

MODELI ZA IZMJENE USTAVA I IZBORNOG ZAKONA BOSNE I HERCEGOVINE U SKLADU SA PRESUDAMA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Faris Vehabović

INICIJATIVA ZA MONITORING
EVROPSKIH INTEGRACIJA BIH

www.eu-monitoring.ba

Sarajevo, februar 2022.

ISSN: 2303-6079

SADRŽAJ

SKRAĆENICE	3
KRATKI SAŽETAK	4
UVOD	5
MOGUĆI MODEL ILI MODELI REFORME USTAVA I (IZBORNOG) ZAKONA U SKLADU SA PRESUDAMA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA	10
1. Demokratija	10
2. Efektivna demokratija	11
3. Diskriminacija i jednakost	12
4. Kolektivna prava	12
5. Mogući modeli za ukidanje diskriminacije iz Ustava BiH i Izbornog zakona BiH	13
6. Sistem odlučivanja za izmjenu Ustava BiH i Izbornog zakona BiH	21
ZAKLJUČAK I PREPORUKE	23
O AUTORU	26
O INICIJATIVI	27



Edicija *Human Rights Papers* Sarajevskog otvorenog centra

Broj publikacije: 61

Naslov: Modeli za izmjene Ustava i Izbornog zakona u BiH u skladu sa presudama Evropskog suda za ljudska prava

Autor: Faris Vehabović

Urednik: Dajana Bakić i Edo Kanlić

Lektura: Sandra Zlotrg

Prijevod: Jasenka Kapetanović

Prelom/dizajn: Lejla Huremović

Izdavač: Sarajevski otvoreni centar (www.soc.ba) u ime Inicijative za monitoring evropskih integracija BiH (www.eumonitoring.ba)

Za izdavača: Emina Bošnjak

© Sarajevski otvoreni centar



Nekomercijalno umnožavanje, fotokopiranje ili bilo koji drugi oblik reprodukcije cijele publikacije ili njezinih dijelova poželjno je, uz prethodno pismeno informisanje izdavača na e-mail: office@soc.ba.

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost njenog autora.

SKRAĆENICE

BiH – Bosna i Hercegovina

ESLJP – Evropski sud za ljudska prava

EU – Evropska unija

FBiH – Federacija Bosne i Hercegovine

PSBiH – Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine

RS – Republika Srpska

SAD – Sjedinjene Američke Države

UK – Ujedinjeno Kraljevstvo

Ustav BiH – Ustav Bosne i Hercegovine

KRATKI SAŽETAK

Pronalazak rješenja za reformu izbornog sistema Bosne i Hercegovine (BiH) predstavlja ključnu prekretnicu za budućnost BiH i prelazak iz faze postratnog društva u tranzicijsku demokratiju u kontekstu širih integracionih procesa. Promjenom dosadašnjeg izbornog sistema promijenila bi se i dosadašnja paradigma odgovornosti u okviru isključivo etničkih grupa bez bilo kakve odgovornosti za cjelokupnost bosanskohercegovačkog društva. Naravno da to podrazumijeva i drastično povećanje odgovornosti za javno djelovanje, ali i sankcionisanje bilo kakvog nedemokratskog djelovanja kroz demokratske procedure.

Pravni osnov za tranziciju iz etnokratskog u demokratsko društvo pružio je Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) donošenjem svojih presuda koje su se ticale ravnopravnosti nacionalnih manjina, konstitutivnih naroda i građana u izbornom procesu, a tu se prije svega misli na presude u predmetima Sejdić/Finci¹, Zornić², Pilav³, Slaku⁴ i Pudarić⁵ protiv BiH.

Uspostava demokratskog društva mora biti primarni cilj koji se želi postaći izbornom reformom uz sve specifičnosti bh. društva, a to u prvom redu podrazumijeva još uvijek prisutno nepovjerenje između etničkih grupa, koje je pothranjivano proteklih 30 godina. Nažalost, čini se da danas ta navodna borba za interese etničkih grupa više podrazumijeva održavanje na vlasti i stečene privilegije, a to dovoljno govori o težini zadatka koji se nalazi pred političkim akterima koji imaju političku snagu da usvoje promjene izbornog sistema koji bi, u suštini, tim istim akterima, vrlo moguće, uskratio garancije za učešće u vlasti. Takve garancije u trenutnom ustavnom sistemu postoje, a uspostavom demokratskog društva, koje bi omogućilo jednaka prava svakom čovjeku u izbornom procesu i kojim bi svako imao pravo na šansu na tržištu političkih ideja i programa, označio bi se kraj takvoj, suštinski nedemokratskoj, praksi.

- 1 Case of Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina, (Applications nos. 27996/06 and 34836/06), Judgement of 22 December 2009.
- 2 Case od Zornic v. Bosnia and Herzegovina, Application no. 3681/06, Judgement of 15 July 2014.
- 3 Case of Pilav v. Bosnia and Herzegovina, Application no. 41939/07, Judgement of 9 June 2016.
- 4 Case of Slaku v. Bosnia and Herzegovina, Application no. 56666/12, Judgement of 26 May 2016.
- 5 Case of Pudaric v. Bosnia and Herzegovina, Application no. 55799/18, Judgement of 8 December 2020.

UVOD

Ustav Bosne i Hercegovine (Ustav BiH), sasvim izvjesno, tipičan je tranzicioni dokument, bez obzira na njegov status ustava.⁶ Centralne vlasti imaju samo nekoliko utvrđenih nadležnosti koje se moraju vršiti jedino uz dogovor svih strana, uključujući tu i entitete i konstitutivne narode. Bošnjaci, Srbi, Hrvati (kao “konstitutivni narodi”), ostali i građani, opisani su u preambuli Ustava BiH. Na nivou države, uvedeni su takvi mehanizmi odlučivanja da je praktično nemoguće donijeti bilo kakvu odluku protiv volje predstavnika bilo kog konstitutivnog naroda, odnosno entiteta. Pored Predstavničkog doma, ustanovljen je i Dom naroda, uveden je veto na osnovu vitalnih interesa za sva tri konstitutivna naroda u oba doma, kao i kolektivno Predsjedništvo od tri člana, sa Srbinom iz RS-a i Bošnjakom i Hrvatom iz FBiH, gdje je takođe uveden veto na osnovu entitetske, a u suštini etničke pripadnosti članova Predsjedništva. Struktura državnih institucija je uslovljena nacionalnom pripadnošću koja je isključivo vezana i za teritorijalnu pripadnost pa je na taj način u Ustav BiH instalirana institucionalna diskriminacija. Osim preovlađujućeg “nacionalnog” i, kumulativno utvrđenog, “teritorijalnog” principa, jasno je da nadležnosti države ne mogu obezbijediti mehanizme za stvaranje samoodrživog i prosperitetnog “demokratskog društva”. Poseban problem predstavlja “entitetsko glasanje” i uvođenje “veta” na osnovu poziva na “vitalni nacionalni interes” što ionako slabašne državne institucije čini nefunkcionalnim i otvorenim za sve vrste opstrukcije efikasnog upravljanja državom. U takvim okolnostima je suvišno pomišljati na državu kao servis građana⁷.

