



EDIN HODŽIĆ I NENAD STOJANOVIĆ

NOVI-STARI USTAVNI INŽENJERING?



**IZAZOVI I IMPLIKACIJE PRESUDE
EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA
U PREDMETU SEJDIĆ I FINCI PROTIV BIH**



ANALITIKA

Centar za društvena istraživanja

EDIN HODŽIĆ I NENAD STOJANOVIĆ

NOVI-STARI USTAVNI INŽENJERING?

**IZAZOVI I IMPLIKACIJE PRESUDE
EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA
U PREDMETU SEJDIĆ I FINCI PROTIV BiH**


ANALITIKA
Centar za društvena istraživanja

Sarajevo, 2011. godine

Naslov: Novi-stari ustavni inženjering?
Izazovi i implikacije presude Evropskog suda za ljudska prava
u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH

Autori: Edin Hodžić i Nenad Stojanović

Urednik: Edin Hodžić

Recenzent: Marko Milanović

Izdavač: Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina izdavanja: 2011.
© Analitika – Centar za društvena istraživanja
Sva prava pridržana.

Adresa izdavača: Behdžeta Mutevelića 10, 71000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina
info@analitika.ba
www.analitika.ba

Lektura: Amela Šehović

Dizajn: Dalida Karić-Hadžiahmetović

DTP: Samira Salihbegović

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

342.4:342.724](497.6):343.415

HODŽIĆ, Edin

Novi-stari ustavni inženjering? : izazovi i implikacije presude
Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH /
Edin Hodžić i Nenad Stojanović. - Sarajevo : Centar za društvena
istraživanja Analitika, 2011. - 137 str. ; 23 cm

O autorima: str. 137. - Bibliografija: str. 120-136 ; bibliografske i
druge bilješke uz tekst.

ISBN 978-9958-1922-0-3

I. Stojanović, Nenad

COBISS.BH-ID 18736134

Napomena: Stavovi i mišljenja izneseni u ovoj publikaciji isključivo su stavovi i mišljenja autora i nužno ne odražavaju stavove i mišljenja Analitike – Centra za društvena istraživanja niti stavove i mišljenja donatora publikacije.

Izradu ove publikacije podržao je
Fond otvoreno društvo BiH
www.soros.org.ba

Open
Society Fund
Bosnia & Herzegovina



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

SADRŽAJ

SAŽETAK.....	11
I. DOMET I PRAVNO-POLITIČKE IMPLIKACIJE PRESUDE	15
1. UVOD	15
2. METODOLOŠKI DETALJI I OGRANIČENJA STUDIJE	18
2.1. Polazne postavke	18
2.2. Istraživačka pitanja	19
2.3. Metodološki okvir	20
2.4. Zaključne metodološke napomene o istraživačkom fokusu	21
3. DETALJI PRESUDE U PREDMETU SEJDIĆ I FINCI	23
4. KONTEKST I HRONOLOGIJA	26
5. DOSADAŠNJI PRIJEDLOZI MODALITETA IZVRŠENJA PRESUDE	36
II. TEORIJSKE POSTAVKE I KOMPARATIVNA ISKUSTVA	43
6. KONSTITUTIVNI NARODI, MANJINE, „OSTALI”: KOLEKTIVITETI I NJIHOVA PRAVA	43
6.1. Šta znači biti „manjina” u određenom društvu?	43
6.1.1. Statističko gledište.....	44
6.1.2. Društveno-političko gledište	45
6.1.3. Ustavnopravno gledište.....	46
6.2. Primjena koncepta „manjine” u kontekstu Bosne i Hercegovine	47
7. KO SU „OSTALI” U BOSNI I HERCEGOVINI?	51
8. POLITIČKA PARTICIPACIJA MANJINA: DESKRIPTIVNO I SUPSTANCIJALNO PREDSTAVLJANJE	53
8.1. Teorijske postavke	53
8.2. Deskriptivna nasuprot supstancijalnoj reprezentaciji u Bosni i Hercegovini.....	55
9. KLJUČNI KONCEPTI I MEĐUNARODNI STANDARDI ORGANIZACIJE POLITIČKE SFERE	57
10. NOVI MEĐUNARODNI STANDARDI – KOLEKTIVIZACIJA POLITIČKE PARTICIPACIJE?	62
11. PRINCIPI I MEHANIZMI PREDSTAVLJANJA KOLEKTIVNIH IDENTITETA	65
12. PRAVO NA SPECIJALNU ZASTUPLJENOST, „NACIONALNI KLJUČ” I PREDMET SEJDIĆ I FINCI.....	68
13. IDENTITET POJEDINCA, SUDJELOVANJE U POLITIČKOM ŽIVOTU I OSTVARIVANJE PRAVA NA PRISTUP JAVNIM SLUŽBAMA: KOMPARATIVNA ISKUSTVA I SITUACIJA U BOSNI I HERCEGOVINI	72

13.1. Belgija	72
13.2. Liban	73
13.3. Sjeverna Irska (Ujedinjeno Kraljevstvo)	74
13.4. Južni Tiroi (Italija).....	76
13.5. Etno-kulturni identitet u političkoj sferi Bosne i Hercegovine	77
III. PREKO TEORIJSKE I KOMPARATIVNE PERSPEKTIVE KA PRAKSI U BOSNI I HERCEGOVINI	84
14. PREDSEDNIŠTVO BIH	84
14.1. Prijedlog 1 (P1): Slabi Predsjednik kojeg bira Parlamentarna skupština BiH ..	85
14.2. Prijedlog 2 (P 2): Status quo minus etnička determinanta	86
14.2.1. Suština rješenja i osnovni nedostaci	86
14.2.2. Analiza prijedloga 2 i mišljenja VK	87
14.3. Prijedlog 3 (P3): tročlano Predsjedništvo koje bira Parlamentarna skupština BiH	89
14.3.1. Suština prijedloga i osnovni nedostaci	89
14.3.2. Analiza prijedloga 3 i mišljenja VK	90
14.4. Alternativni prijedlog – Prijedlog 4 (P4): geometrijska sredina	94
14.5. Alternativni prijedlog – Prijedlog 5 (P5): geometrijska sredina plus 7	99
15. DOM NARODA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BIH.....	102
15.1. Politička participacija „ostalih” u Domu naroda Parlamenta FBiH i Vijeću naroda RS-a	102
15.2. Ključno pitanje: ovlaštenja Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH	105
15.3. Mehanizmi izbora delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH	109
16. IZMEĐU ETNIČKOG I TERITORIJALNOG FEDERALIZMA	113
17. UMJESTO ZAKLJUČKA	118
IZVORI	120
BIBLIOGRAFIJA	120
DOMAĆI PROPISI I SUDSKE ODLUKE	128
PROPISI I SUDSKE ODLUKE IZ DRUGIH ZEMALJA	129
MEĐUNARODNI INSTRUMENTI I JURISPRUDENCIJA.....	130
MEDIJSKI SADRŽAJI	133
OSTALI IZVORI	134
O AUTORIMA.....	137

ZAHVALE

Zahvaljujemo Lejli Hadžimešić, magistrici pravnih nauka i aktivistkinji u oblasti ljudskih prava, na svesrdnoj pomoći i podršci od samog početka do kraja ovog projekta. Posebnu zahvalnost dugujemo recenzentu Marku Milanoviću, predavaču na Pravnom fakultetu Univerziteta u Notingemu, na veoma detaljnim komentarima i konstruktivnim sugestijama za unapređenje izvještaja. Također zahvaljujemo Danielu Boschleru, istraživaču na Centralnoevropskom univerzitetu u Budimpešti, Mervanu Mirašćiji, koordinatoru pravnog programa FOD-a BiH, i Sevimi Sali-Terzić, višoj pravnoj savjetnici Ustavnog suda BiH, na kritičkom čitanju i korisnim komentarima. Veoma smo zahvalni i našim sagovornicima, a posebno političkim predstavnicima iz reda „ostalih“ u entitetskim parlamentima, te predstavnicima savjetodavnih tijela za manjine i manjinskih asocijacija. Zahvalnost izražavamo i gospođi Caroline Ravaud, specijalnoj predstavnici generalnog sekretara Vijeća Evrope u BiH, na njenoj neobičnoj susretljivosti i kolegijalnosti.

Na kraju, zahvalni smo donatoru, Fondu otvoreno društvo BiH, koji je prepoznao značaj ovog istraživanja i ukazao nam povjerenje da ga provedemo u djelo.

SAŽETAK

Presuda Evropskog suda za ljudska prava, po predstavi Derve Sejdića i Jakoba Fincija, donesena 22. decembra 2009. godine, već duže vrijeme puni novinske stupce i povod je za akademske i stručne rasprave u BiH. Pa ipak, čini se da kompleksnost njenog izvršenja nije adekvatno prepoznata u dosta intenzivnoj raspravi koja je uslijedila nakon objavljivanja presude. Javnom sferom dominiraju jednostavne formule: presuda se vidi ili kao uvod u potpuno napuštanje *etnokratije* i afirmaciju građanina pojedinca u političkom sistemu ili kao akt kojim se otvara prostor za svojevrsno *pluraliziranje etnokratije* jednostavnim uvođenjem kategorije „ostalih” u tripartitnu strukturu države konstitutivnih naroda.

No, ovo istraživanje zasnovano je na pretpostavci da moguće, na međunarodnom i komparativnom pravu utemeljene formule izvršenja spomenute presude Evropskog suda za ljudska prava nisu jednostavne.

Temeljna namjera ovog istraživanja jest da se *donosiocima odluka, novinarima i javnim djelatnicima*, te akademskoj i široj javnosti ponudi sistematičan pregled konceptualnih postavki, relevantnih međunarodnih standarda, komparativnih iskustava (naročito onih koja se odnose na druga podijeljena društva) i dosadašnje političke prakse u BiH u oblasti političke participacije i konstitutivnih naroda i „ostalih”. Takav je pregled nužan kako bi se identificirali mogući pravci reforme Ustava BiH i izmjene relevantnih zakona (prije svega, Izbornog zakona BiH), koji bi mogli osigurati izvršenje presude u predmetu Sejdić i Finci, na način da se ne narušava uspostavljeni balans političke moći (*power-sharing*) između konstitutivnih naroda, ali da se osigura politička participacija „ostalih” na nediskriminatorskim osnovama.

Iz tako koncipirane i provedene analize proizašle su i određene preporuke vezane za specifični kontekst BiH i moguće mehanizme izvršenja presude u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH.

Kada je riječ o samoj suštini ustavne reforme u kontekstu predmeta Sejdić i Finci, nalazi istraživanja su sljedeći:

– BiH nije jedinstven slučaj kada je riječ o konfliktu specifičnih konsocijacijskih mehanizama sa imperativom osiguravanja jednakosti i punog uživanja ljudskih prava u političkom i javnom životu. Južni Tirol (Italija), npr., ima gotovo jednako problematičan sistem političke participacije, koji je baziran na principu političke „agregacije” pojedinaca dominantnim grupama u toj italijanskoj provinciji.

– Mehanizmi predstavljanja etno-kulturnih identiteta u drugim zemljama uglavnom su razvijeni u kontekstu manjina, odnosno kao izuzetak od liberalno-građanskog principa neutralnosti države i predstavljanja građana kao pojedinaca. Tamo gdje postoje elementi etničkog federalizma, političko predstavljanje na nivou države uglavnom je osigurano na teritorijalnom principu (tj. na principu predstavljanja federalnih jedinica) – kao što je, npr., slučaj u Kanadi. Također, u kontekstima gdje identitet kao takav igra značajniju ulogu u političkom životu (kao, npr., u Belgiji), politički relevantni identitet određuje se na principu jezičkih grupa. Tako koncipirane grupe su, po definiciji, mnogo otvorenije i inkluzivnije od onih etno-kulturnih, budući da mogu obuhvatati različite identitete, uključujući i one etno-kulturne.

– U skladu s navedenim, komparativna iskustva u domenu političke participacije i predstavljanja identiteta svakako imaju određeni domet i značaj kada promišljamo moguće modele izvršenja presude, ali se u obzir moraju uzeti ustavnopravne specifičnosti BiH.

– Gotovo svi identificirani prijedlozi izvršenja presude koji se tiču Predsjedništva BiH, uključujući i stavove Venecijanske komisije, imaju određene nedostatke: oni koji predlažu indirektni izbor članova Predsjedništva među zastupnicima u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH zanemaruju mogućnost dodatne političke manipulacije i neprincipijelnog trgovanja političkih elita, te činjenicu da do sada u ovo tijelo zakonodavne vlasti u BiH nikada nije izabran niti jedan zastupnik iz reda „ostalih”; prijedlozi koji predviđaju povećanje broja članova Predsjedništva na četiri ili pet u pravilu ne nude mehanizme koje bi onemogućili majorizaciju i manipulaciju identitetima u ovom kontekstu; oni koji se zalažu za formiranje dvije izborne jedinice u FBiH u pravilu ne razmatraju dodatni polarizirajući efekat koji bi ta opcija mogla imati u političkom životu BiH.

– Kada je riječ o Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, prijedlozi su se uglavnom fokusirali na mehanizme izbora delegata iz reda „ostalih” u ovo tijelo zakonodavne vlasti u BiH, uglavnom zanemarujući pitanje postojećih nadležnosti Doma naroda, što je, i prema presudi u predmetu Sejdić i Finci, jedan od ključnih faktora utvrđivanja diskriminacije „ostalih”.

– Prijedlozi za izvršenje presude u predmetu Sejdić i Finci koji su se mogli čuti u javnosti uglavnom nisu na odgovarajući način tretirali ovu kompleksnu problematiku. Rješenja

koja su ponuđena rijetko su bila praćena odgovarajućom elaboracijom i argumentacijom. Ta konstatacija naročito se odnosi na hronični nedostatak novih, inovativnih rješenja, koja bi mogla odgovoriti na dvostruki zahtjev predstavljanja etno-kulturnih grupa i uvažavanja principa nediskriminacije.

– Politički akteri u BiH nisu posvetili odgovarajuću pažnju izvršenju presude u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH. Dokaz tome je rad i djelovanje Radne grupe Vijeća ministara BiH za provođenje presude u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH, koja od formiranja u martu 2010. do danas nije dala nikakve rezultate. Pored toga, ni dostupne platforme političkih partija, čak i kada tematiziraju ovo pitanje, ne odražavaju niti uvažavaju njegovu kompleksnost, niti nude odgovarajuću argumentaciju. Naši razgovori sa nekim od ključnih aktera u ovom procesu također su uglavnom potvrdili tezu o nerazumijevanju ove kompleksne problematike i nedovoljnom znanju o opcijama koje donosiocima odluka stoje na raspolaganju.

– Medijski diskurs o samoj presudi i njenim implikacijama bio je veoma siromašan i jednoličan, te gotovo u cijelosti fokusiran na eventualne sankcije i opće posljedice neprovođenja presude po BiH. Medijskih sadržaja fokusiranih na suštinu presude Evropskog suda za ljudska prava i konzistentno promoviranje jednakosti u uživanju političkih prava svih građana BiH, barem kada je o štampanim medijima riječ, gotovo da i nije bilo.

Kombinirajući deskriptivne, analitičke, komparativne i preskriptivne elemente, studija završava sa četiri konkretne preporuke:

– U javni diskurs o izvršenju presude u predmetu Sejdić i Finci svakako je nužno aktivnije uključiti eksperte iz oblasti ustavnog i međunarodnog prava, te uporednih političkih i izbornih sistema. S tim ciljem, a kao skromni doprinos tom projektu i generalnom povećanju broja raspoloživih ustavnih opcija, formirali smo prijedlog mehanizma izbora za Predsjedništvo na principu tzv. geometrijske sredine, koji, prema našem mišljenju, na odgovarajući način balansira zahtjeve politike identiteta sa principima nediskriminacije. Pored toga, taj prijedlog ohrabruje saradnju preko entitetskih i etničkih linija i osigurava uvođenje umjerenijeg diskursa u predizborne kampanje i politički život općenito.

– Kada je riječ o Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, relevantna komparativna iskustva ne treba tražiti izvan BiH: Dom naroda Parlamenta Federacije BiH i Vijeće naroda Republike Srpske, općenito govoreći, modeli su koji su primjenjivi i na nivou BiH. Princip je sljedeći: ako bosanskohercegovačke vlasti žele nastaviti s praksom ekskluzivizma u utvrđivanju sastava ove instance vlasti u BiH i zadržati njegov sadašnji status *doma konstitutivnih naroda*, njegova ovlaštenja trebaju biti bitno smanjena,

odnosno reducirana na nivo zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Drugim riječima, u tom bi slučaju Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH trebao biti ekvivalent Vijeća naroda Republike Srpske. Ako se, pak, žele zadržati njegove sadašnje nadležnosti, Dom naroda mora biti otvoren i za delegate ne samo iz reda manjina, već i za sve druge osobe koje pripadaju ustavnoj kategoriji „ostalih”. Drugim riječima, u tom slučaju Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH treba replicirati model Doma naroda Parlamenta Federacije BiH.

– Unutarstranački etno-kulturni pluralizam nužni je uvjet osiguravanja multietničkog sastava vlasti na svim nivoima. Ovaj je problem najbolje ilustrirati potpuno zanemarenom činjenicom da, kako smo već naveli, ne samo Dom naroda, već i Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH nikada u svom sastavu nisu imali parlamentarce iz reda „ostalih”, premda Ustav BiH i Izborni zakon BiH ne sadrže formalne prepreke za takav, istinski pluralistički sastav Predstavničkog doma. Stoga je nužno pažljivo razmotriti zakonske i institucionalne mehanizme osiguravanja unutarstranačkog pluralizma u ovom domenu.

– Imajući u vidu sve probleme, nekonzistentnosti, nejednakosti i paradokse inherentne principu i praksi predstavljanja konstitutivnih naroda i „ostalih” kao zasebnih identiteta, a na koje ova studija nedvojbeno ukazuje, za BiH je, barem na duži rok, nužan prijelaz iz etničke u teritorijalnu federaciju, čime bi se uveo princip predstavljanja teritorija, a ne etno-kulturnih identiteta. No, reforme koje bi se kretale u tom pravcu trenutno su otežane vladajućim pristupom i praksom prema kojima je teritorija prostor etno-kulturne dominacije i diskriminacije manjinskih identiteta, a ne otvorenosti, inkluzivnosti i jednakosti, kao što je to uglavnom slučaj sa drugim teritorijalnim federacijama, naročito u evropskim okvirima.

I. DOMET I PRAVNO-POLITIČKE IMPLIKACIJE PRESUDE

1. UVOD

Presuda Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) u predmetu Dervo Sejdić i Jakob Finci protiv Bosne i Hercegovine¹ (u nastavku teksta: presuda u predmetu Sejdić i Finci), koja utvrđuje sistemsku ustavnu diskriminaciju svih osoba koje ne pripadaju konstitutivnim narodima u pogledu nemogućnosti kandidature za funkcije u Predsjedništvu BiH i Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, predstavlja pravi izazov, ne samo za ustavni sistem Bosne i Hercegovine, već i za dosadašnju teoriju i praksu ustavnog inženjeringa u podijeljenim društvima.² Uprkos toj činjenici, kompleksnost izvršenja ove presude uglavnom nije adekvatno prepoznata u veoma intenzivnoj debati koja je u ekspertskim i političkim krugovima u Bosni i Hercegovini uslijedila nakon njenog objavljivanja. Argumenti koji se najčešće mogu čuti u bosanskohercegovačkoj javnosti zasnovani su na jednostavnim formulama: s jedne strane, presuda se posmatra kao uvod u potpuni prelazak sa etnokratije na punu afirmaciju građanina pojedinca u organizaciji državne vlasti; s druge strane, presuda ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci prikazuje se kao akt kojim se otvara prostor za svojevrsnu *pluralizaciju etnokratije* jednostavnim uključivanjem manjina u tripartitnu strukturu države i dosadašnju formulu dijeljenja vlasti (*power-sharing*) među konstitutivnim etnicitetima. No, ova studija bazirana je na pretpostavci da moguće formule za izvršenje navedene revolucionarne odluke ESLJP-a, zasnovane na međunarodnim ljudskim pravima, principima ustavnog prava i uporednih političkih sistema, nisu ni tako jednostavne za primjenu niti su lišene problema i kontroverzi.

