den til å fremme moderate kandidatar, framfor å velje og delta i valget på muslimsk presidentkandidat. Serbarane kan gå saman med kroatane om å hindre preferansevalg innført, sjølv om ei omlegging til preferansevalg ikkje vil true serbaranes posisjon i valg, sidan det berre skal veljast ein person frå valgkretsen til entiteten RS, og serbaranes talmessige dominans i RS-entiteten er ganske klar.

OSSE uttalte om preferansevalgsmetoden at:

*“Preferential voting is considered by many – including both supporters and critics of the law – to be the key change in the electoral system of BiH. It will definitely change the political landscape of BiH, because it will encourage parties to look beyond their traditional, narrow support base” (OSSE 2000e).*

Det er tydeleg at IS har hatt som mål å endre det politiske landskapet i BiH. Dei politiske partia i landet kan ha vore klar over at valglova har lagt opp til ei slik fundamental endring. Dette kan ha hatt betydning for mottakinga valglova fekk. Det kroatisk nasjonalistpartiet HDZ kan ha hatt svært gode grunnar til å gå imot valglovforslaget preferansevalgmetode. Like etter den siterte uttalelsen frå OSSE måtte forslaget til reglar for valg til Presidentskap trekkast attende. Det nye utkastet til valglov vart sendt parlamentet mot slutten av januar 2000, utan reglar for valg av Presidentskap.

Å innføre valgreglar som i minst mulig grad favoriserar ekstremistiske politikarar, er kanskje den beste hjelpa veljarane kan få, og preferansevalg synes å oppfylle dette kriteriet ganske godt.

## 6.5.2 Ministerrådet

Kan Lijpharts modell for eit konsosiert demokrati passe for BiHs utøvande makt, Presidentskapet og Ministerrådet? Det konsosierte demokratiet (2.1.2 *Fleirtals- vs. forholdstalsvalg* og 6.3.3 *Proporsjonalitet*) inkluderar eit maktdelings-kabinett bestående av både majoritet og minoritet, likeså deling av postane president eller statsminister mellom majoritet og minoritet (Lijphart 1992:216-217).

BiH hadde gjennom perioden 1995-2000 eit Presidentskap og Ministerråd bestående av representantar frå kvar av dei tre største folkegruppene. Riktig nok var dette ein koalisjon av "the unwilling – but able" som ikkje regjerte saman fordi dei såg det som det mest demokratiske, men dei såg at potensialet for makt til sitt eige parti var størst på denne måten.

Den nye regjeringskoalisjonen frå februar 2001 var også etnisk samansatt. Og presidentskapet bestod av tre frå kvar etniske gruppe, som GFAP (konstitusjonen) bestemmer.

Fordi kabinettet består av representantar frå fleire minoritetar, og har presidentar frå fleire minoritetar som vekslar på makta, kan BiH seiast å oppfylle kravet til eit konsosiert demokrati under denne kategorien.

## 6.6 Samanfating av kapitlet

Ved innføringa av mindre valgkretsar i BiH vart det skapt eit sterkare geografisk band mellom representant og veljar, den allereie dårlege representasjon for kvinner vart endå dårlegare, og grensa mot mindre parti vart noko heva. Det må presiserast at kvinneandelen blant politikarar i BiH allikevel er høgare enn for dei fleste landa i søraust-Europa.

BiH har eit føderalt system der mykje makt er delegert ned til entitetane, føderasjonseinheitane. I tillegg er den eine entiteten, Føderasjonen BiH, også ein føderasjon. Mykje makt er delegert ned på føderasjonseinheitane i FBiH, kantonane. På statsnivået er det dermed ikkje mykje makt. Sidan det er dette nivået som skal

vedta valglov, ville det vere interessant å finne ut om aktørane i landet ser på valglova som lite betydningsfull fordi den blir vedteken på statsnivået, eller om aktørane kanskje fryktar at valglova vil gripe inn overfor dei føderale einheitane.