Pored toga, donošenje navedenih presuda od strane ESLJP-a postavlja pred državu BiH zahtjev za određenim stupnjem ustavne reforme kako bi se eliminirala diskriminacija nacionalnih manjina koji su Ustavom označeni kao “Ostali” te građana BiH i omogućio njihov jednak pristup političkoj sferi na državnom nivou. ESLJP je utvrdio da je “priroda sukoba u BiH bila takva da je bilo neophodno pristati na ‘konstitutivne



6 Vehabović, Faris. Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sarajevo: ACIPS, 2006, str. 13.

7 Vehabović, Faris. Zašto neće doći do sistematskih ustavnih promjena?, Sveske za javno pravo, vol. 1, br. 1-2, decembar 2010, str. 36-54.

narode' kako bi se osigurao mir", čime se sugeriše da je, prema mišljenju ESLJP-a, postojanje "konstitutivnih naroda" bilo privremeni cilj koji je neodrživ u funkcionalnoj demokratiji⁸.

Ustavna reforma je složen i dugotrajan proces koji bi, u konačnici, zbog prevaziđenosti (post)konfliktne logike dejtonskog ustavnog sistema, morao rezultirati usvajanjem potpuno novog ustava na načelima deetnizacije prava uz optimalni balans između liberalno-demokratskog i teritorijalno-federalnog modela političkog odlučivanja. Taj proces može započeti donošenjem neophodnih ustavnih amandmana koji u datom političkom trenutku mogu zadobiti podršku političkih aktera, kako bi se kategorija "Ostali" i "građani" izjednačila sa drugim kategorijama iz ustavne preambule prilikom njihovog učešća u formiranju institucija BiH.

Ustav određuje da političke pozicije u institucijama BiH mogu vršiti isključivo osobe koje se izjasne da pripadaju jednom od "konstitutivnih naroda" (paritetna raspodjela između Bošnjaka, Hrvata i Srba). Međutim, pošto je ESLJP presudio da takve ustavne odredbe koje se odnose na izbor članova Predsjedništva BiH (dalje: Predsjedništvo) i delegata u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH (PSBiH) krše Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (Evropska konvencije), ustavna reforma koja bi promijenila postojeće stanje postala je neizbježna. BiH mora mijenjati Ustav kako bi se dokinula diskriminacija koja proizlazi iz njegovih odredbi jer su to zahtjevi iz navedenih presuda ESLJP-a. Kako, pak, taj zahvat podrazumijeva i neku vrstu revizije Dejtonskog mirovnog sporazuma, koji se temeljio na ideji raspodjele vlasti isključivo između tri "konstitutivna naroda", za dogradnju ustavnog teksta bit će potrebno mnogo više od pukog tehničkog pristupa problemu, bez obzira koliko to u ovom trenutku izgledalo nerealno i nedostižno.

Naravno, svaka ustavna inicijativa mora uzeti u obzir i društvene okolnosti u kojima se pojavljuje, odnosno procijeniti realne mogućnosti da taj tekst dobije širu društvenu podršku glavnih političkih aktera na sceni. No, istovremeno su presude ESLJP-a odredile minimum

8 Vehabović, Faris i Lajla Zaimović Kurtović. Naš stav za Ustav. Sarajevo: ACIPS, 2010.

koji se mora postići ograničenim ustavnim promjenama i njihovom instrumentalizacijom kroz Izborni zakon BiH.

Sa takvom ustavnom pozadinom, ESLJP se suočio sa predmetima koji su se direktno ticali diskriminacije utvrđene Ustavom BiH, diskriminacije koja je proizašla iz formulacija člana 3. i člana 5. Ustava BiH prema kojima se u Dom naroda PSBiH sa teritorije Republike Srpske biraju isključivo delegati srpske nacionalnosti, dok se u Federaciji BiH, po istom principu, biraju delegati hrvatske i bošnjačke nacionalnosti. Vrlo slična stvar je i sa izborom članova Predsjedništva BiH gdje se iz Republike Srpske bira isključivo Srbin, a sa teritorije Federacije Hrvat i Bošnjak. Prvom presudom ESLJP-a u predmetu Sejdić/Finci⁹, a koja je tretirala pitanje diskriminacije u izbornom procesu, utvrđeno je da bosanskohercegovački ustavni sistem nije u skladu sa Evropskom konvencijom zato što krši odredbe o zabrani diskriminacije. ESLJP je u odluci utvrdio da je prekršen član 14. u vezi sa članom 3. Protokola br. 1 Evropske konvencije. Konkretno, propis se odnosi na nemogućnost aplikanata da se kandidiraju na izborima za Dom naroda PSBiH. Nadalje, povrijeđen je član 1. Protokola br. 12 zbog nemogućnosti aplikanata da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo BiH¹⁰. U oba slučaja su osporeni elementi ustavnog sistema koji onemogućuju svim državljanima BiH da, koristeći pasivno biračko pravo, na jednak način učestvuju u političkom i ustavnom sistemu BiH. To u uslovima Aneksa 4 znači da se etničko diskriminiranje mora odstraniti u stvarnim političkim odnosima i da se moraju pronaći odgovarajući mehanizmi za praktikabilno izjednačavanje nekonstitutivnih sa konstitutivnim građanima BiH. Prema tome, svaki državljanin, na osnovu činjenice da je državljanin BiH mora imati realne materijalne šanse da pod jednakim uslovima bude izabran u Predsjedništvo. One se u smislu odluke Sejdić/Finci najjednostavnije mogu realizirati uvođenjem demokratskog standarda: zamjenom svakog propisa koji unaprijed garantira predstavnicima konstitutivnih i nekonstitutivnih naroda mjesto u državnim organima propisima koji im ostavljaju mogućnost da budu izabrani, s tim da se odluka o izboru prepušta glasačkom tijelu. Zadovoljavajuće rješenje u postojećoj konstelaciji može biti pronađeno

9 Sejdić i Finci protiv BiH, citiran gore.

10 Sejdić i Finci protiv BiH, operativni dio.

u pravilu da se pripadnicima svih etnija pod ravnopravnim uslovima osigura učešće u državnim organima, ali da se unaprijed ne garantiraju mjesta za konstitutivne i nekonstitutivne osobe u državnim organima. Odlukama ESLJP-a bosanskohercegovačkoj vlasti je nametnuta obaveza da uskladi odredbe Ustava BiH sa Evropskom konvencijom¹¹. Provođenje odluke je istaknuto kao preduslov za aplikaciju BiH za članstvo u Evropskoj uniji¹².