S jedne strane, odluka ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci autoritativno je ustanovila ono što je većem dijelu javnosti bilo poznato još od trenutka potpisivanja Dejtonskog

¹ Ap. br. 27996/06 i 34836/06, od 22. decembra 2009. godine.

² Podijeljeno društvo je koncept koji je definiran prevashodno u političkim naukama, ali je i osporavan kao neprecizno određena analitička kategorija. Iako ustavno pravo donedavno nije na odgovarajući način tretiralo ovu problematiku, možda najpreciznija definicija podijeljenog društva dolazi upravo iz ove oblasti. Kako ističe Sujit Choudhry, podijeljena društva su ona u kojima su etno-kulturne podjele „politički najvažnije – odnosno predstavljaju kontinuirane oznake političkog identiteta i osnovu za političku mobilizaciju“. Drugim riječima, podijeljeno društvo je društvo u kojem se „[e]tnokulturna raznolikost prevodi u političku fragmentaciju.“ Vidjeti Choudhry 2008, str. 5.

mirovnog sporazuma u decembru 1995. godine: onemogućavanje samo pripadnika ustavne kategorije „ostalih“ da se kandidiraju za važne političke funkcije u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH i Predsjedništvu BiH predstavlja čin diskriminacije. U tom kontekstu, odluka ESLJP-a je sve samo ne iznenađujuća, imajući u vidu da takva arbitrarna ustavna, a time i kontinuirana, diferencijacija u političkim pravima prema kriteriju etniciteta, kako je to u svojoj studiji objavljenoj još 2005. godine sjajno i detaljno elaborirala Gro Nystuen³, nije bila dopuštena prema međunarodnom pravu čak ni u posebnim okolnostima vanrednog stanja u kojima je Dejtonski mirovni sporazum potpisan. No, Sud je sasvim otvoreno izbjegao da ponudi odgovor na pitanje da li je različit tretman pojedinaca na osnovu porijekla i njihove etno-kulturne pripadnosti mogao biti opravdan u vanrednim okolnostima vezanim za period okončanja sukoba u Bosni i Hercegovini.⁴ Drugim riječima, Sud nije ulazio u špekulacije o tome kakvu bi odluku u ovom predmetu donio, npr., 1996. godine da je tada bio nadležan za to.

S druge strane, koncept konstitutivnih naroda (Bošnjaka, Srba i Hrvata) i dijeljenja vlasti među njima, kako se manje-više konsenzualno ističe, bio je jedan od preduvjeta za Dejtonski mirovni sporazum, ali i jedan od ključnih faktora uspješne poslijeratne tranzicije.⁵ Taj *konsocijacijski* koncept organizacije vlasti baziran je na adekvatnoj zastupljenosti – u našem slučaju paritetu – dominantnih grupa u javnoj i političkoj sferi. Osnovne odlike konsocijacijskog modela su: autonomija grupa, vlada velike koalicije, koja obuhvata sve najznačajnije segmente društva, pravo kolektivnog veta na ključne političke odluke, te proporcionalnost kao princip za zastupljenost svih segmenata u javnoj službi i za definiranje izbornog sistema. Ovaj model ima relativno dugu tradiciju u akademskim krugovima.⁶ Pored toga, tripartitna struktura države na konsocijacijskim principima uživa i podršku lokalnih političkih aktera u Bosni i Hercegovini⁷, te značajnog

³ Vidjeti Nystuen 2005, naročito Poglavlje 8. Na ovu studiju referira i presuda u predmetu Sejdić i Finci.

⁴ Vidjeti presudu u predmetu Sejdić i Finci, fusnota 1, *supra*, par. 45–46.

⁵ Venecijanska komisija, Mišljenje o ustavnoj situaciji i ovlaštenjima visokog predstavnika, CDL-AD(2005)004, 11. mart 2005, par. 74.

⁶ Temeljna i još uvijek najautoritativnija studija u ovoj oblasti je rad Arenda Lijpharta *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (1977). Na govornom području bivše Jugoslavije najrelevantnija studija koja zagovara konsocijacijsko rješenje i za Bosnu i Hercegovinu je knjiga Mirjane Kasapović *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država* (2005).

⁷ Vidjeti, npr., Venice Commission, Meeting of the Venice Commission Rapporteurs with representatives of Bosnian authorities and international community on the rights of persons belonging to national minorities in Bosnia and Herzegovina, CDL(2002)32, 5. mart 2002, par. 16. Programska načela gotovo svih značajnijih političkih partija u Bosni i Hercegovini, uključujući i neetničke partije kakve su Socijaldemokratska partija BiH (SDP BiH) i Naša stranka, gotovo bez izuzetka prihvataju određeni oblik zaštite etničkih interesa konstitutivnih grupa kao konstantu političkog života Bosne i Hercegovine u doglednoj budućnosti.

dijela lokalne ekspertske zajednice.⁸ Na kraju, niti jedna relevantna evropska⁹ ili globalna instanca¹⁰ nije istakla jasan zahtjev za napuštanjem konstitutivnih naroda, barem ne u ovoj fazi poslijeratne tranzicije u Bosni i Hercegovini.

Imajući u vidu sve navedeno, a naročito s obzirom na kompleksnu političku situaciju u državi koja, i to treba naglasiti, zauzima značajno mjesto i u samoj presudi ESLJP-a u predmetu *Sejdić i Finci*¹¹, pravi bi se izazov mogao sumirati na sljedeći način: kako osigurati izvršenje spomenute presude uz istovremeno zadržavanje koncepta tri konstitutivna naroda? Da li je moguće pomiriti politički i ustavni sistem suštinski zasnovan na političkim privilegijama za tri dominantne etničke grupe sa obavezom države da poštuje principe ravnopravnosti i nediskriminacije i u političkoj sferi? Ovo je istraživanje vođeno pretpostavkom da je riječ o jedinstvenom izazovu za ustavno pravo, koji nema odgovarajući ekvivalent u komparativnoj praksi. Ta pretpostavka nalazi dodatno utemeljenje u mišljenjima kako međunarodnih zvaničnika, tako i domaćih eksperata.¹²

U skladu s tim, osnovni je cilj ovog istraživanja da ispita temeljne konceptualne postavke, iskustva drugih podijeljenih društava, te ograničenu praksu kolektivne političke participacije i konstitutivnih naroda i „ostalih” u Bosni i Hercegovini – koja postoji u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH (FBiH) i Vijeću naroda Republike Srpske (RS) – kako bi se identificirali mogući pravci ustavne reforme i promjene relevantnog zakonskog okvira (s posebnim naglaskom na izbornu zakonodavstvo), a koji bi omogućili i održavanje već uspostavljenog balansa političke moći među konstitutivnim narodima i političku participaciju „ostalih” zasnovanu na principima nediskriminacije.

⁸ Vidjeti, npr., Ustavni sud BiH, Odluka broj U 5/98-III, 1. juli 2000. (u daljnjem tekstu: Odluka o konstitutivnosti naroda); vidjeti tematsku diskusiju objavljenu u sarajevskom nedjeljniku *Dani*, br. 477 i 478 (4. i 11. august 2006); vidjeti i tematski broj mostarskog magazina *Status*, br. 9 (2006).

⁹ Vidjeti, npr., Savjetodavni komitet za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Mišljenje o BiH, ACFC/INF/OP/I/(2005)003, 27. maj 2004, paragrafi 21, 26 i 27.

¹⁰ U svojim Zaključnim napomenama o Izvještaju Bosne i Hercegovine o implementaciji Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Komitet Ujedinjenih nacija za ukidanje rasne diskriminacije istakao je da država treba napustiti tripartitnu strukturu svojih ključnih političkih institucija. Vidjeti CERD/C/BiH/CO/6, 11. april 2006, par. 11. Ipak, Komitet nije eksplicitno utvrdio da to podrazumijeva i napuštanje koncepta konstitutivnih naroda.

¹¹ Vidjeti presudu u predmetu *Sejdić i Finci*, fusnota 1, *supra*, par. 48: „Sud dijeli mišljenje Vlade da Konvencija ne nameće zahtjev da se potpuno napuste mehanizmi podjele vlasti (*power-sharing*) specifični za Bosnu i Hercegovinu, te da još nije sazrelo vrijeme za politički sistem koji bi bio jednostavna refleksija većinske vladavine.”

¹² Intervju sa Caroline Ravaud, specijalnom predstavnicom generalnog sekretara Vijeća Evrope u BiH, 26. august 2010. Vidjeti i Ademović 2010, str. 10–11.

2. METODOLOŠKI DETALJI I OGRANIČENJA STUDIJE

2.1. POLAZNE POSTAVKE

Metodološki okvir ove studije zasnovan je na sljedećim postavkama:

Jedan od temeljnih problema ustavne i institucionalne organizacije podijeljenih društava jest nedostatak znanja i svijesti političkih lidera i donosilaca odluka o opcijama koje im stoje na raspolaganju.¹³ U konkretnom slučaju Bosne i Hercegovine, taj je nedostatak najbolje ilustrirati činjenicom da u petnaest godina od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma nije organizirano istraživanje niti napisana sveobuhvatna studija koja bi ponudila moguća ustavna i institucionalna rješenja kojima bi se na odgovarajući način odgovorilo na problem diskriminacije „ostalih”.¹⁴

Tradicionalna ustavna teorija nije na odgovarajući način tretirala kompleksnu problematiku ustavne organizacije podijeljenih društava, budući da je ova disciplina dugo insistirala na konceptu jednog i jedinstvenog *demos*a i pretpostavljala jedinstvo društva i države.¹⁵

S druge strane, relevantna literatura u oblasti političkih nauka koja se bavi pitanjima institucionalnog uređenja podijeljenih društava uglavnom je bila fokusirana na izazove izgradnje mira i uspostavljanja funkcionalnih institucija i stoga nije posvećivala dužnu pažnju problemu ljudskih prava u tim društvima.¹⁶

I konačno, na planu međunarodnog prava, u posljednjih dvadesetak godina može se uočiti jasan trend jačanja kolektivne (etno-kulturne) dimenzije političke participacije.

¹³ Vidjeti Horowitz 2008, str. 1227.

¹⁴ Rijetki su izuzeci npr. različiti izvještaji Venecijanske komisije o ustavnim problemima u Bosni i Hercegovini, koji uključuju i fragmentarna razmatranja mogućih rješenja ovog problema.

¹⁵ Vidjeti općenito Tierney 2004.

¹⁶ Perspektiva ravnopravnosti i ljudskih prava, npr., nije prisutna među šest dominantnih struja kritike konsocijacijske teorije i prakse koje identificira sam Arend Lijphart, rodonačelnik ovog pravca u političkim naukama. Vidjeti Lijphart 2002, str. 40.

Taj trend ima svoj pravni izraz u pravu manjina da učestvuju u procesima donošenja odluka o svim pitanjima koja ih se tiču.¹⁷

2.2. ISTRAŽIVAČKA PITANJA

Naše glavno istraživačko pitanje može se sumirati na sljedeći način: koja su moguća pravna i institucionalna rješenja za izvršenje presude ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH koja bi osigurala uživanje individualnih i kolektivnih prava političke participacije na osnovama ravnopravnosti?

Naša je istraživačka pretpostavka da se, konsultiranjem relevantne politološke i pravne literature, te političke prakse predstavljanja individualnih i kolektivnih identiteta kako u bosanskohercegovačkim entitetima tako i u drugim kontekstima koji su slični Bosni i Hercegovini (uz sve uvažavanje specifičnosti naše države), mogu identificirati osnovne pretpostavke i načini na koje ova presuda može biti provedena.

Kako bismo odgovorili na ovo pitanje na što sveobuhvatniji način, na operativnom planu formulirali smo niz specifičnih pitanja:

- Koji su standardi međunarodnih ljudskih prava relevantni za definiranje okvira za provođenje presude u predmetu Sejdić i Finci? Koji predmeti ESLJP-a i koja iskustva iz prakse odgovarajućih tijela za zaštitu ljudskih prava, naročito institucija Ujedinjenih nacija, mogu ponuditi smjernice za provođenje spomenute presude?
- Kakvim dominantnim konceptima manjina i većina se barata na području političke i pravne teorije i prakse i u kojoj su mjeri ti koncepti relevantni za razumijevanje pozicije konstitutivnih naroda i „ostalih” u Bosni i Hercegovini?
- Koji mehanizmi političke participacije manjinskih kolektiviteta postoje u praksi, naročito u zemljama u kojima je vlast organizirana na principima podjele političke moći između dominantnih etno-kulturnih grupa?
- Kakva su iskustva i kakav je kvalitet participacije političkih predstavnika koji ne pripadaju konstitutivnim narodima u gornjim domovima entitetskih parlamenata u Bosni i Hercegovini?
- Koji je nivo svijesti političkih elita i ostalih bitnih aktera (uključujući i predstavnike međunarodne zajednice) o paradoksalnoj poziciji delegata iz reda „ostalih” u Domu

¹⁷ Vidjeti općenito Ghai 2001; Weller 2010.

naroda Parlamenta FBiH i Vijeću naroda RS-a, imajući u vidu očiglednu činjenicu da ti delegati ne pripadaju „narodima”, te da ove institucije po svojoj definiciji imaju primarnu funkciju da štite vitalne interese konstitutivnih naroda?

2.3. METODOLOŠKI OKVIR

Prije svega, ovo istraživanje obuhvata široki pregled i analizu literature koja se bavi teorijom i praksom organizacije političkog života u podijeljenim društvima, kao i mehanizama za pomirenje zahtjeva *politike identiteta* sa principima i vrijednostima nediskriminacije, s posebnim fokusom na političku sferu.

Komparativna dimenzija ove studije naročito je značajna jer studija, u manjoj ili većoj mjeri, ispituje i političku praksu predstavljanja građana i etno-kulturnih kolektiviteta u drugim zemljama, kao što su Liban, Ujedinjeno Kraljevstvo (Sjeverna Irska), Italija (Južni Tiro), Belgija, Švicarska, Kipar i Slovenija.

Posebno smo nastojali utvrditi u kojoj je mjeri i s kakvim implikacijama međunarodno pravo ljudskih prava evoluiralo od klasične liberalno-individualističke postavke, prema kojoj „država ne bi trebala privilegirati određenu grupu, bilo na pozitivnim ili negativnim osnovama”,¹⁸ prema poziciji da država treba osigurati mehanizme za odgovarajuću političku participaciju manjina.

Vršili smo i monitoring aktivnosti glavnih aktera u procesu izvršenja presude u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH: riječ je o monitoringu i analizi iznesenih prijedloga, pozicija i argumenata, kao i ukupnog razvoja situacije u kontekstu izvršenja presude. Monitoring se uglavnom bazirao na izjavama i informacijama iz štampanih medija od trenutka objavljivanja presude, dakle 22. decembra 2009. godine, zaključno sa 30. septembrom 2010. godine.¹⁹

Na kraju, obavili smo intervjuje sa više od dvadeset relevantnih sagovornika iz Bosne i Hercegovine (uključujući i predstavnike međunarodne zajednice, političke predstavnike, te predstavnike organizacija manjina), s posebnim fokusom na osobe angažirane u oba entitetska parlamenta, gdje su delegati iz reda „ostalih” već godinama prisutni i aktivni.

¹⁸ Kis 1995, str. 223.

¹⁹ U tu smo svrhu najvećim dijelom koristili usluge Infobiro baze Mediacentra Sarajevo.

2.4. ZAKLJUČNE METODOLOŠKE NAPOMENE O ISTRAŽIVAČKOM FOKUSU

Indirektne implikacije presude u predmetu Sejdić i Finci su uistinu brojne. Značajan broj odredbi ustava entitetâ, kantonâ, kao i čitavog niza drugih propisa koji utvrđuju diferencirani tretman pripadnika konstitutivnih naroda u političkom životu će vjerovatno morati da budu izmijenjene ukoliko se želi izbjeći moguća lavina tužbi ESLJP-u sličnih onima koje su podnijeli Dervo Sejdić i Jakob Finci. Ipak, ova studija se fokusira samo na pitanje provođenja presude u predmetu Sejdić i Finci *per se*, iako neki njeni dijelovi – naročito konceptualna, međunarodnopravna i komparativna razmatranja – mogu biti relevantni i za eventualni budući poduhvat sveobuhvatne reforme u cilju izmjene onih odredbi u pravnom sistemu BiH koje su potencijalno diskriminatorne prema pripadnicima ustavne kategorije “ostalnih”.

Važno je naglasiti da je i materija kojom smo se bavili iznimno kompleksna i višeslojna: ona se tiče ne samo aktivnog i pasivnog biračkog prava, već i strukture demokratskih institucija, efikasnosti državne vlasti, balansa između raspoloživih resursa i zahtjeva koje postavlja implementacija konzistentne politike identiteta itd. Konkretno, pitanje sastava Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH neodvojivo je vezano za njegovo djelovanje i funkcioniranje, koje je u direktnoj korelaciji sa strukturom i ovlaštenjima Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, sastavom ovog doma, praksom entitetskog glasanja itd. Ipak, treba naglasiti da se naše istraživanje ne bavi aspektom efikasnosti državnih institucija, koji je, i toga smo svakako svjesni, važan segment demokratske prakse, pa i „nastajućeg prava na demokratsku vladavinu”²⁰, koje se postepeno artikulira u međunarodnom pravu. Pored toga, i Ustavni sud BiH je u svojim presudama ukazivao na neodvojivu vezu između „institucionalnog multikulturalizma” i imperativa da se ne ugrozi efikasnost državne vlasti.²¹

Ipak, temeljna perspektiva ove studije određena je, prije svega, pasivnim biračkim pravom kao osnovnim pitanjem kojeg se tiče presuda u predmetu Sejdić i Finci, te

²⁰ Vidjeti naročito Franck 1992.

²¹ Vidjeti, npr., Odluku o konstitutivnosti naroda, fusnota 8, *supra*, par. 55 (o nužnosti balansiranja prava etničkog veta sa zahtjevom za funkcionalnim institucijama države).

konceptom i praksom političkog predstavljanja, koji stoje u uskoj vezi s konceptualiziranjem i prakticiranjem tog prava. Naša odluka da se fokusiramo na taj aspekt bazirana je, očigledno i prije svega, na zahtjevima i implikacijama same presude ESLJP-a, te na našoj želji da istraživanje čije rezultate predstavljamo u ovoj studiji bude što bolje fokusirano i što korisnije. Ako smo i izlazili izvan strogog fokusa našeg rada, to smo uvijek činili kroz perspektivu predmeta naše studije, sa željom da dodatno rasvijetlimo neke njegove važne aspekte. I sama materija na koju smo se fokusirali, kako će pokazati nastavak studije, dovoljno je kompleksna da se u njenim labirintima može lako izgubiti. Mi se nadamo da smo pronašli izlaz i ponudili okvir za razumijevanje presude u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH, ali i za razmišljanje o modalitetima njenog provođenja.

U skladu s navedenim, ova studija ne nudi sve odgovore na brojna pitanja vezana za predstojeće ustavne reforme, koje će, uvjereni smo, biti dodatno ubrzane samom presudom. Mi ne prejudiciramo budući fokus analitičke i akademske pažnje, već se nadamo novim istraživanjima i analizama koje će se na koherentan način baviti nekim od naznačenih aspekata koji stoje u uskoj vezi s predmetom naše studije. Također, treba naglasiti da je naš fokus na samu presudu i dvije institucije vlasti u BiH na koje se ona direktno i eksplicitno odnosi metodološke, a ne političke naravi: naša studija ne prejudicira opseg budućih ustavnih promjena i nužno ne sugerira da je provođenje presude u predmetu Sejdić i Finci samo po sebi dovoljno za rješavanje permanentne bosanskohercegovačke ustavne krize. No, vjerujemo da diskusija o implikacijama spomenute presude otvara mnoga značajna pitanja i sugerira važne odgovore za poboljšanje ustavne situacije u Bosni i Hercegovini.

Nadamo se da ova studija daje skromni doprinos iznalaženju barem nekih od tih odgovora.