BiH oppfyller svært dårleg teoriens krav til at ein føderal stat fører til ei betre tilpassing til borgaranes preferansar, og den føderale staten legg heller neppe begrensingar eller band på statsmakta som bidrag til å sikre borgarane deira friheit.

Presidentskapet skulle vere etnisk basert, noko som vart fastslått i GFAP, med basis i tidlegare praksis i BiH. Faren ved for sterk etnisk fokus på Presidentskapet kan vere at ekstreme kandidatar får for mykje spelerom. Metoden for valg kan imidlertid ha store konsekvensar for kven som blir utpeikt til å representere si etniske gruppe. Ved å endre valgmetoden til eit preferansevalgssystem kan kompromisskandidatar lettare vinne fram.

Konstitusjonen legg sterke føringar på at BiH skal vere ein etnisk stat. Det gjeld både reglar for valg av Presidentskap og det statlege overhuset. Med innføringa av eit proporsjonalt valgssystem for overhuset, er noko endra i meir moderat retning. For Presidentskapet kan det derimot vere nødvendig å endre konstitusjonen for å få til ein moderat kurs i bosnisk politikk. Det er lite truleg at det kan innførast valgreglar som hjelper veljarane med å velje moderate kandidatar utan først å endre konstitusjonen, men dette er først og fremst eit spørsmål om politisk muligheitsrom.

## 7 Konklusjonar

### 7.1 Rekapitulering av hensikta med oppgåva

Gjennom å belyse korleis politiske stridsspørsmål og institusjonelle hindringar i Bosnia-Hercegovina hindra ei valglov frå å bli vedteken, har eg forsøkt å svare på problemstillinga som var å avdekke problema aktørane i bosniske politiske kvardagen hadde med å vedta ei valglov i landet.

Det er mange år som skal dekkast, og store politiske begivenheiter for eit lite land som kan ha relevans som eksplanans. Dette har ført til at arbeidet til tider har virka litt stort og delvis uoverkommeleg: Korleis skulle utveljinga av stoffet skje? Kva var for lite relevant å ta med, når så mykje syntes å vere relevant?

Gjennom å fokusere på det institusjonelle rammeverket for ein stat i demokratiseringsfasen, så er det forsøkt å seie noko som kan ha gyldigheit ut over dette caset. Peters forklarar:

*”The single case therefore becomes a pre-theoretical exercise, leading, it is hoped, to a general statement about the phenomenon...The researcher has identified, or believes that he or she has identified, an important exception to the prevailing theory, or a case which demonstrates a phenomenon that previously had been excluded from the literature” (Peters 1998:62).*

Målsettinga med denne oppgåva var ikkje å kome med eit generelt utsagn om fenomenet demokratisering i multi-etniske samfunn, men heller å beskrive demokratiseringa i *eit* multi-etnisk samfunn.

Det er meg ikkje kjent at temaet demokratisering og Bosnia-Hercegovina har vore skrive mykje om tidlegare. Derfor har det vore ei utfordring å dykke ned i temaet.

## 7.2 Empiriske funn

Ei forutsetning for oppgåva var at BiH er i ein overgangsfase mellom regimer, der demokratisering er på gang, og at landet i 2001 stod foran si tredje institusjonelle forandring. Denne forandringa bestod i å vedta ei valglov, som tek utgangspunkt i konstitusjonen frå GFAP, Dayton-avtalen. Denne avtalen har eg tolka som landets andre institusjonelle forandring, mens den første institusjonelle forandringa skjedde i 1990 då eit fleirpartisystem overtok etter det autoritære styresettet i kommunismen. Fleirpartisystemet fjerna likevel ikkje det autoritære i samfunnsforma.