Konkretno, osnovna zapažanja ESLJP-a uobličena su kroz primjenu člana 46. Evropske konvencije u presudi Zornić protiv BiH, što u praksi znači da je utvrđeno sistematsko kršenje ljudskih prava i da se moraju desiti sistematske promjene u pravnim propisima (općim pravnim aktima) koji su bili predmet razmatranja ESLJP-a, a to su u ovim slučajevima bili član 3. i 5. Ustava BiH i odgovarajuće odredbe Izbornog zakona BiH. Sva suština odlučivanja ESLJP-a sumirana je u stavu 43. presude u predmetu Zornić v. BiH, u kojem je navedeno: “U presudi Sejdić i Finci Sud je primijetio da je u vrijeme kada su donesene sporne ustavne odredbe na terenu došlo do vrlo krhkog primirja, te da je cilj tih odredbi bio da se zaustavi brutalni sukob obilježen genocidom i ‘etničkim čišćenjem’. Priroda tog sukoba bila je takva da je bilo neophodno pristati na ‘konstitutivne narode’ kako bi se osigurao mir. Međutim, sada, više od osamnaest godina nakon završetka tragičnog sukoba, ne može postojati bilo kakav razlog za održavanje na snazi spornih ustavnih odredbi. Sud očekuje da će se bez daljeg odgađanja uspostaviti demokratsko uređenje. S obzirom na potrebu da se osigura stvarna politička demokracija, Sud smatra da je došlo vrijeme za politički sistem koji će svakom građaninu BiH osigurati pravo da se kandidira na izborima za Predsjedništvo i Dom naroda BiH, bez diskriminacije po osnovu etničke pripadnosti i bez davanja posebnih prava konstitutivnim narodima uz isključivanje manjina ili građana Bosne i Hercegovine.” Iz ovakve formulacije se može izvući nekoliko zaključaka – da je prvobitna namjera “ustavotvorca” bila da se zaustavi rat i da je zbog toga bilo neophodno prihvatiti postojanje konstitutivnih naroda u Ustavu BiH; da je proteklo dovoljno vremena

¹¹ Zornić protiv BiH, paragrafi 38-43.

¹² [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/559501/EPRS_ATA\(2015\)559501_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/559501/EPRS_ATA(2015)559501_EN.pdf)

da se odmakne od ratnog društva i da je potrebno napraviti sljedeći korak s ciljem (konačne) uspostave demokratskog poretka (koje to sada nije) i efektivne političke demokratije (koje sada nema), te da se izborni sistem temelji na principu demokratije uz poštovanje jednakosti prava svakog čovjeka da uživa aktivno i pasivno biračko pravo i da takav sistem ne može biti baziran na diskriminaciji i specijalnim pravima bilo koje grupe pa makar to bili i konstitutivni narodi.

U ovakvim okolnostima neophodno je pronaći modalitet koji bi odgovorio na zahtjeve iz presuda ESLJP-a. Osnovni problem predstavlja različit nivo prihvatanja onoga što je naložio ESLJP. S jedne strane postoji isključivo odbijanje prihvatanja umanjena značaja uloge konstitutivnih naroda u ustavnom sistemu BiH, a s druge strane se insistira na dosljednoj primjeni onoga što je navedeno u presudama ESLJP-a. Čini se da se demokratska praksa uobičajena u evropskim državama kod nekih etničkih grupa u BiH shvaća kao prijetnja opstanku države i opstanku kolektiviteta pa je kao reakcija na trenutno stanje dodatno radikalizovana etnička podjela te se čuju zahtjevi za još više mogućnosti blokiranja političkih procesa. Naime, umjesto uklanjanja blokada u procesu odlučivanja, traži se ravnopravnost u mogućnosti blokiranja; umjesto njihovog ukidanja, njihovo umnožavanje, a što je sve, sasvim izvjesno, suprotno presudama ESLJP-a i principu efektivne demokratije¹³.

13 <https://www.slobodnaevropa.org/a/intervju-bodo-weber-eu-pomaze-promjene-izbornog-zakona-u-korist-hdz/31135261.html>

MOGUĆI MODEL ILI MODELI REFORME USTAVA I (IZBORNOG) ZAKONA U SKLADU SA PRESUDAMA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Osnovni elementi buduće reforme izbornog sistema su vrlo jasno određeni i sadrže nekoliko principa koji moraju biti uključeni u rješenja¹⁴, a to su:

1. uspostava demokratskog poretka
2. uspostava efektivne demokratije
3. omogućavanje svakom građaninu da ima jednako pravo da učestvuje u izbornom procesu
4. dokidanje izbornog sistema koji se zasniva na etničkoj diskriminaciji
5. onemogućavanje davanja posebnih prava kolektivitetima na račun građana i manjina.

Da bismo shvatili značaj navedenih principa, neophodno je podsjetiti na njihovo tradicionalno značenje.

1. Demokratija

Demokratija označava oblik vlasti u kojem sve odluke neke države donosi direktno ili indirektno većina njenih građana kroz fer izbore po principu “jedan čovjek – jedan glas”. Kad su ti uvjeti ispunjeni, vlast se može opisati kao demokratska. U današnje vrijeme se obično radi o reprezentativnoj demokratiji u kojoj ljudi na izborima biraju svoje predstavnike u parlamentu i daju im autoritet da donose odluke u njihovo ime. Da bi se neki sistem u nekoj državi mogao zvati demokratskim, svaki građanin mora imati ista prava i slobode (sve dok tuđa prava i slobode ne prekrši). Te slobode podrazumijevaju slobodu vjeroispovijesti, nacionalnog i etničkog opredjeljenja, upotrebe jezika, slobodu medija i štampe, slobodu građana da se okupljaju i razmjenjuju mišljenja ili ispoljavaju svoja mišljenja itd. Svaki građanin (punoljetni)

14 <https://istraga.ba/sudija-evropskog-suda-za-ljudska-prava-pise-za-istragu-o-reformi-izbornog-sistema-presude-iz-strazbura-su-prioritet-ustavni-sud-bih-je-donosio-diskriminatorne-odluke/>

mora imati pravo na glas da bira svog predstavnika u parlamentu ili vladi. On to radi na izborima koji moraju biti redovni (svakih četiri do šest godina), tajni (mogućnost da glasa u tajnosti) i poštteni. Takođe, takvo društvo mora podržavati svaki oblik pluralizma. To znači da država mora imati više političkih stranaka i interesnih grupa i da građani slobodno mogu pristupati njima ili osnovati svoje. Tradicionalno, svrha demokratije je da zaustavi preveliko gomilanje moći u rukama jednog pojedinca ili nekoliko njih.

2. Efektivna demokratija

Kada se koristi pojam demokratije, najčešće se misli na liberalnu demokratiju kao savršeniji i efektivniji oblik demokratije jer isključuje doslovnu primjenu principa “jedan čovjek – jedan glas”, a uključuje “vladavinu većine uz poštovanje prava manjine”. Dok je sama demokratija sistem vladavine koji defniraju i legitimiraju izbori, liberalna demokratija može uključivati ustavni liberalizam, gdje se određena kulturno subjektivna prava pojedinaca štite od pukog preglasavanja većine. Ovo su neke osobine mnogih liberalnih demokratija¹⁵:

- ustav koji ograničava moć vlade i štiti široku lepezu građanskih prava
- opće pravo glasa, koje svim građanima garantira pravo glasa bez obzira na etničku pripadnost, rasu, spol ili imovinsko stanje
- sloboda govora
- religijske slobode
- kulturne slobode
- sloboda medija
- sloboda okupljanja
- jednakost pred zakonom i pravo na suđenje u skladu sa zakonom
- pravo na privatno vlasništvo i privatnost
- obrazovanje koje građane upućuje u njihova prava i građanske obaveze

15 <https://bs.wikipedia.org/wiki/Demokratija>

- široko i duboko utemeljeno građansko društvo
- nezavisno sudstvo
- sistem međusobnog nadzora među granama vlasti

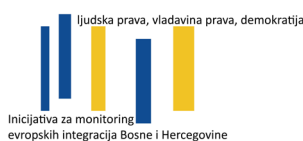
3. Diskriminacija i jednakost

Najjednostavnije rečeno, diskriminacija je nejednako postupanje prema osobi ili nekoj grupi na osnovu nekog njihovog ličnog svojstva, što za posljedicu ima nejednakost u šansama da ostvare ustavom i zakonom zagarantovana prava. To je nejednako tretiranje, isključivanje, odnosno dovođenje u podređen položaj pojedinaca ili grupa ljudi koji se nalaze u istoj, sličnoj ili uporedivoj situaciji¹⁶.