3. DETALJI PRESUDE U PREDMETU SEJDIĆ I FINCI

Presuda ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH prva je presuda u historiji tog suda koja dovodi u pitanje ustavni poredak jedne zemlje članice Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (u daljnjem tekstu: ECHR).²² Iako je utvrdio da su pojedine odredbe Ustava BiH protivne nediskriminacijskim odredbama Konvencije, ESLJP, vođen doktrinom slobodne procjene (*margin of appreciation*) države o adekvatnim modelima izvršenja presude,²³ ne navodi načine na koje Ustav BiH i relevantni zakoni trebaju biti izmijenjeni u skladu sa presudom. Sve što je Sud ustanovio jeste da onemogućavanje osoba koje pripadaju ustavnoj kategoriji „ostalih” da budu delegirane u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH predstavlja akt diskriminacije prema članu 14 ECHR-a, u kombinaciji sa članom 3 Protokola 1 uz Konvenciju. Istovremeno, Sud je ustanovio da rezerviranje mogućnosti kandidature za Predsjedništvo BiH samo za pripadnike konstitutivnih naroda predstavlja kršenje opće nediskriminacijske odredbe Protokola 12 uz ECHR, što je ujedno i prvi put u historiji da ESLJP utvrđuje kršenje ovog protokola. Važno je istaći da odluka Velikog vijeća ESLJP u ovom predmetu nije bila jednoglasna, te da su dva izdvojena mišljenja ponudila zanimljive i indikativne argumente, na koje ćemo se osvrnuti u nastavku studije.²⁴

U pogledu dijela predstave koji se tiče Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, Sud je najprije morao utvrditi da li se član 3 Protokola 1 uz Konvenciju uopće odnosi na one domove parlamenata čiji se sastav ne utvrđuje putem neposrednih izbora. U tom smislu, Sud je naglasio sljedeće:

„Ova odredba se primjenjuje samo na izbor ‘zakonodavne vlasti’ ili barem jednog njenog doma, ako ih ima dva ili više. Ipak, sintagmu ‘zakonodavna vlast’ treba interpretirati u svjetlu

²² Vidjeti izdvojeno mišljenje sutkinje Ljiljane Mijović u presudi u predmetu Sejdić i Finci; Milanović, 2009; Milanović 2010; Ademović 2010, str. 15.

²³ Ovaj je koncept zasnovan na pretpostavci da su vlasti države na koju se presuda odnosi u boljoj poziciji od međunarodnih sudija da ocijene koji su mehanizmi adekvatni za provođenje presude ESLJP-a, s obzirom na različite interese i ciljeve koje je potrebno balansirati u svakom pojedinom slučaju. Vidjeti više u: Van Dijk et al. 1998, str. 82–92.

²⁴ Najvažniji aspekti izdvojenog mišljenja sutkinje Mijović o djelimičnom neslaganju (kojem se pridružio i sudija Hajiyev), te izdvojenog mišljenje sudije Bonella o neslaganju ukratko su prezentirani u poglavljima 9 i 14 ove studije.

ustavne strukture svake države... i, naročito, njene ustavne tradicije i opsega zakonodavnih ovlaštenja konkretnog doma.”²⁵

Slijedeći tu logiku, Sud je, potvrđujući primjenjivost člana 14 u kombinaciji sa članom 3 Protokola 1 uz ECHR, naglasio da je „stepen zakonodavnih ovlaštenja koja (Dom naroda) uživa od ključnog značaja u konkretnom slučaju”.²⁶ Ukazujući na pozitivne postkonfliktne trendove u državi, naročito u domenu očuvanja mira i sigurnosti²⁷, i pozivajući se na relevantna mišljenja Venecijanske komisije (u daljnjem tekstu: VK), Sud je istakao da „postoje mehanizmi podjele vlasti koji automatski ne znače potpuno isključivanje predstavnika drugih zajednica.”²⁸

U pogledu Predsjedništva BiH, Sud je ukazao na to da koncepte diskriminacije iz člana 14 ECHR-a (koji zabranjuje diskriminaciju u pogledu uživanja ostalih prava predviđenih Konvencijom) i člana 1 Protokola 12 uz ECHR (koji predviđa zabranu diskriminacije u pogledu bilo kojeg prava predviđenog zakonom) treba interpretirati na isti način.²⁹

U skladu s tim, Sud je zaključio da je istu pravnu logiku potrebno primijeniti i u slučaju Doma naroda i u kontekstu Predsjedništva BiH:

„Iz toga slijedi da se ustavne odredbe koje aplikantima onemogućavaju da se kandiduju na izborima za Predsjedništvo takođe moraju smatrati diskriminatornim i onima koje krše član 1 Protokola 12, pri čemu Sud ne smatra da u ovom pogledu postoji značajna razlika između Doma naroda i Predsjedništva Bosne i Hercegovine.”³⁰

Veoma je važno istaći da je Sud utvrdio da je diskriminacija u političkim pravima na osnovu etniciteta možda mogla biti opravdana kao *privremena* mjera za uspostavljanje mira, ali da je, usljed napretka države u postkonfliktnoj rekonstrukciji, takvo razlikovanje konstitutivnih naroda i „ostalih” izgubilo objektivno i razumno opravdanje.³¹ Takav stav ESLJP-a, čini se, u kontradikciji je sa stavom koji je zauzeo Ustavni sud BiH u predmetu Stranka za BiH i Ilijaz Pilav, a u pogledu ustavnog onemogućavanja apelanta (Bošnjaka) da se kandidira za člana Predsjedništva BiH iz RS-a. Kako je Ustavni sud BiH istakao, takvo ustavno i zakonsko ograničenje političkih prava „u ovom trenutku je opravdano budući da postoji razumno opravdanje za takvo postupanje.”³² Štaviše, takvo

²⁵ Presuda u predmetu Sejdić i Finci, fusnota 1, *supra*, par. 40.

²⁶ Ibid., par. 41.

²⁷ Presuda u predmetu Sejdić i Finci, fusnota 1, *supra*, par. 47.

²⁸ Ibid., par. 48.

²⁹ Ibid., par. 56.

³⁰ Ibid.

³¹ Presuda u predmetu Sejdić i Finci, fusnota 1, *supra*, par. 45–50.

³² Stranka za BiH i Ilijaz Pilav, predmet br. AP-2678/06, 29. septembar 2006, par. 22.

ograničenje prava apelanta osnovano je i proporcionalno „cilju šire društvene zajednice u smislu očuvanja uspostavljenog mira, nastavka dijaloga i samim tim stvaranja uvjeta za izmjene navedenih odredbi Ustava BiH i Izbornog zakona.”³³ Dakle, za razliku od ESLJP-a, Ustavni sud BiH primijenio je drugačiji vrijednosni sud (što ocjena proporcionalnosti, zapravo, i podrazumijeva) i, pomalo paradoksalno, istakao da je diskriminacija ne-Srba u izbornom procesu u RS-u (i, *mutatis mutandis*, ne-Hrvata i ne-Bošnjaka u FBiH) jedan od nužnih uvjeta za postupnu eliminaciju diskriminacije u Bosni i Hercegovini. Ostaje da se vidi kakav će biti epilog predmeta Pilav, koji je trenutno u proceduri ESLJP-a.

³³ Ibid.

4. KONTEKST I HRONOLOGIJA

Prema izjavama oba podnosioca aplikacija u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH,³⁴ njihov neposredni motiv za obraćanje ESLJP-u je potpisivanje i ratifikacija Protokola 12 ECHR-a, koje je izvršila Bosna i Hercegovina. Prije stupanja na snagu tog instrumenta za Bosnu i Hercegovinu, 1. aprila 2005. godine, niti jedan od aplikanata nije smatrao da ima pravnu osnovu za apelaciju. Drugi motiv koji dijele i Dervo Sejdić i Jakob Finci³⁵ jeste propast tzv. aprilskog paketa ustavnih reformi iz 2006. godine, koji su samo dva glasa u skupštinskim klupama dijelila od usvajanja.³⁶

Od dana njenog donošenja pa sve do početka predizborne kampanje u septembru 2010. godine, presuda ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH bila je u centru pažnje bosanskohercegovačke javnosti i međunarodnih organizacija.

Bosna i Hercegovina je, u skladu sa svojim obavezama preuzetim pristupanjem Konvenciji, a u koje spada i provedba presuda ESLJP-a, preduzela određene korake neophodne za izvršenje presude.

Istovremeno, Vijeće Evrope je, u skladu sa svojim obavezama i ovlaštenjima u kontekstu provedbe presuda ESLJP-a, preduzelo niz aktivnosti u ovoj oblasti. Drugi međunarodni akteri, a posebno evropske organizacije koje rade na pitanjima vezanim za evropske integracije Bosne i Hercegovine, također su se, u skladu sa svojim mandatima, povremeno izjašnjavale o ovom pitanju.

ESLJP je krajem januara 2010. od bosanskohercegovačkih vlasti tražio da dostave zvaničnu informaciju o mjerama koje namjeravaju preduzeti radi otklanjanja povreda ljudskih prava utvrđenih presudom, te da se izjasne o tome u kojem će ih roku

³⁴ Lični intervjui sa Jakobom Fincijem (4. septembra 2010) i sa Dervom Sejdićem (23. jula 2010).

³⁵ Ibid.

³⁶ Aprilski paket ustavnih promjena do sada je najsvobuhvatniji set ustavnih reformi, za koji se očekivalo da bude usvojen u aprilu 2006. godine. Nezvanični prijevod teksta ovog dokumenta dostupan je na: http://www.ustavnareforma.ba/files/articles/20060324/249/bs.%20Amandmani_%20na_%20Ustav_%20BiH_%20A%20priilski%20paket,%2024.03.2006.pdf.

realizirati. Izvršenje ove presude razmatrano je na sastanku Komiteta ministara Vijeća Evrope, održanom 4. marta 2010. godine, jer se tih dana navršavalo tri mjeseca od donošenja presude.³⁷ Na tom je sastanku zaključeno da izborna zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini, u svjetlu standarda Konvencije, treba revidirati tamo gdje je neophodno, da je Ustav potrebno što prije uskladiti sa evropskim standardima ljudskih prava, a svakako prije općih izbora 2010. godine, te da bosanskohercegovačke vlasti prilikom razmatranja mjera koje trebaju preduzeti u pogledu izvršenja presude trebaju uzeti u obzir relevantna mišljenja VK. Imajući sve ovo u vidu, Komitet je uočio da su bosanskohercegovačke vlasti počele s neophodnim radom, ohrabrio ih da ojačaju napore u pogledu uklanjanja diskriminatornih odredbi Ustava BiH i Izbornog zakona, te je odlučio da nastavi razmatranje ovog pitanja na svom 1086. zasjedanju u junu 2010. godine, i to u svjetlu novih informacija o integriranom akcionom planu i općim i pojedinačnim mjerama koje BiH treba preduzeti.³⁸

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope je 26. januara 2010. godine usvojila Rezoluciju o funkcioniranju demokratskih institucija u BiH.³⁹ U izvještaju na kojem se Rezolucija zasniva⁴⁰ navodi se da je BiH u posljednje vrijeme napravila veoma mali napredak, te je u skladu s tim predloženo organiziranje multilateralne konferencije o Bosni i Hercegovini. I tom prilikom je naglašena potreba za što hitnijom reformom Ustava kako bi oktobarski izbori mogli biti provedeni u skladu s demokratskim principima.⁴¹

U međuvremenu, Vijeće ministara BiH je na svojoj 114. redovnoj sjednici održanoj 11. februara 2010. godine usvojilo informaciju o presudi koju je 25. januara 2010. godine Ured zastupnika Vijeća ministara BiH pred ESLJP-om dostavio Vijeću ministara BiH, sa zahtjevom za preduzimanje općih mjera u skladu sa Pravilima za nadzor nad izvršenjem presuda ESLJP-a, Radnim metodama i drugim dokumentima Komiteta ministara Vijeća Evrope. Na istoj je sjednici Vijeće ministara BiH usvojilo

³⁷ „Vanredno o presudi protiv BiH”, *Oslobođenje* (22. januar 2010).

³⁸ Vidjeti: „Finci i Sejdić: Prvo reformirati Ustav pa onda Izborni zakon BiH”, dostupno na:

<http://www.dnevnik.ba/novosti/bih/finci-i-sejdic%C4%87-prvo-reformirati-ustav-pa-onda-izborni-zakon-bih>; „Ubrzati eliminaciju diskriminacije”, *Oslobođenje* (12. mart 2010); „Reforme Ustava BiH vrata su u Strasbourg”, *Oslobođenje* (13. mart 2010); Izjava za štampu Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, 15. mart 2010., dostupno na: http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/?id=1020.

³⁹ Rezolucija 1701, dostupna na: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1701.htm>.

⁴⁰ Rezolucija se zasniva na izvještaju specijalnih izvjestilaca Vijeća Evrope za BiH Mevluta Cavusoglua i Kima Sasija. Kada je predstavljao izvještaj, gospodin Sasi je ukazao i na propast tzv. prudskog i butmirskog procesa. Sasi se posebno osvrnuo na presudu u predmetu Sejdić i Finci i dodao da bosanskohercegovački političari moraju uzeti sudbinu Bosne i Hercegovine u svoje ruke te što prije početi sa reformom Ustava.

⁴¹ „Multilateralna konferencija o BiH”, *Oslobođenje* (27. januar 2010).

zaključak kojim je Ministarstvo pravde BiH zaduženo da, u saradnji sa Ministarstvom za ljudska prava i izbjeglice BiH i Ministarstvom civilnih poslova BiH, u roku od 20 dana pripremi i Vijeću ministara dostavi Akcioni plan za izvršenje presude Sejdić i Finci protiv BiH.⁴²

Nadalje, Vijeće ministara BiH je na svojoj 11. tematskoj sjednici održanoj 4. marta 2010. godine razmotrilo i usvojilo Akcioni plan za izvršenje presude, te uspostavilo Radnu grupu koja je trebala raditi na implementaciji navedenog akcionog plana. Uspostavivši Radnu grupu, sastavljenu od 13 članova (po jedan predstavnik iz tri navedena ministarstva, sedam članova iz reda poslaničkih klubova u Predstavničkom domu, te po jedan predstavnik svakog kluba naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH), Vijeće ministara je zadužilo Ministarstvo pravde BiH da za narednu sjednicu Vijeća ministara dostavi prijedlog odluke o imenovanju Radne grupe. Ova je radna grupa do 15. marta 2010. trebala održati konstitutivni sastanak i usvojiti poslovnik o radu, te do 29. marta 2010. pripremiti nacrt amandmana na Ustav BiH i dostaviti ga Vijeću ministara BiH, nakon čega bi ono 1. aprila 2010. razmotrilo i u parlamentarnu proceduru uputilo prijedlog amandmana.⁴³

Radna grupa je održala ukupno sedam sjednica. Tekst koji slijedi, između ostalog, prezentira način na koji je trajao sam proces, te nudi analizu nedostataka u radu na provođenju presude u procesnom smislu.⁴⁴

Dana 16. marta 2010. godine, Radna grupa je održala prvu sjednicu, na kojoj je imenovan predsjedavajući Radne grupe, te analizirala i usvojila Poslovnik o radu. Prema Poslovniku, Radna grupa može održati sjednicu samo ako postoji kvorum, koji čini devet članova, i to po tri predstavnika iz reda svakog konstitutivnog naroda. Nakon ove sjednice, predstavnik Socijaldemokratske partije BiH je istupio iz Radne grupe.

Druga sjednica Radne grupe održana je 22. marta 2010. godine. Na prethodnoj sjednici se od stranaka tražilo da dostave pisane prijedloge o načinima

⁴² „20 dana za akcioni plan“, Oslobođenje (12. februar 2010).

⁴³ Vidjeti „Provođenje presude u 'slučaju Sejdić i Finci' do oktobra“, dostupno na: <http://www.sarajevo-x.com/bih/politika/clanak/100304083>.

⁴⁴ Hronologija se najvećim dijelom bazira na Akcionom planu za izvršenje presude te Izvještaju o radu Radne grupe. Spomenute dokumente sačinilo je Ministarstvo pravde BiH, koje je koordiniralo i pružalo administrativnu podršku procesu provođenja presude, a isti su 30. augusta 2010. dostavljeni istraživačkom timu Analitike putem e-maila. Kao dodatni izvor korišteni su i odgovarajući dokumenti Ureda Vijeća Evrope u BiH, koje nam je ljubazno ustupila gospođa Caroline Ravaud, specijalna predstavnica generalnog sekretara Vijeća Evrope u BiH.

implementacije presude, što su njihovi predstavnici ovom prilikom i učinili (više detalja o samim prijedlozima vidjeti u narednom poglavlju).

Na trećoj sjednici Radne grupe održanoj 29. marta 2010. nije postignut dogovor o amandmanima na Ustav, čime nije ispoštovan rok koji je Vijeće ministara BiH postavilo Radnoj grupi za ovaj zadatak.

Nakon ovog neuspjeha, Vijeće ministara BiH je na svojoj 119. sjednici održanoj 22. aprila 2010. usvojilo Izvještaj Radne grupe, te je zadužilo da sačini novi Akcioni plan sa realnim rokovima.

U međuvremenu, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope je 29. aprila 2010. održala hitnu debatu i usvojila Rezoluciju o potrebi hitnih ustavnih promjena u BiH (Rezolucija 1725)⁴⁵, kojom je izražena ozbiljna zabrinutost zbog činjenice da dotadašnje inicijative bosanskohercegovačkih vlasti nisu dale nikakve rezultate, te je pozvala vlasti da prije oktobarskih izbora pokrenu ozbiljan institucionalan proces za pripremu sveobuhvatnog paketa ustavnih amandmana u skladu sa postprijemnim obavezama zemlje. Ovu je poruku Radnoj grupi lično prenijela predstavnica Vijeća Evrope u BiH, gđa Caroline Ravaud, na četvrtoj sjednici Radne grupe održanoj 5. maja 2010. godine. Tema ove sjednice bilo je razmatranje mogućnosti za izvršenje obaveza Bosne i Hercegovine prema presudi, kao i inoviranje Akcionog plana. Ovom je prilikom gđa Ravaud također istakla da će Vijeće Evrope pružiti tehničku pomoć u pravcu formiranja ekspertnog tijela koje će raditi na izmjenama Ustava BiH, pri čemu su se svi članovi Radne grupe složili da postoji potreba za formiranjem takvog tijela. Zaključeno je da na narednu sjednicu, zakazanu za 11. maj 2010. godine, članovi Radne grupe dođu sa svojim prijedlozima, odnosno da u pisanoj formi dostave svoje mišljenje u pogledu formiranja institucionalnog okvira za izmjene Ustava.⁴⁶

Dana 11. maja 2010. održana je peta sjednica Radne grupe, na kojoj su se razmatrale različite mogućnosti u smislu sastava i mandata institucije, odnosno komisije koja bi bila zadužena za rad na izmjenama Ustava. Ministarstvo pravde BiH je na ovoj sjednici zaduženo da sačini dokument koji će sadržavati sve prijedloge stranaka u ovom pogledu.

⁴⁵ Dostupno na: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1725.htm>.

⁴⁶ Izvještaj o radu Radne grupe, fusnota 44, *supra*.

