

Krišto, B.; Čolak, B.

UTJECAJ ODLUKA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA NA USTAV BOSNE I HERCEGOVINE

Sažetak: U ovome su radu analizirane tri odluke Europskog suda za ljudska prava, i to: „Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine“, „Zornić protiv Bosne i Hercegovine“ i „Pilav protiv Bosne i Hercegovine“, te njihov utjecaj na Ustav Bosne i Hercegovine, odnosno mogući način njihove implementacije u Ustav Bosne i Hercegovine. Temeljni problem koji je nužno riješiti jest kako pomiriti – uskladiti temeljna načela iz Ustava Bosne i Hercegovine, načelo konstitutivnosti i ravnopravnosti naroda, kao opće načelo demokracije, s proklamiranim načelom iz odluka Europskog suda za ljudska prava o jednakom biračkom pravu svakog građanina, kao općem načelu demokracije. Riječ je zapravo o umijeću postizanja ravnoteže između zaštite pojedinačnih građanskih prava i zaštite prava konstitutivnih naroda, odnosno ravnopravnosti svakog od tri konstitutivna naroda u BiH (Bošnjaka, Hrvata i Srba). Načelo konstitutivnosti, odnosno ravnopravnosti naroda moguće je ostvariti samo legitimnim političkim predstavljanjem.

Ključne riječi: presuda, sud, konvencija, Predsjedništvo, Dom naroda, Ustav, Bosna i Hercegovina.

Podaci o autorima: Krišto B.[orjana], Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Trg Bosne i Hercegovine 1, 71 000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, borjana.kristo@parlament.ba; Čolak B.[ariša], Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Trg Bosne i Hercegovine 1, 71 000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, barisa.colak@parlament.ba

IMPACT OF THE DECISIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS ON THE CONSTITUTION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary: This paper analyzes three decisions of the European Court of Human Rights; Sejdić and Finci vs. Bosnia and Herzegovina, Zornić vs. Bosnia and Herzegovina and Pilav vs. Bosnia and Herzegovina and their impact on the Constitution of Bosnia and Herzegovina, and possibility of their implementation in the Constitution of Bosnia and Herzegovina. The fundamental problem that needs to be resolved is to reconcile the fundamental principles of the Constitution of Bosnia and Herzegovina, the principle of constituency and equality of peoples as a general principle of democracy with the proclaimed principle of the European Court of Human Rights's decision on equal right to elect for every citizen as the general principle of democracy. It is in fact the art of achieving a balance between the protection of individual civil rights and the protection of the rights of constituent peoples, ie the equality of each of the three constituent peoples in B&H (Bosniaks, Croats and Serbs). The principle of constituency or equality of peoples can only be achieved through legitimate political representation.

Keywords: judgment, court, convention, Presidency, House of Peoples, Constitution, Bosnia and Herzegovina

About the Authors: Krišto B.[orjana], House of Representatives, Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, Trg Bosne i Hercegovine 1, 71 000 Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, borjana.kristo@parlament.ba; Čolak B.[ariša], House of Peoples, Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, Trg Bosne i Hercegovine 1, 71 000 Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, barisa.colak@parlament.ba

Ustav Bosne i Hercegovine (Ustav) predstavlja Aneks IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Dejtonski mirovni sporazum), parafiran je u Daytonu 21. studenog 1995. godine, a potpisan u Parizu 14. prosinca 1995. godine. Kao dio mirovnog sporazuma, on je sačinjen i donesen bez procedura koje bi osigurale njegov demokratski legitimitet, jer o njemu nije odlučivala ustavotvorna skupština ili izjašnjavaње putem referenduma. On predstavlja jedinstven slučaj ustava koji nije nikada objavljen u Službenom glasniku niti je službeno preveden na službene jezike države. Ustav obrađuje samo dvije grane vlasti: zakonodavnu i izvršnu, dok o sudbenoj vlasti nema nijedne riječi, te poznaje i razrađuje svega pet institucija: Parlamentarnu skupštinu, Predsjedništvo, Ustavni sud, Vijeće ministara i Centralnu banku. Ustav je potvrdio nastavak pravnog postojanja BiH kao države, a modificirao je njezinu unutarnju strukturu. U skladu s Ustavom, BiH se sastoji od dva entiteta: Federacije BiH i Republike Srpske i s postojećim međunarodno priznatim granicama. Ustav ima svega 12 članaka, dva aneksa i jedan amandman. Amandman se odnosi na Distrikt Brčko, koji je sukladno arbitražnoj odluci od 5. ožujka 1999. godine utemeljen kao Brčko Distrikt pod isključivim suverenitetom države.