4. Kolektivna prava

Pod “kolektivnim” ljudskim pravima podrazumijevaju se ona prava čiji je nositelj kolektiv. Pri tome treba razlikovati individualna prava koja se mogu prakticirati samo kolektivno (biračko pravo). Zahtjevi za “kolektivnim” ljudskim pravima dovode do pojmovne zablude i teškoća u obrazlaganju, jer se univerzalni, egalitarni i kategorički postulat ljudskih prava ne može jednako utemeljiti za kolektive i individuume. Stoga se zaštita interesa manjina/kolektiviteta može osigurati jedino poštovanjem ograničeno shvaćenih individualnih ljudskih interesa, za što je nužno proširenje i veća važnost socijalnih ljudskih prava. U pojedinim su slučajevima smisljena kolektivna prava radi zaštite ugroženih manjina, ali obrazložena u duhu izjednačujuće pravednosti. No takva kolektivna prava nisu moguća na razini ljudskih prava, nego su unutardržavna prava. Ona su stoga ograničena time da ne krše individualna ljudska prava.¹⁷

Svi ovi elementi moraju biti uzeti u obzir prilikom izrade budućih rješenja za provođenje izborne reforme, što svakako nije nimalo lagan zadatak u ovako kompliciranom ustavnom uređenju u kojem se odluke kroz parlamentarnu proceduru donose izuzetno teško, posebno ukoliko se radi o takvoj vrsti promjena kojim se mogu uskratiti “stečena prava”



16 Između ostalih, Case of Valianatos and Others v. Greece, 29381/09, 32684/09, Judgement of 07/11/2013.

17 Harvard Lohmann, G. (1999). “Kolektivna’ ljudska prava radi zaštite manjina?”, *Politička misao*, 36(4), str. 38-48. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/31203> (Datum pristupa: 15.10.2021.)

pojedininim, prvenstveno etnički orijentiranim, političkim partijama.

5. Mogući modeli za ukidanje diskriminacije iz Ustava BiH i Izbornog zakona BiH

Kada govorimo o mogućim modelima reforme Ustava BiH i Izbornog zakona BiH, moguće je nekoliko razvoja događaja u budućnosti:

- a) da se dosljedno provedu presude Evropskog suda za ljudska prava uz uvažavanje svih navedenih elemenata;
- b) da se formalno provedu presude, a da se jedna vrsta diskriminacije zamijeni drugom;
- c) da se pronađe modus koji bi u osnovi proveo presude, a koji bi predstavljao kompromisno rješenje i uključio konstitutivne narode u sistem odlučivanja u ograničenom obimu, i konačno,
- d) da se presude ne provedu i da stanje ostane isto kao i do sada.

5.1. S obzirom na političku klimu koja vlada u BiH i zapaljivu retoriku koja prati politička dešavanja, teško je očekivati da postoji neophodna kritična masa za dosljedno provođenje presuda ESLJP-a na principima liberalne demokratije u kojoj bi bila omogućena vladavina većine uz puno uvažavanje političke manjine (pri čemu se naravno ne misli na bilo koju etničku kategoriju u okviru pojmova “većina” i “manjina”). Pri tome treba posebno naglasiti da bi dosljedno provođenje presuda stvorilo sve preduslove za razvoj demokratskog društva u kojem ne bi bilo mjesta za garancije učešća u vlasti pa samim tim nije realno očekivati da će politički predstavnici koji su do sada uživali te privilegije pristati na njihovo ukidanje ili redukciju. Zbog toga se čini da će ovo biti još jedna propuštena šansa da se BiH konačno “odlijepi” od dejtonske faze na duže staze i pređe u fazu izgradnje demokratskih institucija i procedura koje bi bile u stanju da odgovore na sve izazove savremenog svijeta, a posebno na izazove integracijskih procesa. Ovako, sporost u djelovanju, nemogućnost postizanja konsenzusa na svakom pitanju – koje, i kada nema etničke ili teritorijalne konotacije, bude blokirano čak i kada se radi o tehničkim pitanjima – ne daju nadu da se ova pitanja mogu riješiti tako da građani BiH osjete konkretnu korist od eventualnih promjena izbornog sistema.

Dosljedno provođenje presuda ESLJP-a podrazumijeva uspostavu

građanskog društva jednakih šansi za svakog građanina koji se nalazi u centru političkih zbivanja u društvu koje štiti individualna ljudska prava i organizuje redovne poštene izbore radi uspostave vlasti koja bi odgovarala građanima za svoje djelovanje uz puno uvažavanje prava svake grupe i svih različitosti. Dosljedna primjena presuda Evropskog suda je moguća samo uz snažnu potporu međunarodne zajednice koja bi zastupala čvrst i principijelan stav o ovom pitanju. Međutim, iskustvo nas uči da međunarodna zajednica, odnosno najvažniji elementi u vidu EU, SAD i UK nisu pokazali spremnost da iskorache iz “dejtonskog začaranog kruga” te i dalje stoje na stanovištu da ono što je primjenjivo u njihovim, multietničkim društvima, nije i ne treba biti primijenjeno u Bosni i Hercegovini. Ostaje potpuno nejasno zbog čega ne postoji spremnost da se u ustavni sistem multietničke zemlje, kakva je BiH, ugrade mehanizmi koji će omogućiti da država sama sebe usavršava kroz demokratske procedure kakve se primjenjuju u svakoj demokratskoj državi, već se kroz ovaj proces ustavnih i izbornih popravki “etničke kočnice” koje su kroz Dejtonski sporazum ugrađene dodatno pojačavaju, što BiH može odvesti do potpunog rastakanja.

5.2. Ako govorimo samo o Ustavu BiH, u teoriji je moguće djelimično provesti presude ESLJP-a tako što bi se prosto brisale etničke odrednice u članu V Ustava BiH pa da se u Predsjedništvo BiH bira jedan član sa teritorije RS-a i dva člana sa teritorije FBiH. Međutim, problem nastaje kod Doma naroda (a presude ESLJP-a se odnose i na Dom naroda)¹⁸.