Istog dana, Komitet ministara Vijeća Evrope usvojio je Deklaraciju o BiH, u kojoj se direktno referiralo na Rezoluciju 1725.⁴⁷ U ovoj je deklaraciji taksativno nabrojano pet stavki koje predstavljaju očekivanja Komiteta ministara Vijeća Evrope u pogledu BiH, a kojima se naglašava nužnost prioritnog usaglašavanja Ustava i zakonskog okvira sa ECHR-om, ali i mogućnost i potreba korištenja međunarodne pomoći i bliske koordinacije sa predstavnicima međunarodne zajednice kako bi se „osigurao koherentan i efikasan zajednički međunarodni pristup ustavnoj reformi u Bosni i Hercegovini u skladu sa zahtjevima presude Evropskog suda za ljudska prava”.⁴⁸

Šesta sjednica Radne grupe održana je 31. maja 2010., nakon što je 19. maja 2010. odgođena zbog nedostatka kvoruma. Na šestoj sjednici Radne grupe, ministar pravde BiH Bariša Čolak ponudio je na razmatranje dva prijedloga: prijedlog Zakona o osnivanju Komisije za ustavne promjene i prijedlog Odluke o osnivanju Komisije za ustavne promjene, pri čemu su napravljene po dvije verzije kako Zakona tako i Odluke, sa razlikom u definiciji mandata same Komisije. Naime, u oba slučaja pravila se razlika u definiciji riječi „sveobuhvatne”, odnosno u pogledu toga da li je Komisija imala zadatak da pripremi sveobuhvatne ili samo ustavne promjene kojima će se ispuniti postprijemne obaveze Bosne i Hercegovine prema Vijeću Evrope i osigurati napredak zemlje ka euroatlantskim integracijama, s prioritnim fokusom na provedbu presude u predmetu Sejdić i Finci. Nakon višesatne diskusije koja nije rezultirala konkretnim zaključcima, od članova Radne grupe je zatraženo da do naredne sjednice Radne grupe, predviđene za 14. juni 2010. godine, Ministarstvu pravde BiH dostave stavove svojih stranaka o ovom pitanju te eventualne prijedloge amandmana.

Na osnovu izvještaja Doris Pack, Evropski parlament je 11. juna 2010. usvojio Rezoluciju o situaciji u BiH.⁴⁹ Između ostalog, u Rezoluciji se govori o potrebi pokretanja ustavnih reformi i ispunjavanja drugih prioritnih obaveza Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija.

Na sedmoj sjednici Radne grupe održanoj 14. juna 2010. godine konstatirano je da stranke nisu dostavile svoje amandmane na navedene prijedloge. Umjesto toga, Ministarstvo pravde BiH iznijelo je prijedlog Zakona o Komisiji za Ustav i prijedlog Odluke o Komisiji za Ustav, kojima je utvrđen mandat u skladu sa Rezolucijom 1725

⁴⁷ CM(2010)59, 11. maj 2010, dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1620849&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.

⁴⁸ Ibid., tačka 4.

⁴⁹ Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&reference=B7-0342/2010>.

Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope. Mandat ovog tijela, prema navedenim prijedlozima, trebao se sastojati u pripremanju ustavnih promjena kojima će se provesti presuda u predmetu Sejdić i Finci, u potpunom usklađivanju Ustava BiH sa odredbama ECHR-a, u radu na pripremi sveobuhvatnih ustavnih promjena kojima će se ispuniti postprijemne obaveze Bosne i Hercegovine prema Vijeću Evrope, osiguravanju ubrzanog napretka zemlje ka euroatlantskim integracijama, te u upućivanju pripremljenog paketa ustavnih promjena Parlamentarnoj skupštini BiH.

Nakon obavljene diskusije, navedeni prijedlozi Ministarstva pravde BiH nisu usvojeni, pri čemu su stranke zastupale sljedeće stavove: predstavnici HDZ-a iznijeli su stav da je Rezolucija 1725 jasna i konkretna, te da akt o osnivanju komisije ili drugog tijela treba donijeti u formi zakona. Nadalje, istakli su da, do sljedeće sjednice, članovi Radne grupe trebaju obaviti dodatne razgovore sa predsjednicima svojih političkih stranaka. Stav SDA bio je da je tekst Rezolucije 1725 temelj kojeg se treba pridržavati, a da ponuđeni prijedlozi Zakona i Odluke predstavljaju minimum u odnosu na Rezoluciju. U skladu s tim, nužno je donijeti Zakon u cilju provođenja sveobuhvatnih ustavnih promjena, zbog čega je predloženo da se održi još jedna sjednica Radne grupe kako bi se sačinio izvještaj o radu ovog tijela. Stav Stranke za BiH bio je da bi akt o osnivanju komisije za ustavne promjene trebao biti u formi zakona. SNSD je zastupao stav da se rad buduće Komisije treba temeljiti na provođenju presude Sejdić i Finci, te da akt o osnivanju tog ekspertskog tijela treba biti u formi odluke. Prijedlog predstavnika SDS-a i PDP-a bio je da akt o osnivanju Komisije treba donijeti u formi odluke, a ujedno su naglasili da presuda Sejdić i Finci treba da bude prioritet tog tijela. Zaključeno je da svi članovi Radne grupe do naredne sjednice, planirane za 22. juni 2010. godine, trebaju imati konačne stavove u vezi sa ponuđenim prijedlogom Zakona i Odluke, te da se na istoj sjednici sačini izvještaj o radu Radne grupe.

Ministarstvo pravde BiH je u četiri navrata (22. juna, te 12., 19. i 21. jula 2010. godine) zakazivalo sjednicu Radne grupe. Međutim, zbog nedostatka kvoruma usljed nedolaska predstavnika SNSD-a i SDS-a, nije bilo moguće održati niti jednu od tih sjednica.

Imajući u vidu da Radna grupa nije postigla dogovor oko formiranja institucionalnog okvira za ustavne reforme, Ministarstvo pravde BiH je predložilo da Vijeće ministara BiH donese sljedeće zaključke: da se usvoji Izvještaj o radu Radne grupe za provođenje Akcionog plana za izvršenje presude i da se Radna grupa zaduži da nastavi sa svojim aktivnostima odmah nakon provedbe općih izbora 3. oktobra 2010. godine, te da najkasnije u roku od 30 dana izvijesti Vijeće ministara BiH o svom radu.

Ova detaljna hronologija navedena je da ukaže na dubinu proceduralnog labirinta u kojem je izgubljena mogućnost provođenja presude prije izbora održanih u oktobru 2010. godine. Pored neuspjeha bosanskohercegovačkih vlasti da odgovore na ovaj zadatak u smislu dogovora oko suštinskih promjena, potrebno je naglasiti i činjenicu da se čitav proces odvijao na dosta birokratiziran, netransparentan način. Na naš zahtjev da nam dostave transkripte sjednica Radne grupe, predstavnici Ministarstva pravde su odgovorili da nam ih ne mogu proslijediti bez saglasnosti svakog pojedinačnog člana Radne grupe.⁵⁰ Ti bi transkripti bacili dodatno svjetlo na stepen ozbiljnosti i stručne pripremljenosti članova Radne grupe da odgovore ovom kompleksnom zadatku, pa možemo samo izraziti žaljenje zbog toga što ih nismo mogli dobiti. Na osnovu istupa u medijima i naših razgovora s predstavnicima nekih političkih partija u Bosni i Hercegovini stječe se dojam da provođenje presude, zapravo, nije bilo u vrhu liste prioriteta političkih aktera u našoj zemlji u dosadašnjem periodu. Prijedlozi koji su dolazili od samih stranaka u pravilu nisu bili dovoljno jasni, argumentirani, principijelni i elaborirani, a najčešće nije bilo moguće dobiti odgovor na jednostavno pitanje: zašto baš određeno rješenje, a ne neko drugo.

Također, hronologija događaja jasno ukazuje na nepostojanje političke volje ključnih aktera da se ovim pitanjem ozbiljno pozabave, što se može vidjeti iz otkazivanja sjednica zbog nedostatka kvoruma, te iz činjenice da se stranke nisu mogle usaglasiti ni o samoj formi, odnosno proceduri vezanoj za aktivnosti na polju reforme Ustava (u narednom poglavlju vidjeti platforme i pozicije samih političkih stranaka o provođenju presude).

Drugo pitanje koje se postavlja u ovom kontekstu tiče se samih rokova provođenja presude: koliko je bilo realno očekivati da se tako kompleksan ustavni zahvat, koji se odgađao sve ovo vrijeme nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, ne samo u smislu konkretnih ustavnih intervencija već i u domenu konkretnih i detaljno elaboriranih prijedloga za promjenu tripartitnog sastava Predsjedništva BiH i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, poduzme u periodu od nekoliko mjeseci nakon donošenja presude.⁵¹ Caroline Ravaud, specijalna predstavnica generalnog sekretara Vijeća Evrope u BiH, istakla je da rokovi i očekivanja relevantnih evropskih instanci nisu bili nerealni i da se demokratski legitimitet izbornog procesa mogao postići jednostavnim intervencijama usmjerenim na brisanje diskriminirajućih odredbi iz

⁵⁰ Komunikacija putem e-maila obavljena 30. augusta 2010. godine.

⁵¹ Vidjeti Milanović 2010.

samog Ustava.⁵² No, kako će pokazati nastavak analize, čini se da jednostavna rješenja za provođenje presude u predmetu Sejdić i Finci naprosto ne postoje.

Ipak, da se naslutiti da kratki inicijalni rokovi nisu bili izraz principijelnog stava evropskih instanci, već prije sredstvo pritiska na bosanskohercegovačke vlasti kako bi se učinile neophodne promjene i pokušale implementirati nužne reforme prije oktobarskih izbora. Izgledi da će Bosna i Hercegovina pretrpjeti značajnije sankcije zbog neprovođenja presude, u skladu sa početnim očekivanjima, razmjerno su mali, iako će neaktivnost države po tom pitanju sasvim sigurno ugroziti i usporiti njen napredak u evropskim integracijama.⁵³ Kontradikcija je sadržana u tome da, kako se sada sve češće ističe, ne postoji neki jasno određen rok za izvršenje presude. Pored toga, u djelovanju ESLJP-a nije neuobičajeno da su rokovi znatno fleksibilniji kada su za izvršenje njegovih presuda potrebne strukturne reforme.⁵⁴ Trenutna pozicija relevantnih institucija Vijeća Evrope jest da će se svakako nastojati da prioritetne reforme budu izvršene što prije. Prema riječima Caroline Ravaud, evropske institucije u ovom času jedino znaju šta je apsolutno neprihvatljivo: to da se naredni opći izbori 2014. godine provedu u skladu sa aktuelnim diskriminirajućim odredbama Ustava BiH i Izbornog zakona.⁵⁵

Važno je istaći i to da se stječe dojam da su kritike i prijetnje koje su dolazile od međunarodne zajednice bile znatno oštrije u inicijalnom periodu nakon objavljivanja presude, a pogotovo dok se čekalo na konkretne rezultate aktivnosti bosanskoherce-

⁵² Lični intervju sa Caroline Ravaud, 26. august 2010.

⁵³ Lični intervju sa visokopozicioniranim predstavnikom međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini obavljen 27. oktobra 2010.

⁵⁴ Komitet ministara Vijeća Evrope, u skladu sa članom 54 ECHR-a, nadzire provođenje presuda ESLJP-a, te je usvojio niz pravila o vršenju ove funkcije. Ta pravila u principu ne navode stroge rokove za provođenje presuda ovog suda. Jedini vremenski okvir koji je naveden u tim pravilima vezan je za slučajeve u kojima presuda ima tzv. sistemske implikacije. Za te slučajeve predviđeno je da Komitet čeka šest mjeseci između dva razmatranja konkretnih mjera koje je država preduzela u pravcu provođenja presuda. Značajno je napomenuti i to da ovaj period „čekanja” može biti i obnovljen na zahtjev same države. Vidjeti Pravila o provođenju presuda i uslovima prijateljske nagodbe od 10. maja 2006. Pravila su dostupna na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=999329&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>. Ipak, i ovaj fleksibilni vremenski okvir često se narušava. Pored toga, značajna kašnjenja u izvršenju presuda zabilježena su i u slučajevima koji predviđaju isplatu pravedne naknade u individualnim slučajevima. Iako je za takve isplate predviđen rok od tri mjeseca, mnoge države su sa izvršenjem te obaveze kasnile i preko šest mjeseci. Vidjeti Lambert-Abdelgawad 2008, str. 6; Milanović (2010) u ovom kontekstu navodi i primjer predmeta Hirst pred ESLJP-om, u kojem vlada Ujedinjenog Kraljevstva već pet godina nije izvršila presudu koja utvrđuje da zatvorenici ne može biti oduzeto biračko pravo samo na osnovu njihovog statusa.

⁵⁵ Lični intervju sa Caroline Ravaud, 26. august 2010.

govačkih vlasti. Od momenta „neuspjeha” Radne grupe, odnosno od momenta raspisivanja općih izbora za oktobar 2010. bez suštinskih promjena, predstavnici međunarodne zajednice su se i dalje oglašavali, ali ne više tako konkretnom terminologijom u smislu forme sankcija koje bi Bosna i Hercegovina mogla pretrpjeti u slučaju neprovođenja presude u predviđenom roku.

Pored sagledavanja uloge evropskih struktura u dosadašnjem procesu provođenja presude, potrebno je reći i nekoliko riječi o stavu relevantnih evropskih institucija prema samoj supstanci ustavnih promjena koje presuda implicira. Naime, iako su se u komunikaciji evropskih zvaničnika prema javnosti, relevantnim dokumentima i rezolucijama konstantno isticale varijacije već pomenutog koncepta slobodne procjene (*margin of appreciation*), prema kojem država ima određenu slobodu da bira adekvatne modalitete izvršenja presuda⁵⁶, isti akteri i zvanični dokumenti rijetko su propuštali da referiraju na relevantna mišljenja VK. Kontradikcija se sastoji u tome da mišljenja VK, kako će pokazati nastavak analize, ne ostavljaju previše prostora za slobodnu procjenu, već ukazuju na rješenja koja su prihvatljiva i na ona koja ne nude napredak u ovom kontekstu. Kako ističe predstavnica Vijeća Evrope u Bosni i Hercegovini, tu nema pretjerane kontradikcije, jer referirajući na mišljenja VK, evropske instance samo ističu ono što one same podrazumijevaju pod ustavnim reformama i izvršenjem presude.⁵⁷ No, postavlja se pitanje koliko su ta savjetodavna mišljenja preskriptivna i u kojoj mjeri zaista izražavaju stavove i Komiteta ministara Vijeća Evrope, koji je jedini formalno nadležan za praćenje izvršenja presude.

Također, interesantna je i indikativna činjenica da su mediji intenzivno pratili događanja vezana za presudu u predmetu Sejdić i Finci u periodu od kraja decembra 2009. do kraja marta 2010. godine. Mediji su nastavili pratiti razvoj situacije i nakon tog perioda, ali ne takvim intenzitetom i predanošću. Uglavnom je bilo riječi o reakcijama na konkretne događaje i aktivnosti koje su uslijedile nakon objavljivanja presude, gotovo bez ikakve istraživačko-analitičke inicijative. Pored toga, medijski izvještaji uglavnom su bili fokusirani na sam proces i moguće sankcije koje bi mogle pogoditi Bosnu i Hercegovinu usljed neblagovremenog izvršenja presude. Od više od stotinu relevantnih medijskih izvještaja koje smo konsultirali, samo njih nekoliko nije bilo fokusirano na to pitanje. U skladu s tim, stječe se dojam da je malo učinjeno na promoviranje same presude, njenog sadržaja, suštine diskriminacije „ostalih” i

⁵⁶ Vidjeti, npr., Rezoluciju 1725 Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, fusnota 45, *supra*, par. 7.

⁵⁷ Lični intervju sa Caroline Ravaud, 26. august 2010.

stvarnih razloga i argumenata na kojima se presuda bazira. Na taj način, mediji u Bosni i Hercegovini doprinijeli su tome da se pitanje provođenja presude u predmetu Sejdić i Finci prije dovodi u vezu sa ispunjavanjem nejasnog evropskog diktata, nego sa ostvarivanjem čitavog niza važnih prava jedne kategorije građana Bosne i Hercegovine.

5. DOSADAŠNJI PRIJEDLOZI MODALITETA IZVRŠENJA PRESUDE

Prije svega, treba istaći da su neki prijedlozi i ranije cirkulirali u javnoj sferi, ali su na značaju i aktuelnosti dobili tek nakon presude. VK je, u određenoj formi, razmatrala većinu prijedloga već i u ranijim analizama i mišljenjima, među kojima se ističe ono o ustavnoj situaciji i ovlaštenjima visokog predstavnika.⁵⁸

Temeljne razlike u prijedlozima koji su cirkulirali javnom sferom od objavljivanja presude u predmetu Sejdić i Finci do danas odnose se na *modalitete izbora* (neposredno ili posredno) članova Predsjedništva. Prva grupa prijedloga, uz neznatne varijacije, podrazumijeva da se postojeći sistem direktnih izbora za tročlano Predsjedništvo BiH zamijeni praksom imenovanja članova Predsjedništva, koje bi vršila Parlamentarna skupština BiH, u pravilu uz suštinski ravnopravnu ulogu oba njena doma.⁵⁹ Pored toga, varijacije se uglavnom odnose na *broj članova ove institucije vlasti*: dok jedni ističu da bi Bosna i Hercegovina trebala imati samo jednog predsjednika⁶⁰, drugi zagovaraju rješenje prema kojem bi pored predsjednika

⁵⁸ Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima visokog predstavnika, fusnota 5, *supra*. Zbog njihovog značaja, sveobuhvatnosti i frekventnosti u relevantnim dokumentima evropskih institucija o Bosni i Hercegovini, mišljenja VK posebno elaboriramo i kritički analiziramo u Poglavlju 14 ove studije.

⁵⁹ Kao jedan od rijetkih izuzetaka, VK je smatrala da je najpovoljnije rješenje prema kojem članove Predsjedništva samostalno bira Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH (vidjeti Poglavlje 14, *infra*). Aprilski paket ustavnih amandmana iz 2006. godine, npr., predviđa indirektan izbor članova Predsjedništva (sastavljenog od jednog predsjednika i dva potpredsjednika, za koje je predviđena i mogućnost rotacije na mjestu predsjednika unutar jednog četvorogodišnjeg mandata – o čemu je trebalo da naknadno odlučuje Parlamentarna skupština BiH) – među poslanicima Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH i od strane ovog doma, ali *na prijedlog Doma naroda*. Isto je rješenje predviđao i tzv. butmirski paket ustavnih amandmana iz novembra 2009. godine. Prikaz izmjena Ustava BiH u skladu s tim prijedlogom dostupan je na: http://www.ustavnareforma.ba/files/articles/20091101/274/bs.Amandmani_na_Ustav_BiH_Butmirski_paket,%202011.11.2009..pdf.

⁶⁰ Vidjeti npr.: Vehabović i Zaimović-Kurtović 2010, str. 7; Nedžad Jusić, predsjednik Vijeća nacionalnih manjina BiH, „Jedan predsjednik ili četiri člana”, *Oslobođenje* (25. februar 2010); lični intervju sa Dervom Sejdićem (23. juli 2010. godine); Naša stranka je u svojim *Političkim principima za ustavno uređenje BiH* iz 2009. godine također iznijela takav prijedlog, ali uz zahtjev da na svakim narednim izborima predsjednik bude iz drugog naroda, odnosno iz kategorije „ostalih” (dostupno na: http://nasastranka.ba/index.php?option=com_content&task=view&id=284&Itemid=77).

djelovala i dva ili čak tri potpredsjednika, uz mogućnost njihove rotacije na toj funkciji unutar istog izbornog ciklusa.⁶¹ Aprilski paket ustavnih rješenja iz 2006. godine predviđao je upravo takav model posrednog izbora članova Predsjedništva BiH. VK je također ovaj prijedlog istakla kao najpovoljniji, jer pojednostavljuje izborni proces, jača državu i favorizira međuetničku saradnju, te na elegantan način izbjegava etnički ekskluzivitet u kontekstu prava na pristup funkciji u okviru ove institucije vlasti BiH.⁶² Pored toga, i neki relevantni akteri u Bosni i Hercegovini, kao što je npr. Hrvatska demokratska zajednica (HDZ), istakli su da bi upravo takvo rješenje eliminiralo brojne aktuelne nedostatke u izboru članova ove institucije.⁶³ Na taj način, kako ističu zagovornici ovog sistema izbora Predsjedništva BiH, mogle bi se eliminirati etničke determinante samih izbora za Predsjedništvo, dok bi se adekvatno predstavljanje etno-kulturnih grupa osiguralo kroz praksu Parlamentarne skupštine BiH, čiji sastav i procedure entitetskog i etničkog veta predstavljaju dovoljne garancije za pluralistički sastav ovog tijela izvršne vlasti BiH.