U svom uvodnom dijelu (preambuli) posebno se označavaju Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi koji zajedno s ostalima i građanima Bosne i Hercegovine utvrđuju Ustav. Ustav Bosnu i Hercegovinu definira kao demokratsku državu koja funkcionira sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora. Dalje u svom uvodnom dijelu Ustav se poziva na uobičajene standarde poštivanja ljudskih prava, slobode, jednakosti, poštivanja mira i tolerancije, demokratskih struktura vlasti, zatim na pravične postupke, ekonomski razvoj kroz zaštitu privatnog vlasništva i tržišne ekonomije, poštivanje načela Povelje Ujedinjenih naroda, poštivanje suvereniteta i cjelovitosti BiH kao neovisne i međunarodno priznate države, poštivanje međunarodnog humanitarnog prava, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, međunarodnih ugovora, prava koja su zajamčena međunarodnim instrumentima (deklaracijama) o nacionalnim, etničkim, vjerskim i drugim manjinama. U Preambuli se Ustav također poziva na konstitutivnost tri naroda u Bosni i Hercegovini: Bošnjaka, Hrvata i Srba, što će kasnije biti ustavni temelj za donošenje Odluke Ustavnog suda o konstitutivnosti sva tri naroda na cijelom teritoriju države (odluka broj U5/98). U članku 1/2 Ustava, BiH se definira kao demokratska država koja funkcionira sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora. Uvažavajući temeljno načelo demokracije kao univerzalno načelo po kojemu vlast proistječe iz naroda i pripada narodu, i vlast u Bosni i Hercegovini kao demokratskoj državi proistječe iz naroda i pripada narodu. Narod kao nositelj vlasti kroz proces slobodnih i demokratskih izbora bira svoje političke predstavnike i ovlašćuje ih da ga predstavljaju i u njegovo ime vladaju. Takav oblik demokracije, definiran člankom 1/2 Ustava, ustavnopravne i politološke teorije nazivaju zastupnička ili predstavnička demokracija. Ustav razlikuje konstitutivne narode – Bošnjake, Hrvate i Srbe i “ostale” (pripadnike nacionalnih manjina i osoba koje se ne izjašnjavaju kao pripadnici bilo kojeg od konstitutivnih naroda).

Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu donio je ukupno tri presude protiv Bosne i Hercegovine vezano za povredu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija) i protokola uz Konvenciju. Radi se o predmetima „Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine“ od 22. prosinca 2009. godine, „Zornić protiv Bosne i Hercegovine“ od 15. srpnja 2014. godine i „Pilav protiv Bosne i Hercegovine“ od 9. lipnja 2016. godine. U predmetu „Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine“ radilo se o tužbi dva državljana BiH - g. Derve Sejdića i g. Jakoba Fincija, koji su se žalili da im je onemogućeno kandidiranje na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo BiH zbog njihova romskog ili židovskog podrijetla. Europski sud je u predmetu „Sejdić i Finci protiv BiH“ utvrdio kršenje članka 14. Konvencije u svezi s člankom 3. Protokola br. 1 uz Konvenciju iz razloga što podnositelji tužbe (aplikanti) nisu u mogućnosti kandidirati se za mjesto izaslanika u Domu naroda BiH, a to nije obrazloženo na objektivan i razuman način. U istom predmetu Sud je utvrdio i kršenje članka 1. Protokola br.12 uz Konvenciju jer aplikanti nemaju mogućnost kandidiranja za članove Predsjedništva BiH.

U predmetu „Zornić protiv Bosne i Hercegovine“ aplikantica Azra Zornić se žalila zbog činjenice da se nema pravo kandidirati na izborima za Dom naroda Federacije i Predsjedništvo BiH jer se ne izjašnjava kao pripadnica jednog od tri konstitutivna naroda (Bošnjaka, Hrvata i Srba), nego jednostavno kao građanka BiH. Europski sud je u predmetu „Zornić protiv BiH“ presudio na isti način kao i u slučaju „Sejdić i Finci protiv BiH“. Utvrdio je da je došlo do povrede članka 14. Konvencije u svezi s člankom 3. Protokola br. 1 u odnosu na nemogućnost da se aplikantica kandidira za Dom naroda BiH. Sud je presudio da je došlo i do povrede članka 1. Protokola br. 12 u odnosu na nemogućnost da se aplikantica kandidira i na izborima za Predsjedništvo BiH.