Modeli iz prošlosti – kao što je Fuleov model o čijem smo sadržaju mogli samo naslutiti iz izjava učesnika tih razgovora – temeljili su se na nešto drugačijim rješenjima iako nisu dirali u suštinu – etničko određenje u Ustavu BiH i postojanje Doma naroda u istom obliku kakav je danas. Takvi prijedlozi tada nisu dobili potrebnu političku podršku. I tada je, kao što je to i sada (ako govorimo isključivo o “probavljivosti” ovog modela za predstavnike političkih partija i u odnosu na Predsjedništvo BiH i Dom naroda), suštinski problem uvijek bio da ne postoje garancije da će predstavnici pojedinih političkih partija sa nacionalnim

¹⁸ <https://istraga.ba/autorski-tekst-farisa-vehabovica-sudije-evropskog-suda-za-ljudska-prava-ponudanim-izmjenama-izbornog-zakona-se-uvodi-nova-diskriminacija/>

predznakom biti članovi Predsjedništva BiH, odnosno Doma naroda.

Međutim, ovaj i slični modeli sadrži određene elemente koji zaslužuju pažnju, ali, nažalost, ne daje odgovor na provođenje presuda ESLJP-a jer uvodi novu, drugačiju vrstu diskriminacije.

Ovim i sličnim prijedlozima ukida se etnička odrednica sa “plutajućim” izbornim jedinicama u FBiH u okviru kojih bi se onda birali članovi Predsjedništva BiH.

U stvari bi se politički predstavnici u Predsjedništvu BiH sa teritorije Federacije BiH birali između Bošnjaka i Hrvata i to tako što bi Bošnjaka *de facto* birali iz tri kantona – Sarajevskog, Tuzlanskog i Zeničko-dobojskog kantona gdje su teritorijalno i brojčano najviše koncentrirani Bošnjaci. S druge strane, drugi član Predsjedništva BiH (izvjesno da bi to bio Hrvat) bio bi izabran sa područja Zapadne Hercegovine (Hercegovačko-neretvanskog, Zapadno-hercegovačkog, Srednjobosanskog kantona i Kantona 10 kao kantona sa većinskim hrvatskim stanovništvom) te Posavine. Predloženi izborni sistem reprezentativno-politički zaokružuje postratnu teritorijalizaciju koja je uspostavljena na premisama etničkog čišćenja i teških ratnih zločina. Glasovi iz “neodlučnih” izbornih područja/kantona, koja ne bi bila uzeta u obzir i ne bi uticala na izbor za Predsjedništvo BiH, jednostavno bi bili bačeni. Na ovaj način bi bila uspostavljena druga vrsta diskriminacije koja ne bi neophodno bila etnička, već bi predstavljala diskriminaciju građana u pogledu prava da svojim glasom utiču na konačne rezultate političke borbe. Tako bi građani sa ovog područja bili lišeni prava na slobodne izbore i *de facto* bi njihovo aktivno biračko pravo bilo ukinuto¹⁹.

Uključivanje ovakvih praksi u politički i izborni sistem BiH posebno je opasno jer bi uvelo kategoriju nejednake vrijednosti glasova pa bi, shodno tome, bilo vrlo vjerovatno da izbore ne bi dobijali oni koji su osvojili najviše glasova, već bi važniji bio teritorijalni raspored glasova. Primjera radi, kandidat koji bi osvojio približno isti broj glasova

19 Stav CJP o SDP-HDZ-prijedlogu za usklađivanje Aneksa 4 (Ustava BiH) sa zahtjevima Odluke Sejdić/Finci, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Stav_CJP_o_SDP_HDZ.pdf.

kao i njegov protukandidat u Sarajevskom, Tuzlanskom i Zeničko-dobojskom kantonu izvjesno bi imao više glasova od kandidata koji bi osvojio najviše glasova u Hercegovačko-neretvanskom, Zapadno-hercegovačkom, Srednjobosanskom, Kantonu 10 i Posavskom. Time bi ono na čemu se danas insistira, a što se naziva “legitimno etničko predstavljanje”, zamijenilo suštinski element demokratskog društva, a to je “legitimno političko predstavljanje” i na taj način bi se stvorila jedna druga vrsta diskriminacije.

Osim toga, ostaje nejasno kako bi se, u svjetlu teksta presuda, “bez davanja posebnih prava konstitutivnim narodima uz isključivanje manjina ili građana BiH”, primjenom ovog modela pristupilo provođenju presuda ESLJP-a u pogledu Doma naroda. Posebno kada se ima u vidu nadležnost Doma naroda, kako na nivou BiH, tako i na nivou FBiH. Ova dva doma imaju gotovo identične nadležnosti predstavničkim domovima, a poznato je da se primjenjuju i posebne procedure odlučivanja koje nisu identične predstavničkim domovima i pružaju više mogućnosti blokiranja čitavog zakonodavnog procesa nego što je to slučaj sa predstavničkim domovima. Pored toga, etnički klubovi imaju mogućnost pozivanja na vitalne interese čime se ponovno oni koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda i etnički neopredijeljeni građani BiH diskriminiraju jer su isključeni iz procesa odlučivanja.²⁰

Iz svega se može zaključiti da se u ovom slučaju ne radi čak ni o polovičnom rješenju, a suštinski bi predstavljao uvođenje druge vrste diskriminacije i neravnopravnosti vrijednosti glasa građana koji učestvuju na izborima sa svojim aktivnim ili pasivnim biračkim pravom.

Ovakvo izborna rješenje bi omogućilo dominaciju (ponovno nacionalnih) političkih partija koje uspiju obuhvatiti teritorije sa gušćom naseljenošću etničkih grupa i omogućilo bi vladavinu društvenim proizvodima, prirodnim bogatstvima i resursima, kulturnim dobrima, kontrolu države i većinske etničke grupe koju predstavljaju kao većinu



20 Postoji razlika u sastavu Doma naroda PSBiH i Doma naroda Parlamenta FBiH s obzirom da u Domu naroda Parlamenta FBiH učestvuje i klub Ostalih koji broji sedam članova, ali nema mehanizme odlučivanja koje imaju predstavnici klubova konstitutivnih naroda, dok na nivou Doma naroda PSBiH klub Ostalih ne postoji.

sa konkretnog izbornog područja.

Kada se govori o diskriminaciji, vrijedi napomenuti da metod utvrđivanja postojanja eventualne diskriminacije u procesu dokazivanja diskriminacije koristi i brojčane podatke koji mogu dovesti u sumnju naizgled neutralni propis i razotkriti postojanje posredne diskriminacije koja se očituje njegovim konačnim učinkom s obzirom na način njegove primjene i konačnog rezultata koji se primjenom proizvodi. Drugim riječima, ovim podacima je moguće dokazati položaj pripadnika konstitutivnih i nekonstitutivnih grupa u jednakim situacijama i realne šanse koje stoje na raspolaganju jednima ili drugima ukoliko bi se primijenio ovaj ili sličan model. Mogućnost na izbor nije u rangu prava na izbor i ne smije se jedno sa drugim miješati²¹. Već sada se može reći da ovakvi ili slični modeli idu u prilog zaključku da se šanse Ostalih obaraju ispod realnih šansi za izbor u Predsjedništvo. Kada se govori o Domu naroda, stvari su još uvijek nedorečene u pogledu konkretnih prijedloga, ali se već sada može reći da sve dok postoji zakonodavno tijelo koje konstitutivnim narodima daje garanciju da učestvuju u zakonodavnom procesu na jednakim osnovama kao i poslanicima u predstavničkim domovima, uz posebne procedure ulaganja veta na osnovu vitalnih interesa i bez davanja istih takvih prava i pripadnicima Ostalih – to predstavlja očitu kontradiktornost presudama ESLJP-a i zahtjevu da svi moraju da imaju jednako pravo učešća u izbornom procesu bez davanja specijalnih prava pripadnicima konstitutivnih naroda na račun manjina i građana BiH.