Drugi pristup izvršenju presude zadržava trenutni broj i status članova Predsjedništva i princip njihovog neposrednog izbora, ali podrazumijeva uvođenje neutralne ustavne odredbe koja ne bi navodila etničku pripadnost članova Predsjedništva, već bi utvrđivala da jedan član Predsjedništva treba biti izabran iz Republike Srpske, dok bi preostala dva bila birana iz Federacije BiH.⁶⁴ Ovo je rješenje od samog početka označeno kao minimalističko, ali i kao ono koje je moglo osigurati brzo izvršenje presude i održavanje nedavno okončanih izbora na principima nediskriminacije.⁶⁵ Jedina razlika je u tome što su određeni akteri, dominantno stranke

⁶¹ Hrvatska demokratska zajednica BiH (HDZ BiH) (vidjeti *Ustav BiH – amandmani*, dokument dostupan na: <http://www.hdzbih.org/e-dokumenti/hdz-bih.html>); HDZ 1990 (vidjeti dokument *Platforma za novi ustav*, dostupan na: <http://www.hdz1990.org/category/hdz1990/noviustav/>); Stranka demokratske akcije (SDA) (vidjeti dokument *Platforma za ustavnu reformu*, dostupan na: <http://www.sda.ba/files/file/Platforma%20SDA%20za%20ustavnu%20reformu.pdf>). Posebnu varijaciju predstavlja prijedlog prema kojem, uz jednog predsjednika, ovaj organ izvršne vlasti čine i tri potpredsjednika, pri čemu se dodatni, četvrti član uvodi radi predstavljanja nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih (Mujakić et al. 2010, str. 20).

⁶² Vidjeti VK, Mišljenje o različitim prijedlozima za izbor Predsjedništva Bosne i Hercegovine, CDL-AD(2006)004, 20. mart 2006.

⁶³ Lični intervju sa visokim dužnosnikom HDZ-a, 2. august 2010.

⁶⁴ To je, npr., bio stav Saveza nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) i Srpske demokratske stranke (SDS). Vidjeti nacrt Rezolucije Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope o potrebi hitne ustavne reforme u Bosni i Hercegovini i eksplanatorni izvještaj koji su sačinili Kimo Sasi i Karin S. Woldseth, 27. april 2010., par. 16 (dostupno na: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12222.htm>).

⁶⁵ Vidjeti Damir Banović i Saša Gavrić, „Jedan prijedlog privremene reforme“, *Oslobođenje* (6. februar 2010), str. 29.

iz RS-a, u ovom rješenju vidjeli i maksimum ustavnih promjena u ovoj fazi⁶⁶, dok su drugi, uglavnom predstavnici stranaka iz FBiH, međunarodne zajednice i evropskih instanci, isticali da taj prvi korak ustavne reforme ne bi trebao prejudicirati nužne kasnije ustavne promjene.⁶⁷

Treća grupa prijedloga kao zajednički imenitelj ima zadržavanje direktnog izbora članova Predsjedništva, ali i uvjerenje da postizanje istinske ravopravnosti građana i kolektiviteta u Bosni i Hercegovini zahtijeva povećanje broja članova kolektivnog šefa države. Taj je broj varirao od četiri – uključujući tri iz reda konstitutivnih naroda i jednog iz reda „ostalih”, koji su predlagali savjetodavna tijela nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini⁶⁸, ali i Stranka za BiH⁶⁹, do pet, kako je u svom nastupu u Parlamentarnoj skupštini BiH u martu 2010. godine sugerirao ekspert iz oblasti izbornih sistema Daniel Bochsler. Prema iznimno zanimljivom Bochslerovom prijedlogu, tri člana Predsjedništva bi nastavila da budu birana prema etničkim kriterijima, dok bi se izbor preostala dva člana obavljao ne na osnovu etničke pripadnosti, već na osnovu izbornog nadmetanja za međuetničke glasove na temelju zajedničkih platformi i projekata.⁷⁰

Ako izuzmemo davni, radikalni i, po svemu sudeći, politički nerealni prijedlog VK, koji podrazumijeva ukidanje Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH i prebacivanje procedure zaštite vitalnog nacionalnog interesa u Predstavnički dom⁷¹, u pogledu ovog tijela zakonodavne vlasti bilo je manje varijacija u prijedlozima. Ipak, razlika između dvije dominantne opcije koje su u tom kontekstu ponuđene veoma je zanimljiva i ilustrativna te stoga vrijedna posebnog razmatranja u Poglavlju 15 ove analize. Ovdje treba istaći samo to da su svi relevantni akteri iz aktualnih političkih struktura gotovo

⁶⁶ O tome npr. govori i nedavno usaglašeni stav SNSD-a i SDS-a. Vidjeti “SNSD i SDS: Ustavne promjene samo u slučaju 'Sejdić – Finčić’”, *Dnevni avaz* (28. oktobar 2010).

⁶⁷ Lični intervju sa Caroline Ravaud, 26. august 2010. Vidjeti i Rezoluciju o situaciji u Bosni i Hercegovini Evropskog parlamenta, fusnota 49, *supra*.

⁶⁸ Vidjeti Prijedlog amandmana na Ustav BiH Vijeća nacionalnih manjina BiH, dokument br. 03-50-1-460-11/10, 26. mart 2010. godine, amandman IV.

⁶⁹ „Nakon presude suda u Strazburu: SBiH traži četvrtog člana u Predsjedništvo BiH”, *Dnevni avaz* (27. januar 2010); „Belkić Markert: Promjena Ustava”, *Oslobođenje* (29. januar 2010).

⁷⁰ Bochsler 2011. Osim navedenog, Bochsler je ponudio još jedan prijedlog, koji podrazumijeva uvođenje pravila „geometrijske sredine” (pri čemu broj članova Predsjedništva može, ali i ne mora, da bude pet). Vidjeti Poglavlje 14 ove studije.

⁷¹ VK, Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH..., fusnota 5, *supra*, par. 36 i 80. Zanimljivo je da su neki autori interpretirali odredbu člana 4(3) tačka g) Ustava BiH (koja govori o mogućnosti raspuštanja Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH odlukom Predsjedništva BiH ili samog Doma naroda) kao pokazatelj da je Dom naroda eksplicitno koncipiran kao privremeno tijelo zakonodavne vlasti. Vidjeti Slye 1996, str. 464, fn. 28.

konsenzualno predlagali da izmjena ustavne odredbe o sastavu Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH jednostavno treba ići u pravcu proširenja ovog tijela zakonodavne vlasti, i to uključivanjem delegata iz reda „ostalih”. Izuzetak su neki predstavnici HDZ-a, koji su, protivno platformi vlastite stranke po ovom pitanju⁷², istakli da Dom naroda treba ostati dom delegata iz reda konstitutivnih naroda, budući da su „ostali” već predstavljeni u Predstavničkom domu, koji je dom svih građana.⁷³ Pored toga, kako je naglasio istaknuti predstavnik HDZ-a, manjine su već na odgovarajući način zastupljene u političkom procesu na nivou Bosne i Hercegovine kroz instituciju Vijeća nacionalnih manjina BiH, posebnog savjetodavnog tijela Parlamentarne skupštine BiH.⁷⁴

Zanimljivo je da je dominantni pristup političkih partija umnogome odstupao od rješenja koja su ponuđena u aprilskom i butmirskom paketu ustavnih promjena iz 2006, odnosno 2009. godine. Naime, oba prijedloga predviđala su smanjenje ovlaštenja Doma naroda i njihovo svođenje na pitanja zaštite vitalnog nacionalnog interesa, te zadržavanje principa prema kojem je ovo tijelo zakonodavne vlasti u principu rezervirano samo za delegate iz reda konstitutivnih naroda.⁷⁵ To svakako ukazuje na zabrinjavajući diskontinuitet politike ključnih aktera u Bosni i Hercegovini o ovom važnom pitanju, i to u periodu od samo nekoliko godina.

Dominantne partije u svojim medijskim istupima u pravilu nisu isticale posebne zahtjeve i kriterije izbora delegata iz reda „ostalih”, podrazumijevajući uglavnom aktuelnu ustavnu definiciju ove kategorije, koja obuhvata i manjine i ostale građane.⁷⁶ Vehid Šehić, iz nevladine organizacije „Forum građana Tuzla” – koji je bio veoma aktivan u ovom kontekstu, i to kao ekspert savjetnik Vijeća nacionalnih manjina BiH u razmatranju zahtjeva i modaliteta provođenja presude – istakao je, npr., da, pored

⁷² Vidjeti fusnotu 61, *supra*.

⁷³ Lični intervjui, 2. august i 25. august 2010.

⁷⁴ Lični intervjui, 2. august 2010.

⁷⁵ Amandman II tačka 2(d) aprilskog paketa ustavnih promjena jasno predviđa da Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH i dalje ostane zatvoren za „ostale”. S druge strane, ustavni amandmani iz tzv. butmirskog paketa sadrže pomalo nejasnu odredbu prema kojoj „za svaki konstitutivni narod, najmanje šest [od ukupno sedam] delegata će pripadati tom konstitutivnom narodu”. Na taj se način neutralna odredba o četrnaest delegata iz Federacije BiH i sedam delegata koji se biraju iz Republike Srpske dodatno komplicira ovom prividnom otvorenosti za „ostale”, koja vrijedi pod uvjetom da su na određeni način povezani sa konstitutivnim narodima. Vidjeti fusnote 36 i 59, *supra*.

⁷⁶ Vidjeti npr. platforme SDA i HDZ-a, fusnota 61, *supra*, pri čemu SDA eksplicitno navodi da je u Dom naroda potrebno uključiti i delegate iz reda manjina i ostale građane, dok HDZ operira negativnom definicijom – predstavnici onih koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda. Up. Vehabović i Zaimović-Kurtović 2010, str. 5.

osoba iz reda konstitutivnih naroda, u Domu naroda svoje mjesto trebaju naći samo delegati iz reda manjina, budući da je „funkcija Doma naroda... da štiti nacionalne interese kako većinskih tako i manjinskih naroda u BiH”. To istovremeno znači da u Domu nema mjesta za „one građane BiH koji su nacionalno neopredijeljeni jer oni nemaju nacionalni interes u smislu naroda u BiH pa se postavlja logično pitanje koji bi to oni nacionalni interes štitali”.⁷⁷ Na sličnom tragu, premda sa nešto sveobuhvatnijim implikacijama, Faris Vehabović, sudija Ustavnog suda Federacije BiH, istakao je da u Domu naroda trebaju biti zastupljeni i oni etno-kulturni identiteti čiji se kolektivni interesi mogu zbirno formulirati kao vitalni interesi.⁷⁸ Drugi autori su imali eksplicitniji stav u pogledu strukture „ostalih” u budućem sastavu Doma naroda, ističući da u ovom tijelu zakonodavne vlasti BiH treba osigurati i prisustvo delegata iz reda nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih građana, pri čemu bi delegati iz obje navedene kategorije bili organizirani u jedan klub delegata.⁷⁹

Posebno indikativno „kompromisno” rješenje nudio je butmirski paket ustavnih amandmana iz 2009. godine, koji je ostavljao mogućnost (ali ne i garanciju!) da u Dom naroda budu izabrana do tri delegata (od ukupno 21, koliko je taj prijedlog predviđao) iz reda „ostalih”. No, pored nedostatka garancija da će „ostali” zaista imati svoje delegate u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, dodatni problem predstavljalo je već spomenuto utvrđivanje jasne veze (identitetske, političke?) između takvih delegata i konstitutivnih naroda, te više nego indikativno uvođenje mogućnosti da delegati iz reda „ostalih”, u nedostatku vlastitoga kluba, djeluju u odgovarajućem klubu konstitutivnih naroda.⁸⁰

Pored ovih iznimno važnih konceptualnih razmatranja⁸¹, neki su se akteri bavili i brojem delegata iz reda manjina koje je potrebno uključiti u sastav Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH. Tako je Stranka za BiH, npr., predložila tri delegata⁸², dok je Vijeće nacionalnih manjina BiH sugeriralo četiri – pri čemu bi iz svakog entiteta bila zastupljena po dva delegata.⁸³

⁷⁷ „Nacionalne manjine i izmjene Ustava”, *Oslobođenje* (23. mart 2010).

⁷⁸ Vidjeti Vehabović 2010. Iako govori o kolektivnim pravima „ostalih”, čini se da autor prvenstveno misli na nacionalne manjine, jer na nekoliko mjesta u navedenom tekstu referira na Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina.

⁷⁹ Vidjeti Mujakić et al. 2010, str. 16. Vidjeti također Banović i Gavrić, fusnota 65, *supra*.

⁸⁰ Vidjeti fusnotu 59, *supra*.

⁸¹ O značaju definicije „ostalih” u ovom kontekstu vidjeti analizu u Poglavlju 7 ove studije.

⁸² Vidjeti izvore navedene u fusnoti 69, *supra*.

⁸³ Vijeće nacionalnih manjina, Prijedlog amandmana..., fusnota 68, *supra*.

Način utvrđivanja delegata za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH je, međutim, izazvao značajna konceptualna mimoilaženja između samih političkih stranaka, s jedne, i predstavnika nacionalnih manjina, s druge strane. Političke stranke uglavnom nisu posebno razmatrale ovo pitanje, vjerovatno podrazumijevajući da će se delegati iz reda „ostalih” birati kao i njihove kolege iz konstitutivnih naroda – kroz entitetske parlamente.⁸⁴ Međutim, usaglašeni prijedlog ustavnih amandmana savjetodavnih tijela nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine i entiteta predviđa za bosanskohercegovačku praksu veoma inovativno rješenje, prema kojem bi delegate iz reda „ostalih” utvrđivalo Vijeće nacionalnih manjina BiH, a na osnovu odgovarajućih prijedloga savjetodavnih tijela za nacionalne manjine pri entitetskim parlamentima.⁸⁵ Osnovni razlog zbog kojeg predstavnici manjina zagovaraju ovo rješenje, kojim bi se odstupilo od prakse utvrđivanja delegata iz reda „ostalih” u Domu naroda Parlamenta FBiH i Vijeću naroda RS-a⁸⁶, jesu, kako ističu, upravo negativna iskustva sa entitetskog nivoa: predstavnici iz reda „ostalih” u parlamentima na svim nivoima pokazali su se kao instrumenti svojih stranaka, u pravilu bez ikakve komunikacije i želje za predstavljanjem zasebnih interesa manjina.⁸⁷

Međutim, kako će pokazati nastavak analize, većina navedenih prijedloga za reorganizaciju Predsjedništva BiH ima značajne nedostatke. Istovremeno, Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH je naročito osjetljivo pitanje. Posebno je zanimljivo da su iznimno rijetki glasovi u bosanskohercegovačkoj javnoj sferi, i prije i nakon presude u predmetu Sejdić i Finci, koji su tematizirali status i ulogu delegata iz reda „ostalih” u domovima naroda entitetskih parlamenata. Naime, zanemaruje se činjenica da delegati iz reda „ostalih” od trenutka donošenja amandmana na ustave FBiH i RS, a nakon odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda, učestvuju u radu „gornjih domova” oba entitetska parlamenta. No, imajući u vidu da je osnovna funkcija ovih

⁸⁴ Prema članu 4.1(a) Ustava Bosne i Hercegovine, delegate u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH iz Federacije BiH biraju „hrvatski odnosno bošnjački delegati Doma naroda Parlamenta Federacije BiH”, dok delegate iz RS-a bira Narodna skupština RS-a. Up. prijedloge koji nastoje uspostaviti simetriju u ovom domenu, tako što će i delegate iz Republike Srpske utvrđivati Vijeće naroda Republike Srpske (vidjeti Vehabović i Zaimović-Kurtović 2010, str. 5; Mujakić et al. 2010, str. 16). Vidjeti i prijedlog Šahbaza Džihanovića, koji predviđa da se i članovi Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH biraju na neposrednim izborima (Džihanović 2010).

⁸⁵ Vijeće nacionalnih manjina BiH, Prijedlog amandmana..., fusnota 68, *supra*, amandman III.

⁸⁶ Prema članu IV.A.2.8. Ustava FBiH, u skladu sa amandmanom XXXIV, delegati Doma naroda Parlamenta FBiH biraju se iz kantonalnih skupština. Prema članu 70 Ustava Republike Srpske (izmijenjenog amandmanom LIX), delegate u Vijeće naroda RS-a bira Narodna skupština RS-a.

⁸⁷ Lični intervju sa Nedžadom Jusićem, predsjedavajućim Vijeća nacionalnih manjina BiH, 24. august 2010; lični intervju sa Jakobom Fincijem, 4. septembar 2010. E-mail komunikacija sa Stevom Havreljukom, predsjednikom Saveza nacionalnih manjina Republike Srpske, 23. august 2010. Za detaljnu analizu ovog pitanja vidjeti Poglavlje 15 ove studije.

domova, kao, uostalom, i gornjeg doma Parlamentarne skupštine BiH, da štite vitalni nacionalni interes, koji je silom Ustava ograničen samo na konstitutivne narode, ove institucije, kako je to, među rijetkima, istakao Neđo Miličević, dodatno učvršćuju status manjina kao pukih posmatrača političkog procesa u Bosni i Hercegovini.⁸⁸

Naredna poglavlja ove studije ponudit će diskusiju osnovnih parametara koje treba imati u vidu pri utvrđivanju daljnjih koraka ka izvršenju presude. Naročit naglasak bit će stavljen na konceptualne, međunarodnopravne i političko-teorijske izazove i probleme u pogledu presude u predmetu Sejdić i Finci. Osnovna nit vodilja u sekciji koja slijedi, kako je već navedeno, jest balansiranje političke realnosti sa imperativima nediskriminacije u političkoj sferi. Drugi motiv kojim se rukovodimo jeste da se pitanju kojim gotovo isključivo barataju spomenuti prijedlozi – *kako* implementirati presudu, doda i nužni komplement – *zašto* baš na određeni način, koje su prednosti i nedostaci konkretnog načina implementacije koji se zagovara.

Prije prelaska na narednu sekciju, treba istaći da međunarodnopravni standardi ne nude dovoljno smjernica za definiranje ustavnih i zakonskih rješenja koja bi omogućila adekvatno provođenje presude ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci. Ipak, uvodna teorijska diskusija, zasnovana na zahtjevima i dilemama međunarodnog i, u izvjesnoj mjeri, ustavnog prava, te komparativnim iskustvima vezanim za pitanja političke participacije i političkog predstavljanja različitih identiteta, poslužiti će nam kao važan okvir za analizu konkretnih prijedloga ustavne reforme u Bosni i Hercegovini u kontekstu izvršenja presude Sejdić i Finci, a koje ćemo tematizirati u trećem dijelu ove studije. Pored toga, nadamo se da će takva uvodna diskusija ponuditi *okvir i standarde koje treba imati u vidu u kontekstu predstojećih ustavnih promjena*, barem kada je riječ o izvršenju presude u predmetu Sejdić i Finci.

⁸⁸ Miličević 2002, str. 300–301.

II. TEORIJSKE POSTAVKE I KOMPARATIVNA ISKUSTVA

6. KONSTITUTIVNI NARODI, MANJINE, „OSTALI”: KOLEKTIVITETI I NJIHOVA PRAVA

Pitanje institucionalnih rješenja za izvršenje presude u predmetu Sejdić i Finci u najneposrednijoj je vezi sa konceptualnim pitanjima: po čemu i zašto su konstitutivni narodi, zapravo, konstitutivni, ko su „ostali”, koji identiteti se mogu smatrati manjinama, po čemu se manjine razlikuju od „ostalih”, te po čemu se sve navedene kategorije razlikuju od koncepta građanina pojedinca i na njemu zasnovanoga građanskog identiteta? Političko predstavljanje u Bosni i Hercegovini kao podijeljenom društvu umnogome je bazirano na principima „diferenciranoga građanstva”⁸⁹, pa razumijevanje svakog od navedenih identiteta ima najdirektnije implikacije po principe i modele političke participacije.

Pitanje izvršenja presude u predmetu Sejdić i Finci, s pravom ili ne, prvenstveno je viđeno kao pitanje kolektivnih prava, odnosno pitanje prava manjina u Bosni i Hercegovini. Stoga se najprije treba osvrnuti na tu kompleksnu problematiku.

6.1. ŠTA ZNAČI BITI „MANJINA” U ODREĐENOM DRUŠTVU?