U predmetu „Pilav protiv Bosne i Hercegovine“, koji je podnio državljanin BiH g. Ilijaz Pilav, koji se žalio zbog zakonske nemogućnosti da se kandidira na izborima za člana Predsjedništva BiH kao Bošnjak iz Republike Srpske, odnosno da ne može glasovati za bošnjačkog člana Predsjedništva BiH, Sud je presudio da je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju.

U smislu boljeg razumijevanja ove problematike navodimo relevantne odredbe Ustava:

Članak IV.

„Parlamentarna skupština ima dva doma: Dom naroda i Zastupnički dom.

1. Dom naroda. *Dom naroda sastoji se od 15 izaslanika, od kojih su dvije trećine iz Federacije (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba).*

a) Nominirane hrvatske izaslanike, odnosno bošnjačke izaslanike iz Federacije biraju hrvatski, odnosno bošnjački izaslanici u Domu naroda Federacije. Izaslanike iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske.

b) Devet članova Doma naroda sačinjava kvorum, pod uvjetom da su nazočna najmanje tri bošnjačka, tri hrvatska i tri srpska izaslanika.

2. Zastupnički dom. *Zastupnički dom sastoji se od 42 člana, od kojih se dvije trećine biraju s teritorija Federacije, a jedna trećina s teritorija Republike Srpske.*

a) Članovi Zastupničkog doma biraju se neposredno iz svog entiteta, u skladu s izbornim zakonom koji će donijeti Parlamentarna skupština. Međutim, prvi izbori biti će održani u skladu s Aneksom 3. Općeg okvirnog sporazuma.

b) Većina svih članova izabranih u Zastupnički dom sačinjava kvorum.

3. **Procedura**

- a) I jedan i drugi dom biti će sazvani u Sarajevu, najkasnije 30 dana nakon njihovog izbora.
- b) Svaki dom će većinom glasova usvojiti poslovnik o radu i izabrati među svojim članovima jednog Srbina, jednog Bošnjaka i jednog Hrvata za predsjedatelja i zamjenike predsjedatelja, s tim da će mjesto predsjedatelja rotirati između ova tri lica.
- c) Sve zakonodavne odluke moraju biti odobrene od oba doma.
- d) Sve odluke u oba doma donose se većinom glasova onih koji su nazočni i glasuju. Izaslanici i članovi ulagati će najveće napore kako bi većina uključivala najmanje jednu trećinu glasova izaslanika ili članova s teritorija svakog entiteta. Ukoliko većina ne uključuje jednu trećinu glasova izaslanika ili članova s teritorija svakog entiteta, predsjedatelj i njegovi zamjenici će radeći kao povjerenstvo, nastojati da u roku od tri dana od glasovanja postignu suglasnost. Ukoliko ta nastojanja ne uspiju, odluke će se donijeti većinom onih koji su nazočni i koji glasuju, pod uvjetom da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine, ili više izaslanika ili članova izabranih iz svakog entiteta.
- e) Predložena odluka Parlamentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni nacionalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz redova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih izaslanika izabranih u skladu sa stavkom 1. točka (a). Za donošenje takve odluke biti će potrebna suglasnost Doma naroda, izglasana od većine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih izaslanika koji su prisutni i koju glasuju.
- f) kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih izaslanika stavi primjedbu na pozivanje na točku (e), predsjedatelj Doma naroda odmah će sazvati Zajedničko povjerenstvo, koje se sastoji od tri izaslanika, od kojih je svaki izabran iz redova bošnjačkih, hrvatskih i srpskih izaslanika, s ciljem razrješenja tog pitanja. Ukoliko to Povjerenstvo ne uspije u roku od pet dana, predmet se upućuje Ustavnom sudu koji će po žurnom postupku preispitati proceduralnu ispravnost slučaja.
- g) Dom naroda može se raspustiti odlukom Predsjedništva ili samog doma, pod uvjetom da je odluka Doma o raspuštanju donesena većinom koja uključuje većinu izaslanika iz najmanje dva naroda, bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog. Dom naroda koji je izabran u prvim izborima poslije stupanja na snagu ovog ustava ne može biti raspušten.
- h) Odluke Parlamentarne skupštine neće stupiti na snagu prije nego što budu objavljene.
- i) Kompletni zapisnici sa rasprava u oba doma biti će objavljeni, a njihove sjednice će, osim u izuzetnim situacijama u skladu s poslovníkom, biti javne.
- j) Izaslanici i članovi ne mogu biti pozvani na kaznenu ili građansku odgovornost u pogledu bilo kojeg čina izvršenog u okviru dužnosti u Parlamentarnoj skupštini.