Zbog svega toga, ako se iskreno žele provesti presude Evropskog suda za ljudska prava, onda je neophodno zauzeti stav koji neće biti isključiv, ali će se držati principa sa kojim kompromisa ne može i ne smije biti. A principi su sadržani u presudama Evropskog suda za ljudska prava i poštovanju prava na slobodne izbore i zabrani diskriminacije iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, što je priznato i kao ustavno pravo utvrđeno članom II Ustava BiH. Sa tim principima ne može biti kompromisa, a sasvim sigurno je da se modus može pronaći kroz traženje balansa između građanskog i etničkog. No, pitanje je da

21 Stav CJP o SDP-HDZ-prijedlogu za usklađivanje Aneksa 4 (Ustava BiH) sa zahtjevima Odluke Sejdić/Finci, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Stav_CJP_o_SDP_HDZ.pdf

li su namjere iskrene i da li postoji spremnost na poduzimanje ovih koraka. Drugim riječima, ovaj i svi slični modeli koji se temelje na formalnom provođenju presuda bez suštinskih zahvata u izborni sistem na liniji suštine presuda Evropskog suda državu bi doveo u stanje dodatnih etničkih podjela i blokada u zakonodavnom procesu što bi za ovakvu državnu konstrukciju, kakva je bh., značilo konačno rastakanje.

5.3. Pronalaženje modusa kojim bi se u osnovi provele presude, a koji bi predstavljao kompromisno rješenje i uključio konstitutivne narode u sistem odlučivanja moguće je postići na dva načina:

Dom/Vijeće naroda

1. Koncipirati Dom naroda kao tijelo u kojem se sastaje određeni broj konstitutivnih i nekonstitutivnih predstavnika. Oni bi se mogli birati na državnom nivou, neposredno. Rješenje je jednostavno: svakom državljaninu BiH mora se omogućiti da bira svakog člana Doma naroda i da mu uručjenjem ili oduzimanjem glasa ovaj polaže račun za svoj rad. Ovakav pristup izboru za Dom naroda PSBiH izlazi u vrlo ograničenom obimu u susret odluci Sejdić/Finci i može se smatrati kompatibilnim sa njenim zahtjevima.
2. Drugi način uspostave Doma naroda bi bilo formiranjem klubova konstitutivnih naroda uz klub Ostalih koji bi imao jednaka prava u odlučivanju kao i druga tri kluba. Ovlasti tog tijela – kojem bi primjereniji naziv bio Vijeće naroda – trebala bi biti unaprijed definirana pitanja koja se mogu podvesti pod pitanje vitalnog interesa, a ne bilo koje pitanje koje takvim proglašavaju klubovi (što je sada slučaj). Na ovaj način bi Predstavnički dom bio mjesto donošenja odluka, a Vijeće naroda mjesto gdje se razmatraju samo ona pitanja koja se mogu podvesti pod unaprijed definiranu listu vitalnih interesa kako konstitutivnih naroda tako i pitanja od vitalnog interesa za Ostale, odnosno manjine u BiH, a samim tim i njihovih kolektivnih prava na jednakim osnovama kao što bi to bilo predviđeno za konstitutivne narode.
3. Treći način zaštite kolektivnih prava bi se mogao odvijati u okviru predstavničkih domova i etničkih klubova koji ne bi isključivali predstavnike Ostalih u tom domu na osnovu unaprijed definisanih

pitanja koja zavređuju zaštitu kolektiviteta.

4. Naravno da se modaliteti ne završavaju na ova tri moguća modela, ali su svakako mogući kao modeli u predstojećim raspravama o reformi izbornog sistema u BiH koji bi bio zasnovan na presudama ESLJP-a. Bilo koji model koji nije naveden ovdje, a koji bi zadovoljio osnovne zahtjeve iz presuda ESLJP-a u tzv. “izbornim predmetima” bio bi prihvatljiv, a to bi podrazumijevalo jednako pravo učešća u izbornom procesu za svakog građanina, bilo da se radi o pripadniku konstitutivnog naroda, manjine ili etnički neopredijeljenom građaninu na jednakim uslovima bez davanja posebnog statusa ili prava bilo kojoj grupi ili pojedincu.

Predsjedništvo

1. Uz brisanje etničke odrednice u Ustavu BiH, izbori za Predsjedništvo bi se mogli provesti u jednoj izornoj jedinici (a moguće i dvije) na nivou BiH (ili entiteta) i u kojoj bi se birala četiri člana predsjedništva – tri iz reda konstitutivnih naroda i jedan iz reda Ostalih.
2. Posredni izbor jednog predsjednika u Parlamentarnoj skupštini BiH uz raspodjelu ključnih funkcija na državnom nivou. Ključne funkcije bi mogle biti: 1) predsjedavajući Predstavničkog doma PSBiH, 2) predsjedavajući Vijeća naroda PSBiH, 3) predsjednik BiH, 4) predsjedavajući Vijeća ministara i birali bi se upravo ovim redoslijedom, s tim što niti jedan nosilac ključne funkcije ne bi mogao biti iz reda istog konstitutivnog naroda, odnosno reda Ostalih, sa obaveznom rotacijom nakon svakog izbornog ciklusa. Na taj način bi svaki konstitutivni narod i Ostali dobili po jednu ključnu funkciju i imali mogućnost da u narednom izbornom ciklusu vrše drugu ključnu funkciju. Izbor predsjednika BiH bi se vršio u Vijeću naroda (ili u okviru odgovarajućeg tijela u okviru Predstavničkog doma) i garantovao bi ono što se naziva “legitimnim etničkim”, ali i “legitimnim političkim” predstavljanjem, pri čemu bi bila otklonjena mogućnosti bilo čije diskriminacije.
3. Kao i kod Doma naroda, mogući su i prihvatljiviji i drugi modeli, ukoliko bi oni bili na tragu presuda ESLJP-a i ne bi vodili ka

diskriminaciji bilo kojeg građanina BiH koji bi imao jednako pravo učešća na izborima za Predsjedništvo BiH.