Institusjonane i BiH vart gjennom GFAP pålagt å innføre ei valglov. OSSE fekk i oppdrag å organisere det første valget. Fleire aktørar hadde interesse av at parlamentet ikkje klarte å fungere, og slik klarte det heller ikkje å vedta noko valglov. Dermed fekk OSSE oppgåva med å arrangere valg kvart år til og med år 2000, utanom 1999 då det ikkje vart holdt noko valg. Etter at nasjonalistane gjekk på nederlag i to etterfølgjande valg (lokalt og nasjonalt) i år 2000, kunne ein ny koalisjon bestående av multi-etniske parti overta. Då fungerte parlamentet nokonlunde, og i august 2001 vart så endeleg ei valglov vedteken. Denne hadde imidlertid manglar, ved at den ikkje regulerar valgordninga til dei politisk mest brennbare områda: Dei to 'etniske' representasjonsorgana Presidentskapet og Folkeforsamlinga BiH (overhuset). Den vedtekne valglova har imidlertid ikkje vore grunnlag for skrivinga av denne oppgåva.

Konstitusjonen har stått sentralt, det har vore peikt på at denne kan stå i vegen for politiske løysingar, og at den kan bli kjelda til politisk ustabilitet. Derfor kan revisjon av konstitusjonen og heile fredsavtalen for BiH tvinge seg fram i ein mulig krisesituasjon. Dette har det internasjonale samfunn vore lite villeg til å gå inn for, og frå politiske krefter i BiH er det svært usannsynleg at dei vil kunne bli enige om noko slikt i overskueleg framtid. Nettopp dette har nødvendiggjort at OHR spelar ei framstående rolle som overdommar, for i det heile å få til politisk styring i landet.

Valgreglane i valglovforslaget er eksplanans, og eg har gått inn på enkelte paragrafar og tolka dei inn i den politiske kvardagen for å finne politikken mellom

linjene i teksten. Stemmerett, valgsystem til parlament og presidentskap, samt den føderale strukturen har det vore fokusert på som dei politisk mest interessante delane av valgløva.

Stemmeretten er viktig i eit land der misbrukspotensialet er stort frå politiske parti som gjerne vil behalde makt, og reknar med støtte frå ei ressursmessig svak men stor gruppe som flyktningane utgjør. Den 'etniske reinsinga', dvs. tvangsforflytting av folkegrupper enten ved drap eller deportasjon, som foregjeikk under krigen har skapt ein ny realitet i etterkrigsperioden, ved at veljargrupper lettare kan manipulerast med. Det blir advart mot at krigens etniske reinsing får lov til å ta fotfeste i etterkrigsperioden. Valgreglar må ta hensyn til at flyktningane skal tilbake der dei kom frå.

Valgreglar for parlament og presidentskap verkar tilsynelatande gode ut frå eit institusjonelt perspektiv ved at dei ivaretar hensyn som alle demokrati normalt må ta. Reglar for valg til Presidentskap er det mest strid om. Dette blir imidlertid ikkje berre regulert av valgløva, men baserar seg i stor grad på Konstitusjonen og må halde seg innanfor denne. Behovet for ei endring av valgreglane her er store, men det kan berre endrast gjennom ei endring av Konstitusjonen.

### 7.3 Lærdommar for andre case

BiH kan seiast å vere eit særtilfelle blant land, og kan dermed vere vanskeleg som ei samanlikning med andre case. Men samstundes er det viktig å skrive om tilfellet BiH fordi det er så særlege at det kan vise seg å vere det første i ei rekke av land som opplever noko liknande av det BiH har opplevd. For å rekapitulere kva BiH har vore gjennom kan det nevast: Endring i regimeform, krig, fredsbyggingsperiode, fysisk gjenoppbygging, demokratisering, institusjonsbygging, nasjonsbygging og internasjonal administrasjon/okkupasjon.

Det er kanskje første gong det internasjonale samfunn har gått så tungt inn i styringa av eit land som ikkje var ein aggressor i krig, utan at landet har blitt kolonialisert fullt ut. Tyskland vart f.eks. sterkt styrt av dei fire okkupasjonsmaktene i

mange år etter den 2. verdskrigen, men dette landet skiller seg frå BiH ved at det var ein aggressor, mens BiH var offer for aggresjon.