4. **Ovlaštenja**

Parlamentarna skupština nadležna je za:

- a) donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija po ovom ustavu
- b) odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obveze Bosne i Hercegovine
- c) odobravanje proračuna za institucije Bosne i Hercegovine

- d) odlučivanje o suglasnosti za ratifikaciju ugovora
- e) ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njezine dužnosti ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta.“

Članak V.

„Predsjedništvo Bosne i Hercegovine sastoji se od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se svaki biraju neposredno s teritorija Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno s teritorija Republike Srpske.

1. Izbor i trajanje mandata

a) Članovi Predsjedništva biraju se neposredno u svakom entitetu (tako da svaki glasač glasuje za popunjavanje jednog mjesta u Predsjedništvu), u skladu s izbornim zakonom koji donosi Parlamentarna skupština. Međutim, prvi izbori održati će se u skladu s Aneksom 3. Općeg okvirnog sporazuma. Bilo koje upražnjeno mjesto u Predsjedništvu biti će popunjeno od odgovarajućeg entiteta, u skladu sa zakonom koji će donijeti Parlamentarna skupština.

b) Mandat članova Predsjedništva koji su izabrani na prvim izborima traje dvije godine; mandat članova izabranih nakon toga biti će četiri godine. Članovi Predsjedništva mogu biti birani još jedan uzastopni mandat, a nakon toga nemaju pravo izbora u Predsjedništvo prije isteka četverogodišnjeg roka.

2. Procedura

a) Predsjedništvo će usvojiti svoj poslovnik o radu koji će predvidjeti adekvatan vremenski rok za najavu sjednica Predsjedništva.

b) Članovi Predsjedništva će između sebe imenovati jednog člana za predsjedatelja. U prvom mandatu Predsjedništva, predsjedatelj će biti onaj član koji je dobio najveći broj glasova. Poslije toga, način izbora predsjedatelja, rotacijom ili na drugi način, odrediti će Parlamentarna skupština u skladu s člankom IV. stavak 3.

c) Predsjedništvo će nastojati da usvoji sve odluke Predsjedništva- tj. one koje se tiču pitanja koja proizlaze iz članka V (3), točke (a) do (e) - putem konsenzusa. Takve odluke mogu, pod uvjetima iz točke (d) ovog stava, usvojiti dva člana ukoliko svi pokušaji da se dostigne konsenzus ne uspiju.

d) Član Predsjedništva koji se ne slaže s odlukom može odluku Predsjedništva proglašiti destruktivnom po vitalni nacionalni interes entiteta za teritorij s kojeg je izabran, pod uvjetom da to učini u roku od tri dana po njezinom usvajanju. Takva odluka biti će odmah upućena Narodnoj skupštini Republike Srpske, ako je tu izjavu dao član s tog teritorija; bošnjačkim izaslanicima u Domu naroda Federacije, ako je takvu izjavu dao bošnjački član; ili hrvatskim izaslanicima u istom tijelu, ako je tu izjavu dao hrvatski član. Ako taj izjava bude potvrđena dvotrećinskom većinom glasova u roku od 10 dana po upućivanju, osporavana odluka Predsjedništva neće imati učinka.