Kako bismo što bolje analizirali pojam politički relevantnog identiteta, odnosno problematiku „većina” i „manjina”, trebamo imati u vidu postojanje tri različita gledišta (statističko, društveno-političko i ustavnopravno) i tri različite dimenzije (identitet, vrijeme, prostor) promatranja ovih kategorija.⁹⁰

⁸⁹ Među brojnim radovima koji zagovaraju uvođenje koncepta i prakse grupno diferenciranih prava vidjeti npr. Young 1989.

⁹⁰ Predloženu tipologiju razvili smo samostalno i izričito za potrebe ove studije, ali naravno uzimajući u obzir postojeću literaturu u ovoj oblasti. Vidjeti, npr., Seymour 2002; Heinze 1999; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1201, 1993; Hilpold 2004.

6.1.1. Statističko gledište

Sa statističke tačke gledišta, manjina je ona skupina ljudi koja je brojčano manja u odnosu na cjelinu, tj. čiji je broj ispod 50% cjeline populacije. Pri tome je naročito važno razlikovati sljedeće tri dimenzije pojma „manjina”, i to u zavisnosti od (a) kriterija identiteta, (b) trenutka posmatranja (vremenski relativitet) i (c) relevantne teritorije (prostorni relativitet).

Kriteriji identiteta se dijele u dvije grupe: permanentni (tj. askriptivni) i kontingentni. U prvoj su skupini prvenstveno spolne razlike (muškarac – žena), boja kože (tzv. „rasa”), oblik očiju itd. Dakle, to su sve one osobine koje pojedinac ne može promijeniti tokom svog života ili pak one čija je promjena veoma teška (bilo iz medicinsko-tehničkih bilo iz finansijskih razloga). U drugoj su skupini karakteristike koje se mogu promijeniti, bilo lakše (npr. politička orijentacija) ili teže (državljanstvo). Naravno, ta distinkcija nije jednostavna i nije moguće svaku karakteristiku staviti u jedan ili drugi koš (kao što to pokazuju primjeri jezika ili religije).

Da li su kriteriji manjinskog identiteta, kao što su jezik ili religija, više permanentne ili kontingentne prirode zavisit će od društvenoga konteksta. U određenim će društvima ova dva elementa (zajedno ili svaki zasebno) biti posmatrani kao kontingentni. U Švicarskoj je, npr., dovoljno da se neka osoba iz njemačkoga govornog područja preseli u italijansko i nauči italijanski jezik (po mogućnosti bez pogrešnog akcenta) kako bi bila viđena, na društvenom planu, kao pripadnik italijanske govorne skupine.

S druge strane, u određenim je društvima pripadnost jednoj ili drugoj skupini viđena kao nešto što se nasljeđuje, tj. kao permanentni element ličnog identiteta. U takvim društvima jezik ili religija prerastaju u (pseudo)etničke razlike i prenose se s koljena na koljeno. To je slučaj sa religijom u mnogim državama jugoistočne Evrope, uključujući i Bosnu i Hercegovinu, gdje se određena vjera veže uz pojam „naroda” (tj. nacije, narodnosti, etničke grupe itd.) i gdje se pojedinac – *želio on to ili ne* – najčešće ubraja u jedan, drugi ili treći etnonacionalni koš na osnovu njegovog imena i/ili prezimena.

Druga dimenzija pojma manjine je njen vremenski relativitet. Ponekad se manjine ili većine mijenjaju u roku od nekoliko minuta. U zemljama sa izraženim oblicima tzv. direktne demokratije (kakvi su npr. referendumi), kao što su Švicarska, Italija ili pojedine federalne jedinice (države) SAD-a, svaki građanin se može naći u većini *ili* u manjini, a ponekad čak istog dana i u manjini i u većini (npr. ako su građani imali priliku da se izjasne na više referenduma u jednom danu). Važno je podvući da ova dimenzija ne

vrijedi samo za kontingentne kriterije identiteta, već i za one koji su manje ili više permanentnoga karaktera. Demografske promjene (čiji razlozi mogu biti imigracija/emigracija, natalitet/mortalitet, ratovi itd.) mogu učiniti da jedna grupacija, koja je na određenoj teritoriji bila u manjini, postane većina, i obrnuto. Pojedine studije npr. ukazuju na to da će Jevreji prestati biti većina u Izraelu oko 2050. godine.⁹¹

Treća dimenzija pojma manjine je teritorija, tj. njena prostorna relativnost. Osoba X može biti većina u svom gradu, manjina u svojoj regiji, pa opet većina u državi, a onda ponovo manjina u nekoj supranacionalnoj konfederaciji država. Uzmimo npr. Italijanku koja živi u gradu Bolzano. Ona je u većini u svom gradu (tj. komuni Bolzano, gdje 73% stanovnika govori italijanski, a 26% njemački jezik), u manjini na nivou Autonomne provincije Bolzano (u kojoj 69% populacije govori njemački, 26% italijanski, a 4% ladino), te opet u većini na nivou Autonomne regije Trentino-Alto Adige (gdje ca. 65% stanovništva govori italijanski, ca. 32% njemački, i ca. 3% ladino).

Iz ovoga treba izvući važan zaključak: statistički gledano, svaki čovjek je i u manjini i u većini, naročito u kontekstu vremenskog i prostornog aspekta poimanja identiteta.

6.1.2. Društveno-političko gledište

Da manjine/većine ne moraju uvijek biti definirane statistički, pokazuje primjer ženâ. U većini država postotak žena je nešto veći od postotka muškaraca (oko 52%). Bez obzira na to, žene se smatraju „manjinom”, i to prvenstveno iz dva razloga – eksplicitne diskriminacije (npr. kada žene nemaju pravo glasa, kao što je to bio slučaj u Švicarskoj sve do 1971. godine) i implicitne diskriminacije (npr. ako žena za isti posao prima mnogo manju naknadu u odnosu na muškarca). Drugi primjer su crnci u Južnoj Africi za vrijeme aparthejda. Bez obzira na to što su bili u velikoj većini u svojoj državi u odnosu na bijelce, sve do 1994. godine oni su bili manjina u društvenom i političkom životu. Treći primjer su Flamanci u Belgiji sve do početka 20. vijeka. Iako većina u ukupnom stanovništvu, bili su u manjini u politici i društvu, imajući u vidu da je prvih decenija postojanja belgijske države francuski bio jedini zvanični jezik na čitavoj teritoriji zemlje.⁹²

Ipak, važno je istaći da u većini slučajeva jedna manjinska skupina jeste manjina i sa statističkog i sa društveno-političkog gledišta.

⁹¹ Della Pergola 2007.

⁹² Vidjeti npr. Dorchy 1991.

6.1.3. Ustavnopravno gledište

Neke grupe su manjine i statistički i društveno-politički, ali ipak nisu manjine *de jure*, tj. kao ustavnopravna kategorija. To je slučaj u Švicarskoj, čiji ustavnopravni sistem ne poznaje niti priznaje pojam „manjine” ili „većine”. U skladu s tim, građani Švicarske koji govore italijanskim jezikom, a koji čine oko 4–5% ukupnog stanovništva, bez daljnega su statistička manjina. Oni su čak i društveno-politička manjina na federalnom nivou (ali ne i na nivou kantona Tićino, u kojem su većina), što je, npr., vidljivo u činjenici da državni službenici ili članovi federalnog parlamenta iz kantona Tićino u svakodnevnom radu moraju koristiti ili njemački ili francuski jezik. Bez obzira na to, oni nisu manjina *de jure*, imajući u vidu da federalni Ustav priznaje italijanski kao jedan od četiri nacionalna i jedan od tri službena jezika države, a svakom građaninu garantira ista prava.

Švicarski primjer nije izuzetak od dominantnog pravila, jer se radi o demokratiji liberalnog tipa u kojoj je „narod” konstitutivni element države (zajedno s kantonima, u skladu sa članom 1 Ustava Švicarske), ali je pripadnost tom narodu definirana prema građansko-liberalnim kriterijima. Naime, svaki građanin Švicarske – bez obzira na jezik, vjeru, boju kože, porijeklo itd. – pripada „švicarskom narodu”.⁹³ Sličnu ćemo situaciju sresti u velikoj većini zapadnih zemalja (npr. u Francuskoj, Sjedinjenim Američkim Državama).

To, međutim, nije slučaj u drugim državama, a pogotovo u zemljama istočne Evrope. U nekim slučajevima se radi o *nacionalnim državama jednog naroda*, koje izričito, u svojim ustavima, priznaju određene manjine (a samim tim i podvlače da nisu tipične građanske države već nacionalne države jednog naroda).⁹⁴ U Ustavu Republike Hrvatske, npr., stoji da se „Republika Hrvatska ustanovljuje [...] kao nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika autohtonih nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina i drugih, koji su njezini državljani [...]”.⁹⁵ U drugim slučajevima se radi o multinacionalnim državama, u kojima dva ili više naroda imaju status državotvornog (tj. „konstitutiv-

⁹³ Pojedini autori zagovaraju, pak, tezu da je Švicarska „multinacionalna” država sastavljena od više nacija, definiranih prema jezičkom identitetu, te da se, shodno tome, ne može govoriti o „jednoj” švicarskoj naciji (ili narodu). To je, npr., stav Willa Kymlicke (1995, str. 13). Za kritički osvrt na takvu tezu vidjeti Stojanović 2000.

⁹⁴ O etničkim ustavnim režimima u istočnoj Evropi vidjeti Dimitrijević 2002.

⁹⁵ Dostupno na: http://www.usud.hr/default.aspx?Show=ustav_republike_hrvatske&m1=13&m2=21&Lang=hr.

nog”) naroda, a građani koji ne pripadaju niti jednom od tih naroda se smatraju manjinama. Pored toga, za razliku od liberalnih država-nacija, u *multinacionalnim* državama, kakva je, npr., i Kanada, postoji dodatni nivo političkog života, na kojem takve države „sudjeluju u konstitutivnoj ustavnoj politici, koja se tiče egzistencijalnih pitanja koja se dotiču samog identiteta, pa čak i postojanja političke zajednice kao multinacionalne političke cjeline”.⁹⁶ Gotovo svakodnevni pozivi na secesiju, ukidanje entiteta ili uvođenje trećeg entiteta pokazuju apsolutnu dominaciju „konstitutivne ustavne politike” u Bosni i Hercegovini, što dodatno potvrđuje da je riječ o kompleksnoj multinacionalnoj državi.

6.2. PRIMJENA KONCEPTA „MANJINE” U KONTEKSTU BOSNE I HERCEGOVINE

U Bosni i Hercegovini niti jedan konstitutivni narod nije većina ili manjina sa ustavnopravnog gledišta, ni na nivou države ni na nivou entiteta, dok Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina iz 2003. godine nabraja 17 priznatih manjina.⁹⁷ Drugim riječima, ustavnopravno, teritorijalno i vremenski govoreći, konstitutivni narodi nisu i ne mogu biti manjine u Bosni i Hercegovini. No, u zavisnosti od konkretne teritorije, odnosno administrativne jedinice, i konstitutivni narodi su manjine u statističkom i društveno-političkom smislu: Bošnjaci i Hrvati u Republici Srpskoj, Srbi u Federaciji BiH, Bošnjaci i Srbi u Livanjskom kantonu itd.

U skladu sa spomenutom formulom identiteta, Bosna i Hercegovina se ponekad određuje i kao zemlja manjina, budući da u njoj ne postoji dominantna nacija, kao što je to slučaj u Hrvatskoj, Sloveniji ili Bugarskoj i u velikoj većini zemalja svijeta. Po tome je Bosna i Hercegovina, npr., slična Nepalju ili Papua Novoj Gvineji, gdje još veći broj grupa učestvuje u cjelini državnog identiteta.⁹⁸ Međutim, jedan od ključnih koncepata

⁹⁶ Choudhry 2007, str. 611.

⁹⁷ Član 3: „BiH štiti položaj i ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina: Albanaca, Crnogoraca, Čeha, Italijana, Jevreja, Mađara, Makedonaca, Nijemaca, Poljaka, Roma, Rumuna, Rusa, Rusina, Slovaka, Slovenaca, Turaka, Ukrajinaca i drugih koji ispunjavaju uvjete iz stava 1. ovog člana.” *Službeni glasnik BiH*, 12/03 i 76/05. Dostupno na: <http://www.bhric.ba/dokumenti/legislativa/BHS%20%20Zakon%20o%20manjinama.pdf>.

⁹⁸ Vidjeti npr. Subedi 1999. Papua Nova Gvineja je posebno zanimljiva u ovom kontekstu, jer u njenoj populaciji od sedam miliona stanovnika najveća jezička grupa broji oko 150.000 pripadnika. Vidjeti, npr., Reilly 2000.

koji određuje sadašnji ustavni poredak države jest „konstitutivnost naroda”.⁹⁹ Jedna od značajki koncepta konstitutivnih naroda, kako to ističe Gro Nystuen, jeste upravo ta da tri dominantne grupe ni u kom slučaju ne mogu biti smatrane manjinama.¹⁰⁰ Treba istaći da je to ne samo ustavna odredba, već i konzistentna pozicija svih relevantnih političkih aktera u Bosni i Hercegovini, koji ističu da je status manjine neprihvatljiv za konstitutivne narode u „trenutnom pravnom scenariju”.¹⁰¹

Preambula Ustava BiH koju, prema autoritativnom stavu Ustavnog suda BiH, treba smatrati neodvojivim segmentom normativnog dijela najvišeg pravnog akta BiH¹⁰², određuje Srbe, Hrvate i Bošnjake kao konstitutivne narode koji, u zajednici sa „ostalima”, donose ustavni akt. Pored činjenice da ni odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda nije značajnije promijenila dominaciju Srba, Bošnjaka i Hrvata u samom tekstu Ustava, konstitutivnost tri najveća etno-kulturna kolektiviteta u Bosni i Hercegovini ogleda se u nizu privilegija, prvenstveno u političkoj sferi. U Domu naroda Parlamenta FBiH i Vijeću naroda Republike Srpske, delegati iz reda konstitutivnih naroda, organizirani u klubove naroda, imaju privilegirani status, koji se, pored ostalog, ogleda u značajnoj ulozi u sazivanju i utvrđivanju dnevnog reda sjednica, te u pravu veta radi zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Pored toga, privilegije za tri kolektiviteta protežu se na čitav niz državnih institucija – kakve su npr. Ustavni sud BiH, ustavni

⁹⁹ Važno je istaći da koncept „konstitutivnih naroda” nije nepoznat u teoriji nacija i nacionalizma, iako ne uvijek pod tim imenom. Taj koncept naročito koriste autori koji zagovaraju ideju „multinacionalne države”: sve nacije koje sačinjavaju, tj. konstituiraju, takvu državu imaju poseban status i posebna kolektivna prava. „Kako bi se zagarantirala održivost multinacionalne države, potrebno je ugraditi princip priznanja konstitutivnih nacija (*nations constitutives*) i prihvatiti institucionalne posljedice takvog pristupa (specijalni status, asimetrični federalizam, pravo veta itd.)”, tvrdi, npr., Michel Seymour (2001) (prijevod citata sa francuskog N. S.). U praksi je, ipak, teže naći države u kojima pojam „konstitutivnih naroda” ima isti značaj kao u Bosni i Hercegovini, pogotovo u kontekstu liberalnih građanskih demokratija u kojima je glavni nosilac suvereniteta upravo „građanin” a ne „zajednica” ili etnički definirana „nacija”. U Kanadi se, npr., često govori o „osnivačkim narodima” (*peuples fondateurs*), tj. o Frankokanađanima i Anglokanađanima, ali pripadnost građana jednom ili drugom narodu nije bazirana na etničkim kriterijima, kao što je to slučaj u Bosni i Hercegovini, već na specifičnoj kombinaciji jezičkih i kulturnih karakteristika. Propali plan Kofi Anana za Kipar (2004) predviđao je koncept „konstitutivnih država” (grko-kiparska i tursko-kiparska država unutar Ujedinjene Republike Kipar), kojima bi bio zagarantiran „jednak status” (*equal status*), a osnovna karakteristika njihovog odnosa bila bi „politička jednakost” (*political equality*) a ne odnos većina – manjina (vidjeti http://unannanplan.agrino.org/Annan_Plan_MARCH_30_2004.pdf).

¹⁰⁰ Nystuen 2005, str. 138, fn. 437.

¹⁰¹ Venice Commission, fusnota 7, *supra*; Lični intervju sa Caroline Ravaud, 26. august 2010.

¹⁰² Ustavni sud BiH, Odluka o konstitutivnosti naroda, fusnota 8, *supra*.

sudovi entiteta, te Ombudsman BiH, gdje su ključne pozicije, bilo eksplicitno bilo implicitno, rezervirane samo za pripadnike konstitutivnih naroda. Naročito zanimljiva i ilustrativna u ovom smislu jeste paradoksalna formulacija aktuelnog Zakona o Ombudsmanu BiH, koji utvrđuje da se ombudsmeni „imenuju iz tri konstitutivna naroda“, ali da to „ne isključuje mogućnost imenovanja i iz reda ostalih“.¹⁰³ U tom smislu, Bosna i Hercegovina kao država s pravom se određuje kao multinacionalna ili paritetna država tri naroda.¹⁰⁴ No, poseban problem, na koji je jasno ukazala i presuda u predmetu Sejdić i Finci, jest kako se taj paritet odražava na prava drugih kolektiviteta, ali i pojedinaca koji se ne žele izjasniti kao pripadnici nekog kolektiviteta.

Naročito je zanimljivo razmotriti koncept konstitutivnih naroda u svjetlu najautoritativnije definicije manjine artikulirane u međunarodnom pravu, prema kojoj su najznačajnije objektivne karakteristike manjine numerička inferiornost u odnosu na ostatak populacije i nedominantna pozicija u državi.¹⁰⁵ Svaki od konstitutivnih naroda, i prema prijeratnom popisu¹⁰⁶, a i prema relevantnim recentnijim procjenama¹⁰⁷, statistički je inferioran u odnosu na ostatak populacije države. Jedino što ove kolektivitete izdvaja od manjina *per se* jeste njihov kolektivni politički položaj i njihov status tripartitne društveno-kulturne dominacije, koji ima svoju ustavnu osnovu, a prema nekim autoritativnim stajalištima, i svoj historijski kontinuitet.¹⁰⁸ No, situacija u pogledu kolektivne dominacije i nedominacije u bosanskohercegovačkom kontekstu, unatoč odluci Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda, u kojoj se proglašava princip „kolektivne jednakosti“ konstitutivnih naroda širom države (dakle, kako na nivou BiH, tako i u entitetima i kantonima Federacije BiH), dosta je kompleksna i vrijedna dodatnog razmatranja.

Prije svega, treba naglasiti da su međunarodnopravna perspektiva i praksa o pitanju definiranja i distribucije manjina i većina u državi dosta konfuzne i nekonzistentne.

¹⁰³ Član 3, stav 7, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Ombudsmanu za ljudska prava u BiH, dostupno na: <http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/o%20namera/zakon%20o%20izmjenama%20i%20dopunama%20zakona.pdf>.

¹⁰⁴ Vidjeti Palermo i Woelk 2003, str. 228.

¹⁰⁵ Capotorti 1991, str. 96, par. 568.

¹⁰⁶ Vidjeti *Etnička obilježja stanovništva: Rezultati za republiku i po opštinama 1991*, Zavod za statistiku Republike BiH, Sarajevo, oktobar/listopad 1993, dostupno na: <http://www.bhas.ba/arhiva/census1991/Etnicka%20obiljezja%20stanovnistva%20bilten%20233.pdf>.

¹⁰⁷ Vidjeti, npr., *Lična karta BiH*, dostupno na: <http://www.predsjednistvobih.ba/o-bih/?cid=8143,2,1>.

¹⁰⁸ Vidjeti, npr., Ustavni sud BiH, Odluka broj U-5/04, 27. januar 2004, par. 22 („Ustavni sud podsjeća da je, od početka moderne državnosti Bosne i Hercegovine, princip multietničnosti, odnosno konstitutivnosti naroda (Bošnjaka, ranije Muslimana, Srba i Hrvata), bio jedan od najbitnijih elemenata koji je svoje mjesto našao u Ustavu, kao najvišem pravnom aktu jedne države.”).