Også andre område i verda har blitt styrt av det internasjonale samfunn etter ein krig eller krigsliknande tilstandar. På nitti-talet skjedde dette m.a. med Aust-Timor og Kosovo. Dette var ikkje eigne land, men vart på same måte forsøkt bygd opp att etter krig, med tilhøyrande demokratisering, institusjonsbygging etc. ved hjelp av FN. Sjølv om desse områda ikkje har vore eigne land, så har mykje av den same prosessen foregått der. I Kosovo har dei for eksempel vore opptekne av lovgiving foran valg til representative organ, og om dei kan få lov til å velje president.

BiH kan danne eksempel for andre land som skal inn i ein demokratiseringsfase etter autoritære regime og krigsliknande tilstandar. Det er svært sannsynleg at enkelte av dei regima som i dag er autoritære vil ha behov for å gå igang med demokratisering, kanskje etter ein periode med uro eller krig. Eit nærliggande eksempel frå hausten 2001 er Afghanistan, der eit totalitært regime var utfordra av verdssamfunnet med håp om ein prosess i retning demokratisering etter Taliban-regimet falt.

## 7.4 Forslag til vidare arbeid på temaet

Dei klare manglane i Konstitusjonen med hensyn til valg til Presidentskap og den øvrige etniske representasjonen i politiske organ viser behovet for revidering av den politiske strukturen og Konstitusjonen. At det kan bli nødvendig å endre den politiske strukturen gjennom ei revisjon av Konstitusjonen, er i seg sjølv dokumentasjon på at Konstitusjonen kan vere kjelda til politisk ustabilitet.

Nokon politiske parti støttar kraftig opp om den føderale strukturen, andre politiske parti arbeidar hardt for å rive den ned og skape ein einheitsstat.

Eit arbeid som tek for seg Dayton-avtalens politiske strukturar og kan anbefale endringar som ikkje skal ta hensyn til det etniske i lovparagrafar, vil vere eit interessant nytt steg frå her.

## Litteraturliste

- AIMPress (2001a) *Half of the B&H Federation on Permanent Vacations*, Sarajevo, July 9, 2001  
<http://www.aimpress.org/dyn/trae/archive/data/200107/10716-004-trae-sar.htm>  
[28. Januar 2002]
- AIMPress (2001b) *How Many Inhabitants Does Bosnia Have? The Only Country Without a Population Census*, Sarajevo, April 28, 2001  
<http://www.aimpress.org/dyn/trae/archive/data/200105/10504-001-trae-sar.htm>  
[28. januar 2002]
- Allcock, John B. (1991) "Yugoslavia," i Szajkowski, Bogdan (ed.) *New political parties of Eastern Europe and the Soviet Union*, Longman, Harlow.
- Amnesty International (2000) *Waiting on the doorstep: minority returns to eastern Republika Srpska*, London.
- Bachrach P. & M.S. Baratz (1963) "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework," *American Political Science Review* vol. 57.
- Balkan Action Council (1999) "Improving the Electoral Law for Bosnia-Herzegovina," December 22, 1999, Washington
- Ballagus, Michael (2000) *personleg intervju*. National Democratic Institute (NDI) sin representant i BiH. August 2000.
- BHTV (2001) Bosnia-Hercegovinas Føderasjonsfjernsyn, 21. mars 2001, kl 19:30
- Boix, Carles (1999) "Setting the rules of the game: The choice of electoral systems in advanced democracies," *American Political Science Review*, vol. 93 no. 3
- Bougarel, X. (1996) "Bosnia-Hercegovina – State and Communitarianism" i Dyker, D.A. og Vejvoda, I. (red.) *Yugoslavia and After: A study in Fragmentation, Despair and Rebirth*, Longman, London, s. 87-115.