3. **Ovlaštenja**

Predsjedništvo je nadležno za:

- a) vođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine
- b) imenovanje veleposlanika i drugih međunarodnih predstavnika Bosne i Hercego-

- vine, od kojih najviše dvije trećine mogu biti odabrani s teritorija Federacije
- c) predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim i europskim organizacijama i institucijama i traženje članstva u onim međunarodnim organizacijama i institucijama u kojima Bosna i Hercegovina nije članica
- d) vođenje pregovora za zaključivanje međunarodnih ugovora Bosne i Hercegovine, otkazivanje i, uz suglasnost Parlamentarne skupštine, ratificiranje takvih ugovora
- e) izvršavanje odluka Parlamentarne skupštine
- f) predlaganje godišnjeg proračuna Parlamentarnoj skupštini, uz preporuku Vijeća ministara
- g) podnošenje izvještaja o rashodima Predsjedništva Parlamentarnoj skupštini na njezin zahtjev, ali najmanje jednom godišnje
- h) koordinaciju, prema potrebi, s međunarodnim i nevladinim organizacijama u Bosni i Hercegovini
- i) vršenje drugih djelatnosti, koje mogu biti potrebne za obavljanje dužnosti, koje mu prenese Parlamentarna skupština, ili na koje pristanu entiteti.“

U čitavom Općem okvirnom sporazumu za mir u BiH i svim njegovim aneksima, a posebno u Ustavu, snažno se potencira zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda jer je Konvencija sastavni dio Ustava, s izravnom primjenom i supremacijom u odnosu na sve zakone u Bosni i Hercegovini, iako Bosna i Hercegovina tada nije bila članica Vijeća Europe niti je ratificirala Konvenciju. Bosna i Hercegovina je ratificirala Konvenciju sa svim njezinim protokolima tek u srpnju 2002. godine, iako je Konvencija objavljena u Službenom glasniku BiH broj 6/99, dakle znatno ranije nego ju je ratificirala. Izravna primjena Konvencije znači da u slučaju kada neko od prava i sloboda zaštićenih Konvencijom nije regulirano domaćim propisima, izravno će se primijeniti Europska konvencija. Supremacija podrazumijeva da u slučaju kada je razlika u normiranju, odnosno zaštiti nekog prava u domaćem zakonodavstvu u odnosu na isto pravo u Konvenciji, primijenit će se Konvencija, a ne domaće zakonodavstvo ako je opseg prava koja štiti Konvencija veći. Važno je posebno napomenuti kako je svega 13 od ukupno 47 država Vijeća Europe ratificiralo sve protokole uz Konvenciju. Činjenica da čak 34 države to nisu učinile, među kojima su i Savezna Republika Njemačka, Italija, Švicarska, Velika Britanija, Francuska, Švedska, Poljska, Austrija i dr., Protokol broj 12 nisu potpisale ni ratificirale zemlje poput Francuske, Velike Britanije, Poljske, Švedske ili Švicarske, znakovito ilustrira različite stavove u odnosu na pojedine protokole, a posebno na Protokol broj 12. Isto tako je činjenica da se svi aplikanti žale na samu bit organizacijske strukture države ustanovljene Ustavom iz 1995. godine, koji je aneks međunarodnog mirovnog ugovora - Dejtonskog mirovnog sporazuma. Relevantne odredbe za ovu problematiku su Konvencija i protokoli uz Konvenciju, i to:

članak 14. Konvencije glasi:

„Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom Konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su; spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugom mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.“

Članak 3. Protokola broj 1 uz Konvenciju glasi:

„Visoke strane ugovornice obavezuju se da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasovanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja, naroda pri izboru zakonodavnih tijela.“

Članak 1 Protokola broj 12. uz Konvenciju glasi:

„1. Uživanje svih prava određenih zakonom osigurati će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što su spol, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status.

„2. Nikoga ne smiju diskriminirati javna tijela na bilo kojoj osnovi, kako je i navedeno u stavku 1.“