Modeli koji su nuđeni (a neki i odbijani u prošlosti²²) davali su manje ili više djelimično odgovore na ova pitanja. Najznačajniji pokušaj je bio “Aprilski paket”²³ koji je, između ostalog, rješavao pitanje izbora za Predsjedništvo BiH sa jednim predsjednikom koji se rotira i funkcioniranje Doma naroda²⁴ čije su nadležnosti bile limitirane isključivo na vitalne interese, uz još mnogo dodatnih ustavnih zahvata. Nakon njega je slijedio “Butmirski paket” koji je, u suštini, bio reducirani “Aprilski paket”, ali je, nažalost, i on odbijen. Potom su se redali razni modeli i prijedlozi koji su bili sve više redukovani i fokusirani isključivo na pitanje rješavanja presuda Evropskog suda, kakav je posljednji prijedlog Naše stranke, koji se jedini nalazi u parlamentarnoj proceduri, bez većih šansi da dobije neophodnu političku podršku. U osnovi, Aprilski paket je bio najsvaeobuhvatniji²⁵ i nudio je najviše za sve učesnike u političkoj areni, ali i perspektivu integrativnih procesa u BiH jer je uključivao jačanje države i prenos nadležnosti sa entiteta na državu, ali i “EU ključ” tj. ustavnu odredbu koja bi automatski bila primijenjena u svakoj situaciji u kojoj se od strane EU nametala obaveza koja BiH stoji na putu članstvu u toj zajednici. Time ne bi bilo bespotrebnih rasprava o prenosima nadležnosti jer je postojala ta klauzula u prijedlogu pa bi svako takvo pitanje automatski postajalo nadležnost države. Nažalost, danas je teško dostići taj nivo usaglašenosti jednog prijedloga koji je okupio veliku većinu učesnika u tadašnjem procesu odlučivanja i nudio rješenja koja danas izgledaju nedokučivo. Naravno, nije rješavao sva otvorena pitanja i blokade, poput entitetskog glasanja i drugih manje bitnih pitanja, ali očito je da su neki poslanici bili spremni odbiti ovakav prijedlog, koji je nudio dosta pozitivnih elemenata, i izabrati ništa, a to ništa koje su izabrali danas BiH dovodi

22 <https://www.klix.ba/vijesti/bih/svi-neuspjeli-pokusaji-ustavnih-promjena-u-bih-od-aprilskog-do-butmirskog-paketa/210125052>

23 https://bs.wikipedia.org/wiki/Aprilski_paket

24 Dom naroda se treba sastojati od 21 člana, i to po sedam iz tri konstitutivna naroda i to samo po sebi ne bi bilo problematično sve dok su ovlasti Doma naroda limitirane isključivo na zaštitu kolektivnih prava priznatih Ustavom. Samim tim Dom naroda je trebao prestati biti ravnopravno zakonodavno tijelo Predstavničkom domu.

25 <https://www.klix.ba/vijesti/bih/koje-su-reforme-planirane-aprilskim-paketom-jacanje-drzave-u-odnosu-na-entitete/190923067>

u najveću egzistencijalnu krizu od Dejtona do danas.

5.4. Nažalost, zbog nemogućnosti prihvatanja bilo kojeg rješenja i očiglednog izostanka želje za traženjem rješenja koja bi se temeljila na kompromisu koji ne bi bio na štetu principa, vrlo je moguće da cijeli proces, a samim time i provođenje presuda ESLJP-a, bude zaustavljen na neodređeno vrijeme. Takav ishod je najmanje poželjan, ali u trenutnim političkim turbulencijama u BiH i najvjerovatniji. Čini se mnogo vjerovatnijim da će se nakon sljedećih općih izbora uspostaviti takva politička klima u kojoj će se u prvoj godini mandata moći promijeniti izborni sistem na odgovarajući način. Vrlo je teško biti optimist i očekivati da se u preostalim nekoliko mjeseci, koliko je ostalo do raspisivanja općih izbora 2022. godine, dese promjene u ovakvim političkim okolnostima tako da ovo trenutno postaje najrealniji ishod. Međutim, ovo pitanje nije moguće trajno skinuti sa dnevnog reda, pošto obaveza proizilazi iz presuda ESLJP-a pa se samim tim nameće kao međunarodna obaveza BiH prema članstvu u Vijeću Evrope. To mora biti opredjeljenje svih političkih aktera u BiH kako bi pronašli rješenje koje će postići dvojaki cilj – osigurati izborni proces bez bilo kakve diskriminacije te osigurati da se svaki građanin BiH, bez obzira na etničku ili drugu pripadnost, osjeti zaštićenim u okviru ustavom zaštićenih prava.

6. Sistem odlučivanja za izmjenu Ustava BiH i Izbornog zakona BiH

S obzirom na kompleksnost sistema odlučivanja u BiH, neophodno je dobiti saglasnost svih relevantnih političkih aktera koji učestvuju u radu Parlamentarne skupštine BiH, bilo kroz političke predstavnike u Predstavničkom domu PSBiH²⁶, što uključuje i odgovarajuću entitetsku većinu, bilo kroz etničke predstavnike konstitutivnih naroda koji učestvuju u radu Doma naroda PSBiH. Neophodni nivo saglasnosti u kompleksnom postupku odlučivanja u Predstavničkom domu PSBiH podrazumijeva najmanje većinu glasova onih koji su prisutni i koji glasaju uz najmanje trećinu poslanika s teritorije svakog entiteta. Nadalje, kvorum neophodan za odlučivanje u Domu naroda²⁷ čini devet

²⁶ <https://www.parlament.ba/Content/Read/59?title=Poslovnik>

²⁷ <https://www.parlament.ba/Content/Read/37?title=Poslovnik>

delegata, uz uslov da su prisutna najmanje tri bošnjačka, tri hrvatska i tri srpska delegata, a, prema Poslovniku tog doma, odluke u Domu donose se većinom glasova delegata koji su prisutni i koji glasaju i ponovno uz najmanje jednu trećinu delegata izabranih s teritorije svakog entiteta. Na ovaj način možemo doći do zaključka da je neophodna 7/8 većina da bi se izmijenio Ustav BiH nevezano za obim izmjena, što se čini kao nemoguća misija.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Ukoliko se od Bosne i Hercegovine očekuje da bude ustrojena kao moderna evropska država, što su implicitni zahtjevi kako institucija EU tako i Vijeća Evrope, onda se ona treba konstituirati kao demokratska, pravna i sekularna država, koja vodi računa o socijalnoj i ekonomskoj zaštiti svih svojih državljana, a političku vlast u načelu treba legitimirati apstraktni skup svih građana. Proces ustavne i reforme izbornog sistema podrazumijeva da je temeljno određenje ustavnog sistema BiH uspostava i dosljedno ostvarivanje ljudskih prava i sloboda u skladu s evropskim standardima, i to na cijeloj njenoj teritoriji. Budući izborni proces i izborna pravila svakako bi trebalo da počivaju na ideji države svih građana, uz poboljšani sistem tzv. personalnih (kulturnih) autonomija, odnosno “kolektivnih prava konstitutivnih naroda” na cijeloj teritoriji BiH, dakako, ukoliko se utvrdi da ga je neophodno zadržati. Da bi se Bosna i Hercegovina približila ovakvom modelu, potrebno je uzeti u razmatranje sljedeće preporuke:

- Bitno je da se grupna prava “konstitutivnih naroda” ne tretiraju kao suverena prava koja se teritorijalno određuju. Ona, međutim, treba da se tretiraju kao posebna kolektivna prava, koja nisu prenosiva i ne mogu se nametati drugim grupama. Ta prava treba da uživa pripadnik određene grupe kao “personalnu autonomiju”, koja podrazumijeva njihovo jamčenje u Ustavu i njihovu zaštitu u institucijama vlasti²⁸.
- Što se tiče određivanja nosilaca suvereniteta države BiH, izborni sistem treba insistirati na načelu suvereniteta svih građana uz zahtjev ravnopravnosti posebnih kulturalnih kolektiviteta, tako da država ne može biti organizirana ni kao klasična prosta (unitarna), niti kao sadašnja hibridna konfederalno-konsocijalna država, gdje entiteti odnosno kantoni posjeduju “višak” državnih ovlasti, a predstavništvo etno-kulturalnih kolektiviteta nije dosljedno sistematizirano, već na osnovi snažnijeg jedinstva države, ali uz

28 “Demokratija bez građana? - U potrazi za modelom političke participacije svih ustavnih kategorija u Bosni i Hercegovini”, Alumni asocijacija Centra za interdisciplinarnu postdiplomske studije (ACIPS), BiH, septembar 2012.

optimizirani teritorijalni federalizam i personalnu autonomiju, a što bi se očitovalo kroz izborne rezultate i način upravljanja državnim poslovima.