- Chandler, David (1999) *Bosnia – Faking Democracy after Dayton*. Pluto Press, London.
- Cohen, Lenard J. (1995) *Broken Bonds: Yugoslavia's Disintegration and Balkan Politics in Transition*. Westview Press, Colorado/Oxford.
- Colomer, Josep M. (1995) "Strategies and Outcomes in Eastern Europe" i *Journal of Democracy* 6, 74-85.
- Dayton-avtalen [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=380](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380) [28. januar 2002]
- Elster, Jon (1995) "Forces and mechanisms in the constitution-making process" i *Duke Law Journal* vol. 45:364-396.
- Elster, Jon m.fl. (1998) *Institutional design in post-communist societies: rebuilding the ship at sea*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Freedom House [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org) [28. januar 2002]
- Gall, Carlotta (2000) *Bosnians Vote With a Hope: To Break Ethnic Parties' Rule*, <http://www.nytimes.com/2000/11/12/world/12BOSN.html> [28. januar 2002]
- Geddes, Barbara (1996) "Initiation of new Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America," i *Institutional Design in New Democracies in Eastern Europe and Latin America*, ed. Lijphart, Arend and Waisman, Carlos, Westview Press, Boulder.
- Hellevik, Ottar (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Huntington, Samuel P. (1997) After Twenty Years: The Future of the Third Wave. *Journal of Democracy* 8 (4): 3-12
- ICG, International Crisis Group (2000) *Bosnia's refugee logjam breaks*, rapport: <http://www.intl-crisis-group.org/projects/showreport.cfm?reportid=61> [28. januar 2002]

- ICG, International Crisis Group (2001) *Bosnia's Precarious Economy: Still not open for business*, ICG's Balkan Report No. 115, August 7 2001  
<http://www.intl-crisis-group.org/projects/showreport.cfm?reportid=375> [28. januar 2002]
- IWPR, Institute for War and Peace Reporting (2000) *Bosnian Croat Separatism Threat*, Balkan Crisis Report No.191, October 31 2000,  
[http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr/bcr\\_20001031\\_5\\_eng.txt](http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr/bcr_20001031_5_eng.txt) [28. januar 2002]
- IWPR (2001a) Balkan Crisis Report No. 274, August 24 2001,  
[http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr/bcr\\_20010824\\_4\\_eng.txt](http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr/bcr_20010824_4_eng.txt) [28. januar 2002]
- IWPR (2001b) *Bosnia: Calls for End to Days of the Consuls?* Balkan Crisis Report No. 283, September 27 2001,  
[http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr/bcr\\_20010927\\_1\\_eng.txt](http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr/bcr_20010927_1_eng.txt) [28. januar 2002]
- Jane's Intelligence Review (2001) "Bosnia prepares for life after Izetbegovic", February 2001
- Lijphart, Arend (1984) *Democracies*, Yale University Press, New Haven & London
- Lijphart, Arend (1992) "Democratization and constitutional choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland 1989-91," *Journal of Theoretical Politics* 4 (April)
- Mordal, Tove L. (1989): *Som man spør, får man svar: Arbeid med survey-opplegg*. Tano, Oslo.
- Mønnesland, Svein (1999, første utg. 1992) *Før Jugoslavia – og etter*. Sypress, Oslo.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, New York.