Ne ulazeći u ocjenu zauzetih stavova prema presudama Suda, kao i izdvojenih mišljenja pojedinih sudaca, jer to i nije cilj ovog rada, ne možemo a da se ne upitamo što su stvarni razlozi ili motivi apelanata, barem kada je riječ o presudi „Sejdić i Finci protiv BiH“. Naime, da bi njihova apelacija uopće bila dopuštena, oni su morali dokazati da su žrtve kršenja prava iz Konvencije, odnosno da su izravno pogođeni osporavanom mjerom. Sud zaključuje da je imao u vidu aktivno sudjelovanje apelanata u javnom životu, te da je bilo potpuno opravdano prihvatiti kao činjenicu da su apelanti razmišljali o kandidaturi za Dom naroda i Predsjedništvo. Ovo iz razloga što je g. Sejdić u trenutku donošenja presude obnašao dužnost promatrača za romsku populaciju pri Misiji OEES-a u Bosni i Hercegovini, dok je ranije bio član Vijeća Roma BiH (najviše predstavničko tijelo lokalne romske zajednice) i član Savjetodavnog odbora za pitanje Roma (zajedničko tijelo koje se sastoji od predstavnika lokalnih Roma i relevantnih ministarstava). Gospodin Finci je u trenutku donošenja presude obnašao dužnost veleposlanika BiH u Švicarskoj, a prije toga je obnašao dužnost predsjednika Međureligijskog vijeća BiH i direktora Agencije za državnu službu BiH. Koliko je ovako stajalište suda objektivno, imajući u vidu kontekst ukupnih odnosa u BiH, nije predmet ovog rada, ali je Sud na njemu zasnovao dopustivost njihovih tužbenih zahtjeva. Sud je rješavajući o meritumu tužbenih zahtjeva apelanata zaključio da je prošlo sasvim dovoljno vremena od potpisivanja Dejtonskog sporazuma do donošenja odluke (14 godina) da se u potpunosti trebaju, kako u Predsjedništvu tako i u Domu naroda, primijeniti odredbe Konvencije i njezinih protokola. Ipak, zaključak većine sudaca bio je da relevantne odredbe nisu bile usmjerene na uspostavljanje etničke dominacije kako su to u tužbi navodili apelanti, već da je namjera takvih odredbi bila usmjerena na osiguranje stvarne ravnopravnosti između strana u sukobu, odnosno tri konstitutivna naroda. Sud je dao za pravo svim apellantima da se mogu kandidirati za određene pozicije u vlasti (Predsjedništvo i Dom naroda) pozivajući se na relevantne odredbe Konvencije, odnosno protokola uz Konvenciju. Presuda Suda u predmetu „Sejdić i Finci protiv BiH“ samo je utrla put za kasnije presude „Pilav protiv BiH“ i „Zornić protiv BiH“. Sud se u ovim potonjim rukovodio razlozima iznesenim u prvoj presudi, te samo ukazao na kršenja odredbi iz Konvencije i protokola uz Konvenciju.

Iz preambule Ustava BiH vidljivo je da je Ustav kao narod označio konstitutivne narode (Bošnjake, Hrvate i Srbe) koji zajedno s ostalima i građanima BiH čine zajednicu državljana koja jednakopravno ostvaruje vlast putem svojih predstavnika. Ustav je dakle imenovao, označio konstitutivne narode kao posebne kolektivitete i priznao im jednaka prava, tj. podvukao poseban jednak i jednakopravan status. Time je Ustav svakom od konstitutivnih naroda dao status naroda iz kojeg proistječe demokratska i legitimna vlasti. Taj jednakopravan status konstitutivnih naroda može biti ostvaren samo ako svaki od tri konstitutivna naroda bira svoje političke predstavnike u tijela kolektivnog zastupanja (Predsjedništvo i Dom naroda). Na takav zaključak upućuje i Odluka Ustavnog suda BiH br. 23/14 (predmet Ljubić) od 1. prosinca 2014. godine koja traži legitimno predstavljanje. To načelo podrazumijeva „da se prema općem načelu demokracije pravo na demokratsko odlučivanje

ostvaruje legitimnim političkim predstavljanjem koje mora biti zasnovano na demokratskom izboru onih koje predstavlja i čije interese zastupa“ (U-23/14-Službeni glasnik BiH 01/17:2017:23).

Temeljni problem koji je nužno riješiti jest kako pomiriti – uskladiti načela iz Ustava, načelo konstitutivnosti i ravnopravnosti naroda, kao opće načelo demokracije, s proklamiranim načelom iz presuda Suda utemeljeno na konvencijskom pravu o jednakom biračkom pravu svakog građanina da bira i da bude biran. Riječ je zapravo o postizanju ravnoteže između zaštite pojedinačnih građanskih prava i zaštite kolektivnih prava konstitutivnih naroda, odnosno ravnopravnosti sva tri konstitutivna naroda kako ne bi došlo do dominacije većinskog naroda na štetu manjebrojnijeg naroda.

Primijeniti samo načelo iz Konvencije, a ne uvažavajući načelo ravnopravnosti konstitutivnih naroda, sigurno bi vodilo k dovršetku već započetog procesa unitarizacije kroz majorizaciju Hrvata kao manjebrojnijeg naroda od strane Bošnjaka kao većinskog naroda. Iz tog razloga nikako nije moguće ignorirati činjenicu da u Bosni i Hercegovini žive tri konstitutivna naroda i drugi građani.