- Ljudska prava tzv. treće generacije, koja mogu uključiti i kolektivna prava, imaju smisla jedino ukoliko je sistem već stabiliziran na osnovi ljudskih prava tzv. prve i druge generacije, odnosno klasičnih građanskih i političkih te ekonomsko-socijalnih prava.
- S obzirom na ulogu apstraktnog građanina BiH kao nosioca državnog suvereniteta, legitimitet organa BiH ne bi bio upitan. Stoga, poslanike trebaju birati neposredno građani BiH. Zaštita “vitalnih interesa”, odnosno “kolektivnih prava”, ostvarivala bi se po posebnom mehanizmu u Vijeću/Domu naroda (ili u okviru tijela uspostavljenog unutar predstavničkih tijela, a čiji bi zadatak bio da štiti kolektivna prava), uz pravo ulaganja veta koji ima suspenzivno dejstvo. To automatski povlači reduciranje nadležnosti Vijeća/Doma naroda na samo ona pitanja koja imaju elemente zaštite “kolektivnih prava”, odnosno “vitalnih interesa”. Međutim, u takvim okolnostima, lista “vitalnih interesa” morala bi biti unaprijed precizno definirana.
- Ustavna i izborna reforma treba osigurati jedinstvo ekonomskog prostora uz garantiranje pune slobode kretanja osoba, roba, usluga i kapitala na cijeloj teritoriji BiH, s jedne, i podjelu nadležnosti između države i nižih nivoa vlasti, s druge strane, s posebnim svojstvima regionalnih i lokalnih autonomija. Svim navedenim zahtjevima i preporukama okvir su konačne sudske odluke: 1) tumačenje Ustavnog suda BiH o normativnosti Preambule, i 2) presuda ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci, Zornić, Pilav, Slaku i Pudarić. Iako je sasvim legitimno teorijski i kritički preispitivati njihov smisao i društveni značaj, sa pravnog aspekta to nije moguće raditi. Naprotiv, potrebno ih je primijeniti. Ove preporuke ne dotiču se brojnih pitanja i problema, prije svega onih suštinske prirode, kao što je sam koncept “konstitutivnih naroda”, kao i nekih strukturalnih pitanja podržavnih nivoa vlasti – entiteta i kantona, gdje se mnogi aspekti klasične državnosti mnogo jače ispoljavaju u praksi, nego što je to slučaj sa institucijama BiH. Naravno, ovi stavovi

moraju biti dugoročni ciljevi jer to podrazumijeva sveobuhvatnu reformu koja bi rezultirala izglasavanjem potpuno novog ustava i izbornog zakona na ideji deetnizacije i koja bi težila balansiranju između liberalnograđanskog, demokratskog načela “jedan čovjek – jedan glas” i punog poštovanja kolektivnih prava svojstvenih kolektivitetima. Navedeni principi bi u tom slučaju morali naći svoj institucionalni odraz u zakonodavnom tijelu na centralnom nivou države BiH bilo da se radi o dvodomnom zakonodavnom tijelu ili jednodomnom tijelu koje bi uključivalo i odlučivanje o zaštiti kolektivnih prava.

Konačno, važno je podsjetiti da nema i ne može biti demokratije bez građanina koji je u centru svakog demokratskog društva. Društvo koje se bazira isključivo na kolektivitetima i njihovim pravima nije i ne može nositi epitet demokratskog društva i zbog toga je važno ispunjenje osnovnih elemenata iz presuda ESLJP-a kako bi se BiH barem približila ostvarenju tog cilja.

O AUTORU

Rođen 23. maja 1967. godine u Sarajevu. Diplomirao i položio pravosudni ispit u Sarajevu. Magistrirao 2005. godine u Centru za interdisciplinarnu postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu, Univerziteta u Bolonji i London School of Economics i stekao zvanje magistra evropskih studija. Od 2012. godine sudija Evropskog suda za ljudska prava, potpredsjednik IV Vijeća Evropskog suda za ljudska prava, od januara 2010. do decembra 2012. godine *ad hoc* sudija Evropskog suda za ljudska prava, od 2007. do 2012. godine sudija i potpredsjednik Ustavnog suda Federacije BiH, od 2001. do 2007. godine registrar Ustavnog suda BiH, od 1996. do kraja 2000. godine pravnik u Uredu ombudsmena za ljudska prava za BiH. Autor je knjige “Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda”, analize Ustava BiH i inicijativa za promjenu Ustava BiH, te niza članaka u različitim pravnim časopisima na temu zaštite ljudskih prava i Ustava BiH. Aktivno govori engleski i francuski jezik.

O INICIJATIVI

Inicijativa za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine je neformalna koalicija organizacija civilnog društva koja doprinosi praćenju reformi i nadgleda primjenu politika, prava i standarda Evropske unije, fokusirajući se na pitanja demokratizacije, vladavine prava te ljudskih i manjinskih prava. Više o Inicijativi saznajte na: <http://eu-monitoring.ba/o-inicijativi/>.

Aktivne članice Inicijative su:

Aarhus centar u BiH, Sarajevo
Asocijacija za demokratske inicijative, Sarajevo
BH novinari, Sarajevo
BIRN BiH, Sarajevo
Centar za istraživačko novinarstvo, Sarajevo
Centar za mlade Kwart, Prijedor
Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo
Fondacija Cure, Sarajevo
Fondacija 787, Sarajevo
Forum ZFD, Sarajevo
Helsinški parlament građana, Banja Luka
Inicijativa mladih za ljudska prava u BiH, Sarajevo
Udruženje Kali Sara, Sarajevo
Udruženje Mreža za izgradnju mira, Sarajevo
MyRight – Empowers People with Disabilities, Sarajevo
Oštra Nula, Banja Luka
Transparency International u BiH, Banja Luka/Sarajevo
Tranzicijska pravda, odgovornost i sjećanje, Sarajevo
TRIAL International, Sarajevo
Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo
Vaša prava BiH, Sarajevo
Zašto ne, Sarajevo
Zemlja djece, Tuzla

Inicijativu koordinira:

Sarajevski otvoreni centar
info@eu-monitoring.ba

Inicijativu podržavaju:

Centar za socio-ekološki razvoj, Banja Luka; Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu; Crvena, Sarajevo; ELSA, Sarajevo; Green Council, Sarajevo; Infohouse, Sarajevo; OKC Abrašević, Mostar; Perpetuum mobile, Banja Luka; Udruženje PEKS, Tuzla; Vesta, Tuzla; Vanjskopolitička inicijativa BH, Sarajevo; Zeleni Neretva, Konjic.