- Nystuen, Gro (2001) *personleg intervju*. Juridisk rådgivar for Carl Bildt (EU-representant) under Dayton-forhandlingane.
- OHR (1995) *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 4, Constitution of BiH*,  
[http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=372](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372) [28. januar 2002]
- OHR (1997) *PIC Bonn Conclusions*,  
[http://www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=5182](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5182) [28. januar 2002]
- OHR (1998a) *PIC Madrid Declaration*,  
[http://www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=5190](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5190) [28. januar 2002]
- OHR (1998b) *PIC Annex: The peace implementation agenda*,  
[http://www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=5191#VI](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5191#VI) [28. januar 2002]
- OHR (2000) *PIC Declaration Brussels*,  
[http://www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=5200](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5200) [28. januar 2002]
- OSSE (1999a) *Draft Election Law*, av 21 oktober 1999  
<http://www.oscebih.org/documents/draftelectionlaw/eng/del-eng.htm> [28. januar 2002]
- OSSE (1999b) *Draft election law fact sheet*,  
<http://www.oscebih.org/documents/draftelectionlaw/eng/factsheet-eng.htm> [28. januar 2002]
- OSSE (2000a) *Draft Election Law*, av 25 januar 2000
- OSSE (2000b) *Press release: Draft election law resubmitted to parliament*,  
<http://www.oscebih.org/pressreleases/january2000/26-01-ellaw.htm> [28. januar 2002]
- OSSE (2000c) *Fact Sheet: Multi-Member Constituencies and Compensatory Seats – General Elections 2000*

OSSE (2000d) Fact Sheet: Governance in Bosnia and Herzegovina

OSSE (2000e) *Press release: Domi Reaffirms Draft Election Law's Preferential Voting System*, Sarajevo, January 5 2000

OSSE (2000f) *Press release: Press statement on the Election Law*, Sarajevo, January 21 2000

OSSE (2000g) *Press release: Provisional Election Commission Adopts Rules on Federation House of Peoples and Federation President, Vice President*, Sarajevo, October 19 2000

OSSE (2000h) *Responses to Discussion Held by the House of Representatives and House of Peoples of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina*, upublisert notat, Sarajevo

OSSE (2001a) *Press release: OSCE calling on political leaders to ensure adoption of Election Law*, Sarajevo 31 July 2001

OSSE (2001b) *Press release: OSCE's Director of Elections/Implementation gave a speech on the Election Law in Teslic*, Sarajevo February 23 2001

Ovcina, Ismet (2001) personleg intervju. President Opstina Stari Grad (Gamlebyens kommunestyre) Sarajevo, SDP BiH. Mars 2000.

Peters, B. Guy (1998) *Comparative Politics*. MacMillan Press, Basingstoke.

Rasch, Bjørn Erik (2000) *Demokrati*. Fagbokforlaget, Bergen.

Rokkan, Stein (1970) *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. Universitetsforlaget, Oslo.

Rokkan, Stein (1987) *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget, Oslo.

Rukavina, Mary Ann (2001) *personleg intervju*. Women in Politics Program Coordinator, OSCE Mission to BiH. Mars 2001.

- Rustow, Dankert (1970) "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model," i *Comparative Politics* 3, vol.2:337-556.
- Smith, Dan (2001) Kurs stv 920 "Causes of Armed Conflict", forelesning ved Universitetet i Oslo, 30.1.2001
- Thompson, Mark (1992) *A Paper House: the Ending of Yugoslavia*, Vintage, London.
- Transitions Online (2000) *Bosnia's Complex Government*, <http://www.tol.cz> [28. januar 2002]
- United States Institute of Peace (2000) *Bosnia's next five years. Dayton and beyond*, Special report, <http://www.usip.org/oc/sr/sr001103/sr001103nb.html> [28. januar 2002]
- Ustavni Sud (Konstitusjonsdomstolen) (1999) Case No. U 1/99 "Request for evaluation of constitutionality of the Law on the Council of Ministers of Bosnia and Hercegovina", [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba) [28. januar 2002]
- Ustavni Sud (2000) Case No. U 5/98-III "Request for evaluation of constitutionality of certain provisions of the Constitution of Republika Srpska and the Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina", *BiH Official Gazette, No. 23/2000*, [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba) [28. januar 2002]
- Vollan, Kåre (2000) personleg intervju. Director of Elections Department, OSCE Mission to BiH. August 2000.
- Woodward, Susan (1995) *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*. The Brookings Institution, Washington D.C.
- Yin, Robert K. (1994) *Case study research, design and methods*. Sage, Thousand Oaks, California.