Imajući u vidu članak 14. Konvencije, u svezi s člankom 3. Protokola br. 1, Sud je zaključio kako nemogućnost aplikantata da se kandidiraju za Predsjedništvo i Dom naroda dovodi do diskriminacije, odnosno različitog tretiranja osoba koje se nalaze u sličnoj situaciji, a da za to ne postoji objektivno i razumno opravdanje. Sud je dalje zaključio da „nepostojanje objektivnog i razumnog opravdanja znači da sporana razlika ne slijedi „legitiman cilj“ ili da nema „razumnog odnosa proporcionalnosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se želi postići“ (vidjeti Andrejeva protiv Latvije (GC) br. 55707/00, stavak 81, 18. veljače 2009.) Iz ovakvih stavova Suda ne može se zaključiti da narušiti ili na bilo koji način dovesti u pitanje jednakopravan status tri konstitutivna naroda, što je temelj opstanka višenacionalne BiH. Sud je samo zaključio da je proteklo dovoljno vremena od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma do donošenja sudske presude, te da više ne postoje razlozi za uskraćivanje prava za kandidiranje apelanata na visoke pozicije u vlasti, te da je bilo potpuno opravdano prihvatiti činjenicu da su aplikanti (Sejdić i Finci) razmišljali o kandidaturi za te pozicije.

Razumno bi bilo zaključiti da je cilj da svi građani ostvare svoje pravo da biraju i da budu birani, ali jednako tako i da se ne naruši balans – ravnoteža između tri konstitutivna naroda. Kako još uvijek među bitnim političkim akterima u BiH nema jedinstvenog stava o načinu provedbe presuda Suda, iako je od donošenja presuda prošlo dosta vremena, bilo bi jako bitno u bliskoj budućnosti postići dogovor i napraviti prostor za mogućnost kandidiranja i onih koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici nekog od tri konstitutivna naroda, uz očuvanje jednakih prava tri konstitutivna naroda. Ovo je moguće postići imajući u vidu Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, koja je usvojena 10. studenoga 1994. godine.

Članak 4. Okvirne konvencije glasi:

„1. Stranke se obvezuju jamčiti pripadnicima nacionalnih manjina pravo jednakosti pred zakonom i jednake pravne zaštite. U svezi s tim zabranjuje se bilo kakva diskriminacija temeljena na pripadnosti nacionalnih manjina.

2. Stranke se obvezuju da će po potrebi usvojiti odgovarajuće mjere s ciljem promicanja pune i učinkovite jednakosti između pripadnika nacionalne manjine i pripadnika većinskog pučanstva u svim područjima gospodarskog, društvenog, političkog i kulturnog života. U svezi s tim stranke će na odgovarajući način uzeti u obzir specifične uvjete pripadnika nacionalnih manjina.

3. *Mjere usvojene u skladu sa stavkom 2. ne smatraju se činom diskriminacije.*“

Presude Suda svakako će imati značajan utjecaj na ustavnu strukturu BiH. Međutim, taj utjecaj ostvaren u ovoj fazi razvoja našeg društva ne smije niti može biti takav da poremeti ili dovede u pitanje status konstitutivnih naroda u smislu njihove jednakopravnosti. Očuvati to opće načelo demokracije - pravo na legitiman izbor i legitimno zastupanje, a istovremeno izbjeći različito tretiranje osoba koje se nalaze u sličnoj situaciji, što bi značilo diskriminaciju. To je jedini mogući scenarij koji bi mogao dovesti do provedbe presuda Suda i očuvanja BiH kao višenacionalne države. Svaki drugi scenarij koji ne bi uvažavao europske standarde iz Konvencije i višenacionalni sastav BiH i koji bi poremetio balans između građanskog i nacionalnog ili isforsirao isključivo građanski pristup neminovno bi vodio do dominacije većinskog naroda nad manjebrojnijim narodom, odnosno majorizacije manjebrojnijeg naroda, u ovom slučaju Hrvata od strane Bošnjaka. To bi svakako predstavljalo ozbiljnu prijetnju za opstanak BiH kao višenacionalne zajednice. Presude Suda su stavile vlasti BiH pred velik i iznimno složen izazov, što potvrđuje i protok vremena od donošenja presuda s još uvijek nejasnom vizijom njihovih provedbe. Tomu u prilog ide i stajalište Venecijanske komisije (dokument CDL- AD (2005) 004 od 11. ožujka 2005.), koja podsjeća da je „legitimno pokušati uobličiti izborna pravila koja će osigurati odgovarajuću zastupljenost različitih grupa, ali da se to mora postići bez ulaska u sukob s međunarodnim standardima“, drugim riječima i po stajalištu Venecijanske komisije i dalje postoje okolnosti koje traže politički sustav koji nije jednostavan odraz vladavine većine. Kako je u članku V.2.d Ustava propisana mogućnost za svakog člana Predsjedništva da neku odluku proglasi štetnom po vitalni interes entiteta iz kojeg dolazi, i dalje je nužno zadržati rješenje o nacionalnoj odrednici, odnosno nije ga moguće izbrisati ili neoznačiti na drugi način o kojem se članu Predsjedništva radi (npr. izabran većinskim bošnjačkim glasovima, izabran većinskim hrvatskim glasovima). Ta odredba upravo ukazuje da se postojeći problem može i mora rješavati uvažavajući realitet BiH kao višenacionalne zajednice tri konstitutivna naroda, ostalih i svih građana.