Prema mišljenju Savjetodavnoga komiteta za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina (u daljnjem tekstu: FCNM), konstitutivni bi se narodi mogli smatrati manjinama za potrebe Konvencije, naročito kada je riječ o njihovoj zaštiti na teritorijama i u entitetima u kojima se nalaze u faktički manjinskoj poziciji.¹⁰⁹ Na sličan način, VK je, u svom mišljenju o Belgiji, istakla da se međunarodni standardi zaštite manjina u principu primjenjuju i na one kolektivitete koji su dominantni na nivou države, ali se nalaze u statistički inferiornoj poziciji na određenoj teritoriji.¹¹⁰ S druge strane, Komitet UN-a za ljudska prava, koji nadgleda primjenu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i donosi odluke po individualnim peticijama pojedinaca koji navode da su njihova prava zaštićena Paktom prekršena, u odluci u predmetu Balantyne i drugi protiv Kanade¹¹¹, istakao je da se anglofoni stanovnici Kvebeka ne mogu smatrati manjinom u toj provinciji (pa im pripadaju samo individualna, ali ne i manjinska prava na jezik, kulturu i obrazovanje), jer čine većinu u Kanadi kao cjelini.

Konstitutivni narodi u Bosni i Hercegovini u pravilu su statistički dominantni, kako na nivou općina tako i na nivou jedinica srednjeg nivoa vlasti. No, kao što je dobro poznato i izvan Bosne i Hercegovine, Ustavni sud BiH je u svojoj odluci o konstitutivnosti naroda iz 2000. godine uveo drugačiji pristup definiranju većina i manjina i na nivou entiteta i kantona. Prema toj odluci, zasnovanoj na specifičnoj interpretaciji prava na nediskriminaciju, koje podrazumijeva zabranu asimilacije, ali i segregacije, konstitutivni narodi uživaju „kolektivnu jednakost” na cijeloj teritoriji države – dakle, konstitutivni su u oba entiteta, uključujući i kantone. Kako u svojoj analizi navodi Anna Morawiec-Mansfield, odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda bila je naširoko hvaljena, ne samo zbog toga što je osigurala da sva tri naroda imaju jednaka kolektivna prava u oba entiteta, već i zbog činjenice da je istovremeno na konzistentan način očuvala pravnu fikciju prema kojoj su konstitutivni narodi zaista dovoljno međusobno različiti da zaslužuju zasebna kolektivna prava.¹¹² Ipak, kako navodi bivši sudija Ustavnog suda BiH, presuda ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci ukazuje na nužnost proširivanja koncepta kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda i na manjinske kolektivitete u Bosni i Hercegovini, odnosno na „ostale”.¹¹³

¹⁰⁹ Savjetodavni komitet za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Mišljenje o BiH, fusnota 9, *supra*, par. 28.

¹¹⁰ Venice Commission, Possible groups of persons to which the Framework Convention for the Protection of National Minorities could be applied in Belgium, CDL-AD(2002)1, 8–9. mart 2002.

¹¹¹ Komunikacije br. 359/1989 i 385/1989, U.N.Doc. CCPR/C/47/D/359/1989 i 358/1989/Rev.1 (1993).

¹¹² Morawiec-Mansfield 2003, str. 2052–2053.

¹¹³ Vidjeti Marko 2010, str. 143.

7. KO SU „OSTALI” U BOSNI I HERCEGOVINI?

Uzimajući u obzir različita gledišta i dimenzije pojma „manjina”, postavlja se pitanje gdje uvrstiti i kako odrediti poziciju „ostalih” u BiH.¹¹⁴

Prije toga je potrebno detaljnije pojasniti ko čini kategoriju „ostalih”. Prvenstveno se radi o sljedećim osobama (pri čemu treba naglasiti da se navedene deskriptivne karakteristike međusobno ne isključuju):

- a. Sa ustavnopravnog stanovišta, to su svi pojedinci koji ne pripadaju niti jednom od tri „konstitutivna” naroda. Takvo određenje proizlazi iz dejtonskog Ustava BiH iako se, u principu, pripadnost konstitutivnim narodima, kao i drugim etno-kulturnim kolektivitetima u Bosni i Hercegovini, izražava samo putem subjektivne identifikacije (bila ona aktivna, tj. kako se sam pojedinac osjeća, ili pasivna, tj. kako drugi posmatraju i identificiraju pojedinca). Ranije se takva identifikacija zapisivala u službenim dokumentima, npr. u službenom zahtjevu za ličnu kartu, prije rata (1992–1995), ali i prvih godina nakon njega. Danas je to rijetkost za „obične građane”, ali se, npr., zahtijeva od kandidata na izborima (prema Izbornom zakonu iz 2001. godine).
- b. „Ostali” su, ipak, građani Bosne i Hercegovine, što nije slučaj sa stranim državljanima koji žive na njejoj teritoriji, pa čak i ako oni pripadaju jednom od konstitutivnih naroda (npr. Hrvati iz Hrvatske i Vojvodine, Srbi iz Srbije, Krajine i Crne Gore, Bošnjaci iz Crne Gore i Srbije itd.).
- c. Dakle, to su (1) osobe koje pripadaju drugim narodima, narodnostima, etničkim skupinama i sl. – npr.: Romi, Jevreji, Albanci, Slovenci, Crnogorci, Česi, Rusini itd., (2) osobe iz tzv. miješanih brakova, (3) osobe koje iz ličnih/ideoloških/principijelnih razloga ne žele pripadati bilo kakvoj etnički definiranoj zajednici (npr. zato što žele biti samo građani Bosne i Hercegovine i ništa drugo).

„Ostali” su manjina u Bosni i Hercegovini – i statistički, i društveno-politički, i ustavnopravno, i međunarodnopravno (što se vidi iz Ustava i niza drugih akata koji štite

¹¹⁴ Vidjeti općenito Bogdanović 2008.

i afirmiraju prava samo konstitutivnih naroda); i vremenski (jučer, danas, sutra) i prostorno (u općinama, kantonima, entitetima i državi). Jedina mogućnost (koliko god moralno, pa i pravno upitna – kako će pokazati nastavak analize)¹¹⁵ da pripadnici ove heterogene grupacije, u aktuelnom ustavnom okviru, prevaziđu status manjine i poziciju nemogućnosti ravnopravnog sudjelovanja u političkom i javnom životu jest da se formalno pridruže jednom od tri konstitutivna naroda, pa makar to bilo i izričito fiktivno, koristeći činjenicu da nigdje nije formalno definirano kako se treba ili može verificirati nečija „pripadnost” ovom ili onom narodu. Drugim riječima, pravno govoreći, ništa ne zabranjuje gospodinu Sejdiću ili gospodinu Finciju, kao izričitim pripadnicima (čak i predstavnicima) Roma odnosno Jevreja, da se na izborima deklariraju kao kandidati iz reda Bošnjaka ili Hrvata ili Srba.

Treba napomenuti i to da se nakon izmjena Izbornog zakona iz 2008. godine garantiraju mjesta za predstavnike nacionalnih manjina (definiranih državnim Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina iz 2003. godine) na lokalnom nivou, ukoliko, prema rezultatima popisa iz 1991, one čine više od 3 posto stanovništva općine.¹¹⁶ Bez obzira na to što smo i ovdje suočeni sa sličnom dilemom (kako pouzdano utvrditi ko „pripada” Rusinima u općini X?), važno je istaći da taj zakon ipak *ne* mijenja (tj. ne poboljšava) situaciju dijela „ostalih” iz prve i druge kategorije (vidjeti navedenu tačku c) i onih koji, kako smo naznačili, *ne mogu i/ili ne žele* biti viđeni kao pripadnici neke etničke skupine, već samo kao građani Bosne i Hercegovine.

¹¹⁵ Za detaljniju elaboraciju ovog problema vidjeti Poglavlje 13 ove studije.

¹¹⁶ Neslužbena prečišćena verzija Izbornog zakona BiH, sa svim izmjenama i dopunama, dostupna na: <http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI/POIZpw110508.pdf>. O problemima u implementaciji ove zakonske odredbe vidjeti više u Crnjanski-Vlajčić i Fetahagić 2009.

8. POLITIČKA PARTICIPACIJA MANJINA: DESKRIPTIVNO I SUPSTANCIJALNO PREDSTAVLJANJE

Presuda u predmetu *Sejdić i Finci* odnosi se na diskriminaciju u političkom i javnom životu, pa ova sekcija nastoji pojasniti temeljne kategorije u tom domenu.

8.1. TEORIJSKE POSTAVKE

Jednakost je osnovno načelo liberalne demokratije. Ono važi i za politička prava, tj. za pasivno i aktivno biračko pravo. Aktivno biračko pravo je pravo glasanja po principu „jedan čovjek, jedan glas”. Pasivno biračko pravo podrazumijeva pravo svakog građanina da se kandidira na izborima. S druge strane, nijedan građanin nema pravo da *bude* izabran. Takvo pravo – koje se u staroj Grčkoj posmatralo kao „pravo da se služi” političkoj zajednici – naravno nije moguće ostvariti u teoriji i praksi predstavničke (reprezentativne) demokratije.¹¹⁷

Posljednjih 20-ak godina se u političkoj teoriji sve više govori o mogućnosti, a posebno o potrebi da se prevaziđe klasično liberalno načelo „jedan čovjek, jedan glas” i da se pored (ali ne i umjesto) individualnih prava dozvoli i ostvarivanje kolektivnih prava, npr. putem tzv. „grupnog predstavljanja”.¹¹⁸ Naša diskusija o političkim pravima etno-kulturnih identiteta u Bosni i Hercegovini se, naravno, svrstava upravo u kategoriju kolektivnih prava.

Prije nego što razjasnimo pojam grupnog predstavljanja, potrebno je ukazati na jednu važnu distinkciju razvijenu u teorijama reprezentacije: distinkcija između supstancijalne i deskriptivne reprezentacije.¹¹⁹ Za to će nam najbolje poslužiti sljedeći primjer:

Konkretno situacije u Sjedinjenim Američkim Državama ukazuju na to da postoje bijelci – prvenstveno iz Demokratske stranke – koji su članovi američkog parlamenta

¹¹⁷ Pitkin 1967, str. 73.

¹¹⁸ Vidjeti Kimlika 2002.

¹¹⁹ Vidjeti Pitkin 1967.

(Kongresa) i koji se aktivno zalažu za propise i zakone koji služe velikoj većini afroameričkog stanovništva: afirmativna akcija, antidiskriminacija, sveobuhvatna zdravstvena zaštita, borba protiv siromaštva, inkluzivno školstvo. Oni, dakle, predstavljaju *supstancijalne* interese većine afroameričke populacije, iako ne dijele njihovu boju kože, tj. upravo onu osobinu koja je najčešće izvor i temelj diskriminacije. S druge strane, određeni članovi parlamenta – prvenstveno iz Republikanske stranke – su Afroamerikanci, a *ne zalažu* se posebno za interese većine afroameričke populacije. Oni, dakle, predstavljaju tu populaciju *deskriptivno* ali ne i supstancijalno.

Deskriptivno predstavljanje ponekad se naziva i „predstavljanje u ogledalu“ (*mirror representation*), to jest, „za zakonodavno telo se kaže da predstavlja opštu javnost ukoliko odražava etničke, polne ili klasne karakteristike javnosti”.¹²⁰ Prema ovom konceptu reprezentacije, predstavljanje „nije djelovanje sa autoritetom... niti bilo kakva vrsta djelovanja”.¹²¹ Takvo predstavljanje, kako ističe Hanna Pitkin, „zavisí od karakteristika predstavnika, od toga *kakav* on jeste i *što* jeste, odnosno od toga da predstavnik nešto *bude*, prije nego da nešto radi. Predstavnik ne radi za druge; on doslovno ‘stoji’ za njih (i umjesto njih) na osnovu sličnosti i reflektiranja” njihovih karakteristika.¹²² Ipak, Pitkin se u svom klasičnom djelu bavila građanstvom kao cjelinom i nije razvila odgovarajuću teoriju predstavljanja grupa ili kolektiviteta. Vernon van Dyke je među prvima oštro kritizirao takav pristup, podsjećajući na to da su i u vrijeme kada je Pitkin pisala svoju studiju grupe *kao grupe* bile predstavljene u političkom životu u nekim zemljama (pri čemu navodi primjere Fidžija, Novog Zelanda, Libana i Belgije). Štaviše, kako Van Dyke ističe, grupe imaju pravo da budu predstavljene u politici, budući da pored zahtjeva za ravnopravnošću i slobodom, postoji i potraga za zajednicom, odnosno grupom.¹²³ U međuvremenu, Van Dykeov pionirski rad dobio je značajne pristalice, tako da je ideja predstavljanja grupa već pustila duboke korijene u demokratskoj teoriji, ali i u domenu međunarodnih standarda.¹²⁴

Važno je da imamo na umu navedenu distinkciju, pošto se pod zahtjevom za tzv. deskriptivno predstavljanje često podrazumijeva da poboljšanje takve vrste

¹²⁰ Kimlika 2002, str. 166.

¹²¹ Pitkin 1967, str. 61.

¹²² Ibid.

¹²³ Van Dyke 1995, str. 49.

¹²⁴ Vidjeti općenito npr. Kimlika 2002, te Mansbridge 1999. U domenu međunarodnog prava ljudskih prava, prvenstveno vidjeti tzv. *soft law* dokumente kao što su Preporuke iz Lunda o djelotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, OSCE (septembar 1999), te Komentar o efektivnoj participaciji osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u kulturnom, ekonomskom i društvenom životu i u javnim poslovima Savjetodavnoga komiteta za FCNM, ACFC/31DOC(2008)001, 5. maj 2008.

predstavljanja u parlamentu (konkretno: bolja zastupljenost manjina) dovodi i do poboljšanja supstancijalne reprezentacije manjina. Naravno, to ne mora biti slučaj. Naime, kako kritičari deskriptivnog predstavljanja ističu, sama logika reprezentativnog (predstavničkog) modela demokratije protivi se toj ideji. Navedena logika traži da svaki građanin bude slobodan da izabere svoje predstavnike prema *idejama* koje ti predstavnici brane i za koje se zalažu a ne prema ličnim karakteristikama samih predstavnika.¹²⁵ Ali ako određeni parlamentarac mora biti žena kako bi zastupala interese žena, Jevrej kako bi branio prava Jevreja ili crnooki kako bi se zalagao za probleme ljudi crnih očiju itd., onda se postavlja ključno pitanje *kako je uopće moguće da član parlamenta zastupa interese bilo kog drugog građanina osim samoga sebe*. Iz tog razloga je i sam Kymlicka prinuđen da prizna da „ako 'nikakva količina mišljenja i naklonosti, bez obzira koliko pažljivih i čestitih, ne može da preskoči granice iskustva' [tu Kymlicka citira Anne Phillips], kako onda neko uopšte može da predstavlja nekog drugog?“¹²⁶ Ako bolje razmislimo, jedina mogućnost da se garantira *deskriptivna* zastupljenost (iako ne i supstancijalna) svih kategorija društva jest upravo ta da se članovi parlamenta biraju mehanizmom lutrije/kocke a ne putem izborâ.¹²⁷

8.2. DESKRIPTIVNA NASUPROT SUPSTANCIJALNOJ REPREZENTACIJI U BOSNI I HERCEGOVINI

Navedenu razliku između deskriptivnog i supstancijalnog predstavljanja svakako treba imati u vidu kada se razmišlja o predstavljanju kolektiviteta u Bosni i Hercegovini. Još uvijek aktuelni zahtjev da članovi Predsjedništva iz Federacije BiH moraju biti Bošnjak i Hrvat, odnosno da član iz Republike Srpske mora biti Srbin, u suštini reflektira koncept deskriptivnog predstavljanja. Međutim, unatoč ponekad različitim intepretacijama samih članova Predsjedništva i njihove dominantne upućenosti na određene, etnički definirane segmente biračkog tijela u Bosni i Hercegovini, bošnjački i hrvatski članovi Predsjedništva iz Federacije BiH, te srpski član tog tijela iz RS-a, ne predstavljaju etničke kolektivitete (izuzev u izričito deskriptivnom smislu), kako se to često ističe, već su oni

¹²⁵ Vidjeti razliku između „politike ideja“ (*politics of ideas*) i „politike prisustva“ (*politics of presence*) u Phillips 1995.

¹²⁶ Kimlika 2002, str. 168.

¹²⁷ Selekcija političkih predstavnika putem kocke/lutrije zasniva se na principu slučajnog izbora (*random selection*), a ideja je da u proceduru budu uključeni svi građani. Taj princip garantira svakoj osobi istu vjerovatnoću da bude birana u tijela vlasti (npr. u parlament), a istovremeno i to da će sve grupacije biti zastupljene srazmjerno njihovom broju u dotičnom društvu. Takav sistem se koristio u staroj Grčkoj, a u srednjem vijeku i u pojedinim gradovima republikama Italije (npr. u Firenci i Veneciji). Vidjeti npr. Carson i Martin 1999.

samo pripadnici tih kolektiviteta. Drugim riječima, članovi Predsjedništva, prema aktuelnoj ustavnoj formuli, prije svega supstancijalno predstavljaju entitete kao teritorijalne i izborne jedinice u Bosni i Hercegovini, dok u deskriptivnom smislu predstavljaju konstitutivne narode, bez obzira na to gdje u Bosni i Hercegovini oni žive.

Za Dom naroda vrijedi nešto drugačiji model predstavljanja. Izbor delegata za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH je posredan, jer deset delegata (po pet Bošnjaka i Hrvata) bira Dom naroda Parlamenta FBiH, a pet (Srba) Narodna skupština RS. Delegati u Domu naroda Federacije BiH u tom tijelu predstavljaju etničke kolektivitete i brinu o njihovim vitalnim interesima, dok su, zapravo, izvorno izabrani na osnovu građansko-teritorijalnog principa (u skupštinama kantona). U skladu s tim, etnički definirani elektori koji legitimitet crpe iz građanskog principa biraju etničke delegate u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH. U Republici Srpskoj, poslanici Narodne skupštine, takođe izabrani na općim, građanskim izborima, biraju etničku delegaciju u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.¹²⁸ Zanimljivo je, dakle, kako se u oba slučaja, premda po nešto drugačijim formulama, etnički legitimitet izvodi iz onog građansko-teritorijalnog. Također je zanimljivo i indikativno kako se u kontekstu javnih funkcija u javnom diskursu Bosne i Hercegovine općenito *pripadnik* i *predstavnik* nekog naroda često koriste kao sinonimi, što ukazuje na to da se i koncepti deskriptivnog i supstancijalnog predstavljanja u bosanskohercegovačkom javnom diskursu nerijetko koriste kao sinonimi. Ipak, kao što će pokazati nastavak analize, ti koncepti predstavljanja nisu puke teorijske konstrukcije, već impliciraju značajne institucionalne, pa i pravne konsekvence.

¹²⁸ Vidjeti Izborni zakon BiH, fusnota 116, *supra*, član 9.12 – 9.12e.

9. KLJUČNI KONCEPTI I MEĐUNARODNI STANDARDI ORGANIZACIJE POLITIČKE SFERE

Uprkos oprezu koji je izražen u izdvojenom mišljenju sutkinje Mijović i apokaliptičnim vizijama sudije Bonella, prema kojima bi presuda ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci mogla voditi obnavljanju sukoba u Bosni i Hercegovini,¹²⁹ pravna osnova za mišljenje dominantne većine sudija u tom predmetu, prema kojem osobe koje pripadaju kategoriji „ostalih” imaju pravo da budu kandidati za funkcije koje su im bile nedostupne silom Ustava, sasvim je jasna. To pravo im pripada ne samo na osnovu relevantnih odredbi o zabrani diskriminacije i slobodnim i fer izborima koje je sud primijenio, već i prema globalnim standardima političke participacije¹³⁰ kombiniranim sa normama ravnopravnosti i nediskriminacije.¹³¹ Poseban značaj osiguravanja nediskriminacije u političkoj sferi potvrđen je članom 5 (stav 1, tačka 3) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Tu se ističe da su države članice Konvencije, pored ostalog, dužne eliminirati rasnu diskriminaciju i osigurati jednakost svih građana pred zakonom u domenu aktivnog i pasivnog biračkog prava, prava učestvovanja u vlasti, te prava na pristup javnim funkcijama pod jednakim uvjetima.