2. Zaključak

1. Suspenzija Konvencije i protokola uz Konvenciju na određeno vrijeme, barem dok dvije trećine država Vijeća Europe ne izvrše ratifikaciju Konvencije i svih njezinih protokola.
2. Neizravan izbor članova Predsjedništva BiH kroz Parlamentarnu skupštinu BiH gdje bi ključnu ulogu imao Dom naroda. Ovo je svakako najjednostavniji način da jedan narod drugome ne bira političke predstavnike u Predsjedništvo BiH, na taj način bi se izbjegla rasprava u odnosu na građane koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda.
3. Zadržati izravan izbor članova Predsjedništva na način da se biraju tri člana Predsjedništva iz reda konstitutivnih naroda (Hrvata Bošnjaka i Srba) ili iz reda ostalih. Jedan član bi se birao iz RS-a, a dva člana iz FBiH. U tom slučaju je nužno propisati u Ustavu način izbora dva člana Predsjedništva iz Federacije kako bi se osigurao legitiman izbor i legitimno zastupanje. To je moguće postići na više načina, na primjer uspostavljanjem dvije izborne jedinice ili uspostavom *ad hoc* izbornih područja s bošnjačkom i hrvatskom većinom.
4. Zadržati izravan izbor članova Predsjedništva na način da se biraju tri člana Predsjedništva (jedan iz RS-a, dva iz Federacije), ali s jasno preciziranim biračkim tijelom kojim će se osigurati legitiman izbor hrvatskog člana Predsjedništva.

5. Kada je riječ o izboru Doma naroda PS BiH, nužno bi bilo u Ustavu predvidjeti mogućnost da i oni koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda mogu biti imenovani u klubove konstitutivnih naroda u Domu naroda. U tom slučaju bilo bi nužno u Ustavu propisati da se klubovi nazivaju po konstitutivnim narodima, ali da unutar svakog kluba konstitutivnih naroda mogu biti imenovani i oni koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda.

Literatura

- [1] Tadić, M., Ustavnopravni položaj Hrvata u Bosni i Hercegovini, Hrvatska akademija za znanost i umjetnost u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2016.
- [2] Vukoja, I., Sitarški, M., Bosna i Hercegovina federalizam, ravnopravnost, održivost; Studija preustroja BiH u cilju osiguranja institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda, Institut za društveno-politička istraživanja (IDP), Mostar, 2016.
- [3] Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U-23/14, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 01/17
- [4] Odluka Ustavnog suda U-3/17, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 54/17
- [5] Odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, http://mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA
- [6] Rješenje Ustavnog suda broj U-23/14, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 54/17
- [7] Odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetu Zornić protiv Bosne i Hercegovine <http://mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=4745&langTag=bs-BA>
- [8] Odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetu Pilav protiv Bosne i Hercegovine, <http://mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=4745&langTag=bs-BA>
- [9] Ustav Bosne i Hercegovine, http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/Hr/annex4.html
- [10] Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, http://www.parlamentbih.gov.ba/bos/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.htm
- [11] Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, <https://rm.coe.int/168007cdac>