Naročito je važno istaći da član 3 Protokola 1 uz ECHR obavezuje države članice na organiziranje „slobodnih izbora sa tajnim glasanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela”. Nešto sveobuhvatnija formulacija ovog prava, koja prelazi granice prava na slobodne izbore, sadržana je u članu 25 ICCPR-a, koji propisuje da svaki građanin ima pravo i mogućnost da, bez ikakve diskriminacije i neosnovanih ograničenja, učestvuje u upravljanju javnim poslovima, da bira i bude biran na „povremenim istinskim, općim, jednakim i tajnim izborima, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača”, te da bude primljen u javnu službu pod općim i jednakim uvjetima. Pored prava na političku participaciju, u međunarodnom pravu se artikulira i specifično pravo na demokratiju kao oblik

¹²⁹ Presuda u predmetu Sejdić i Finci, fusnota 1, *supra*, izdvojeno mišljenje o neslaganju sudije Bonella.

¹³⁰ Član 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR).

¹³¹ Član 26 ICCPR-a, član 14 ECHR-a, kao i Protokol 12 uz ECHR.

vladavine koji je, kako se često ističe, esencijalan za uživanje ostalih ljudskih prava.¹³² No, prema jednom od najautoritativnijih kritičkih osvrtu na pravo na političku participaciju, to je pravo gotovo u cijelosti fokusirano na izborna prava, dok je odredba o „učješću u upravljanju javnim poslovima“, koje podrazumijeva i kontinuiranu komunikaciju između građana i njihovih političkih predstavnika, potisnuta u drugi plan.¹³³

Premda, dakle, barem pravo na aktivno i pasivno učješće u izbornom procesu ima jasnu formulaciju u međunarodnom pravu, ni ono nije lišeno kontroverzi i nedoumica. Prije svega, pravo da se bira i bude biran nije apsolutno. Države, kako se ističe i u presudi u predmetu Sejdić i Finci, imaju pravo da utvrđuju izborne sisteme i pravila na osnovu kojih organiziraju predstavnička i druga tijela vlasti, a ta pravila mogu biti prilagođena historijskim i društveno-političkim specifičnostima svake države.¹³⁴ Također, iako je demokratija jedini politički model predviđen Konvencijom i jedini model koji je kompatibilan s njom¹³⁵, ECHR sam po sebi ne obavezuje države da usvoje određeni izborni sistem.¹³⁶ Istovremeno, niti jedna grupa nema pravo da sama određuje mehanizme participacije, niti ima bezuvjetno pravo da kao grupa bude predstavljena u političkom procesu.¹³⁷ Ipak, član 3 Protokola 1 uz Evropsku konvenciju može zahtijevati posebne izborne aranžmane – kao što je, npr., parcijalno uvođenje proporcionalnog izbornog sistema, za koji se po njegovoj prirodi smatra da je povoljniji za manjine.¹³⁸ Prema važnom stavu Evropske komisije za ljudska prava, „sistem koji uzima u obzir specifičnu situaciju manjine i većine (u konkretnom slučaju, u Sjevernoj Irskoj, op. E.H.) mora biti ocijenjen kao onaj koji olakšava građanima da slobodno izraze svoje mišljenje“.¹³⁹

Pasivno biračko pravo također podliježe određenim ograničenjima, koja bi se prije mogla nazvati razumnim pravilima političke igre. U predmetu Podkolzina protiv Latvije, ESLJP je istakao da je uvjetovanje pasivnog biračkog prava adekvatnim poznavanjem zvaničnog jezika konkretne zemlje ograničenje političkih prava koje nužno ne mora biti

¹³² Vidjeti općenito Franck 1992; up. Fox i Roth 2001, str. 333.

¹³³ Steiner 1988; up. Marks 2003.

¹³⁴ Vidjeti, npr., Hirst protiv Ujedinjenoga Kraljevstva (br. 2), ap. br. 74025/01, 6. oktobar 2005, par. 61 („svaka država članica prilagođava politički model svojoj specifičnoj demokratskoj viziji“).

¹³⁵ Npr. predmet Refah partija protiv Turske, ap. br. 41340/98, 41342/98 i 41343/98, 13. februar 2003, par. 86.

¹³⁶ Yumak i Sadak protiv Turske, ap. br. 10226/03, 8. juli 2008, par. 131.

¹³⁷ Mikmaq Tribal Society protiv Kanade, komunikacija br. 205/1986, U.N. Doc. CCPR/C/43/D/205/1986 (1991), par. 40.

¹³⁸ Vidjeti, npr., Lindsay protiv Ujedinjenoga Kraljevstva, ap. br. 8364/78, 8. mart 1979. Predstavka u ovom predmetu se ticala proporcionalnog sistema koji je, za razliku od ostatka države, uveden u Sjevernoj Irskoj. Komisija je ustanovila da je takav sistem legitiman, naročito u regijama u kojima glasači glasaju po etničkim i vjerskim linijama.

¹³⁹ Ibid., par. IX. 1.

kršenje prava priznatih u članu 3 Protokola 1 uz ECHR. Taj jezički zahtjev služi legitimnom cilju, jer se u parlamentu govori samo latvijski jezik, pa je razumno od kandidata zahtijevati da ga i govore.¹⁴⁰ Pozivanjem na specifičnosti političke evolucije svake države i stepen slobodne procjene¹⁴¹, Sud je još jednom istakao da je jedini kriterij adekvatnog izbornog sistema u skladu s Konvencijom to da on omogućava slobodno izražavanje volje birača, u skladu sa članom 3 Protokola 1 uz Konvenciju.¹⁴²

Vraćajući se u kontekst Bosne i Hercegovine, treba istaći da je Ustavni sud BiH u nedavnoj odluci potvrdio da nepropisivanje proporcionalne zastupljenosti etno-kulturnih kolektiviteta prema popisu iz 1991. godine u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH i Narodne skupštine Republike Srpske ne narušava načelo konstitutivnosti naroda, jer relevantne odredbe Ustava i Izbornog zakona, unatoč tome što eksplicitno ne propisuju takvu proporcionalnost, ne privilegiraju niti jednu etničku grupu.¹⁴³ U drugom predmetu, koji se odnosio na minimalne kvote za Bošnjake, Hrvate i „ostale“ (ali ne i Srbe) u Gradskom vijeću, a koje su predviđene Statutom Grada Sarajeva, Sud je istakao da Gradsko vijeće nije konstituirano u skladu sa Ustavom, te da Statut Grada Sarajeva diskriminira Srbe (u skladu sa članom II/4 Ustava BiH, u vezi sa članom 5, stav 1, tačka 3 Međunarodne konvencije o ukidanju rasne diskriminacije), jer za njih ne predviđa minimalnu kvotu od 20% vijećnika u Gradskom vijeću bez obzira na izborni rezultat.¹⁴⁴ Sumirajući dosadašnju jurisprudenciju Ustavnog suda BiH u ovoj oblasti, Ademović s pravom navodi da ona, iako je ponekad kontradiktorna, u suštini legitimira mogućnost različitih pristupa za različite nivoe vlasti, od većinske vladavine, preko ravnopravne zastupljenosti konstitutivnih naroda i „ostalih“, do kombinacije tih modela korištenjem minimalnih kvota za zastupljenost pomenuta četiri identiteta.¹⁴⁵

Veoma je važno naglasiti da je Ustavni sud BiH podsjetio i na to da same stranke na izbornim listama na svim nivoima imaju obavezu da ispoštuju odluku o konstitutivnosti

¹⁴⁰ Podkolzina protiv Latvije, ap. br. 46726/99, 9. juli 2002, par. 34.

¹⁴¹ „...karakteristike (izbornog procesa) koje bi bile neprihvatljive u kontekstu jednog sistema mogle bi biti opravdane u kontekstu drugog sistema.” Ibid., par. 33.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ustavni sud BiH, Odluka broj U-13/09 od 30. januara 2010. Uporedi i Odluku broj U-7/05 od 2. decembra 2005, gdje je Sud odbio ocjenu ustavnosti statuta gradova Istočno Sarajevo i Banja Luka, podržavajući, kako ističe Ademović, liberalnu neutralnost i demokratski princip vladavine većine na principu „jedan čovjek, jedan glas”. Vidjeti više u Ademović 2010, str. 28.

¹⁴⁴ Ustavni sud BiH, Odluka broj U-4/05 od 22. aprila 2005.

¹⁴⁵ Ademović 2010.

naroda i osiguraju odgovarajući etno-kulturni pluralizam među kandidatima, u skladu sa popisom iz 1991. godine: „U suprotnom, političke stranke... dovode sebe u opasnost da ostvareni izborni rezultat ne odgovara broju mandata koji će pripasti toj stranci u odgovarajućem zakonodavnom tijelu.”¹⁴⁶ U ovom važnom stavu Ustavnog suda BiH svakako odjekuje i preporuka iz Rezolucije 1547 Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, prema kojoj političke partije imaju odgovornost da osiguraju odgovarajuću (*fair*) zastupljenost manjina u izabranim tijelima vlasti, uzimajući u obzir princip proporcionalnosti. Ipak, Rezolucija zemljama članicama ostavlja potpunu slobodu da odaberu metod kojim će taj cilj ostvariti.¹⁴⁷

U smislu predstavljanja određenih identiteta, ECHR sama po sebi ne obavezuje države da usvoje naročito niske izborne pragove koji bi omogućili predstavljanje manjina. Kako je istakla Evropska komisija za ljudska prava, odbacujući predstavku u predmetu *Silvius Magnago i Südtiroler Volkspartei protiv Italije* kao neosnovanu, proporcionalni izborni sistem sa izbornim pragom od četiri posto, koji je u to vrijeme bio na snazi u Italiji, služi tome da promovira „artikuliranje dovoljno reprezentativnih struja mišljenja” (a ne direktno reflektiranje svih iole značajnijih političkih interesa). To je, prema Komisiji, legitiman cilj u skladu s Konvencijom.¹⁴⁸ Ipak, ESLJP je u drugom predmetu¹⁴⁹, iako nije utvrdio da je izborni prag od deset posto previsok u pogledu konkretnih izbora u Turskoj, na koje se predstavka odnosila – jer je ustanovljeno da postoje i drugi mehanizmi koji osobama koje su negativno pogođene konkretnim izbornim pragom omogućavaju zastupljenost u parlamentu – istakao da je takav izborni prag u principu previsok i da ga je potrebno sniziti. Iako na nivou evropskih institucija ne postoji obavezujući standard ili preporuka u pogledu adekvatnog izbornog praga, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope je u rezoluciji iz 2007. godine istakla da u razvijenim demokratijama izborni prag za parlamentarne izbore ne bi trebao biti viši od tri posto. Prema ovoj rezoluciji, „isključivanje brojnih grupa iz prava da budu predstavljene štetno je za demokratski sistem”. Stoga je potrebno postići balans između „ravnopravne zastupljenosti mišljenja u zajednici i efikasnosti parlamenta i vlade”.¹⁵⁰ Ipak, kako je potvrdio i ESLJP, iako je izborni prag od pet posto bliži praksi zemalja članica Vijeća

¹⁴⁶ Ustavni sud BiH, Odluka broj U-4/05 od 22. aprila 2005, par. 30

¹⁴⁷ Rezolucija 1547 Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, Stanje ljudskih prava i demokratije u Evropi, 2007, par. 82.

¹⁴⁸ Evropska komisija za ljudska prava, *Silvius Magnago i Südtiroler Volkspartei protiv Italije*, ap. br. 25035/94, Odluka o dopustivosti od 15. aprila 1996.

¹⁴⁹ *Yumak i Sadak protiv Turske*, fusnota 136, *supra*, par. 147.

¹⁵⁰ Rezolucija 1547 Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, fusnota 147, *supra*, par. 58.

Evrope, konkretni detalji izbornog sistema jedne zemlje trebaju biti ocijenjeni u svjetlu specifičnosti njenog historijskog i ustavnog razvoja.¹⁵¹

U kontekstu presude u predmetu Sejdić i Finci i u kontekstu ove studije, međutim, postavlja se pitanje: da li je i pod kojim uvjetima konsocijacijska demokratija kompatibilna s ljudskim pravima u domenu političkog i javnog života.¹⁵² Drugim riječima, postavlja se pitanje da li i pod kojim uvjetima specifičnosti konsocijacijskog izbornog procesa, zasnovanog na kombinaciji proceduralne demokratije i rezerviranja određenih političkih funkcija za dominantne kolektivitete, mogu biti smatrane „slobodnim i fer izborima” i „odrazom volje birača” (u skladu sa članom 3 Protokola 1 uz ECHR).

¹⁵¹ Yumak i Sadak protiv Turske, fusnota 136, *supra*, par. 132.

¹⁵² Vidjeti Machnyikova i Hollo 2010, str. 141–142.

10. NOVI MEĐUNARODNI STANDARDI – KOLEKTIVIZACIJA POLITIČKE PARTICIPACIJE?

Važno je istaći i to da su principi i argumenti navedeni u prethodnoj sekciji o međunarodnim standardima „univerzalistički“, i to u smislu da se jednako odnose na sve građane jedne države, bez obzira na njihovo porijeklo i individualne karakteristike. Drugo, ali podjednako važno pitanje koje treba postaviti u kontekstu ove studije jeste i pitanje prava manjina. Naravno, to pitanje ESLJP nije mogao razmatrati u predmetu Sejdić i Finci, budući da ECHR ne sadrži specifične odredbe posvećene zaštiti manjina. Ovo je pitanje relevantno ne samo u kontekstu presude u predmetu Sejdić i Finci, već i u svjetlu recentnih međunarodnih standarda, naročito onih koji su se razvili na tlu Evrope¹⁵³, a koji podrazumijevaju obavezu država da osiguraju odgovarajuću političku participaciju manjina u odnosu na sva pitanja koja ih se direktno tiču. To je pitanje također značajno i zbog toga što smo u razgovorima sa relevantnim akterima u Bosni i Hercegovini u okviru ovog istraživanja došli do zaključka da se kategorija nacionalnih manjina u mogućim novim ustavnim rješenjima za BiH percipira i pozicionira znatno drugačije u odnosu na druge identitete iz kategorije „ostalih“. O njihovim pravima se ozbiljno raspravlja u vezi sa kolektivnim političkim predstavljanjem i kolektivnom zaštitom njihovih interesa u političkoj sferi.¹⁵⁴ Dobar primjer takvog tretmana manjina su prijedlozi koji podrazumijevaju uvođenje četvrtog člana Predsjedništva, koji bi se birao iz kategorije manjinskih kolektiviteta. Štaviše, tokom brojnih tribina, konferencija i susreta političkih zvaničnika od 22. decembra 2009. godine naovamo, pitanje provođenja presude Sejdić i Finci veoma često se tumačilo prvenstveno, ako ne i isključivo, kao pitanje prava manjina.¹⁵⁵

¹⁵³ Vidjeti član 15 FCNM-a (1995); član 2(3) UN-ove Deklaracije o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama (1992). Vidjeti također i OSCE-ove Preporuke iz Lunda (1999).

¹⁵⁴ Nekoliko naših sagovornika u toku ovog istraživanja istaklo je da u kategoriji „ostalih“ samo manjine mogu imati kolektivni interes ekvivalentan interesu konstitutivnih naroda.

¹⁵⁵ Npr. javna rasprava o posljedicama neimplementacije presude u predmetu Sejdić i Finci, održana 17. septembra 2010. godine u Parlamentarnoj skupštini BiH, u organizaciji Vijeća nacionalnih manjina BiH.

Član 15 FCNM-a propisuje da će države članice „osigurati neophodne uvjete za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, naročito onim koji se tiču njih”. Unatoč dosta slaboj i dvosmislenoj formulaciji ovog člana, Komitet za FCNM je, kako ističu eksperti i analitičari prakse implementacije ove konvencije, razvio veoma snažnu interpretaciju prava na političku participaciju manjina, koja podrazumijeva ne samo da se njihov glas treba čuti u procesu donošenja odluka koje ih se tiču, već i da se jasno reflektira u konačnom ishodu.¹⁵⁶ Pritom, za takav rezultat postoje dvije generalne proceduralno-institucionalne opcije: konsultacije (putem različitih savjetodavnih tijela za manjine) i političko predstavljanje. Prema relevantnim mišljenjima Savjetodavnoga komiteta za FCNM, te dvije opcije se međusobno ne isključuju.¹⁵⁷ Iako Opći komentar br. 25 Komiteta za ljudska prava UN-a ističe da se izbori moraju odvijati prema liberalnom principu „jedna osoba – jedan glas”¹⁵⁸, globalni standardi zaštite manjinskih prava predviđaju i specijalne pozitivne mjere s ciljem zaštite identiteta manjina i prava osoba koja pripadaju toj kategoriji stanovništva.¹⁵⁹ U predmetu Gorzelik i drugi protiv Poljske¹⁶⁰ i ESLJP je podržao praksu specijalnih mjera za zaštitu manjina, ističući da „demokratija ne podrazumijeva samo da mišljenje većine mora uvijek preovladati: potrebno je ostvariti balans koji će osigurati pravedan i adekvatan tretman manjina i izbjeći svaku zloupotrebu dominantne pozicije”.¹⁶¹

No, osnovni je problem u bh. kontekstu taj što se pomenuti novi standardi ne koriste samo kao argumenti u diskursu prava manjina, već se među ekspertima i komentatorima često navode i kao pravna osnova za kolektivna politička prava konstitutivnih naroda.¹⁶² Drugim riječima, iako navedeni standardi ukazuju na to da etno-kulturni kolektiviteti mogu imati zasebna prava u političkoj sferi, oni ne nude smjernice za eventualnu distribuciju takvih prava među različitim kolektivitetima iste kategorije. Činjenica je, dakako, da sve etno-kulturne grupe ne mogu biti priznate kao zasebni nosioci prava u političkoj sferi. Zbog toga se, npr., u političkoj i pravnoj teoriji ističu različiti kriteriji koji se mogu primijeniti u tu svrhu: veličina grupe¹⁶³,

¹⁵⁶ Vidjeti općenito Henrard 2008.

¹⁵⁷ Vidjeti npr. Verstichel 2003.

¹⁵⁸ Komitet za ljudska prava UN-a, Opći komentar 25, 1996, par. 21.

¹⁵⁹ Komitet za ljudska prava UN-a, Opći komentar 23, 1994, par. 6.2.

¹⁶⁰ Gorzelik i drugi protiv Poljske, ap. br. 44158/98, 17. februar 2004.

¹⁶¹ Ibid., par. 90.

¹⁶² Vidjeti, npr., Gilbert 2002, str. 322.

¹⁶³ Vidjeti, npr., Tamir 1993, str. 75.

konzistentna primjena demokratskog principa na etno-kulturne kolektivitete¹⁶⁴ ili unutarnja kohezija, odnosno kolektivna individualnost grupe¹⁶⁵. Elaboracija tih kriterija prevazilazi okvire ovog istraživanja. Ipak, dovoljno je istaći to da niti jedan od navedenih kriterija nije naročito pouzdan niti lišen kontroverzi. Naime, kako je već naglašeno u ovoj studiji, države imaju značajan stepen slobodne procjene u pogledu distribucije kolektivnih političkih prava. Ipak, kako će nastavak analize pokazati, sloboda koju države imaju u tom domenu nije neograničena.

¹⁶⁴ Pojednostavljeno rečeno: što je veći broj onih koji izražavaju određeni zahtjev, to je njihov zahtjev bolje utemeljen. Vidjeti, npr., Murphy 2001.

¹⁶⁵ Raic 2002, str. 269.

11. PRINCIPI I MEHANIZMI PREDSTAVLJANJA KOLEKTIVNIH IDENTITETA

U skladu s navedenim novim standardima prava manjina, te općim tendencijama u ovoj oblasti, relevantni međunarodni instrumenti, kako sumira Joseph Marko, govore o dvije dimenzije participacije manjina: pravo svih osoba da biraju i budu birane, te kolektivno pravo na proporcionalnu zastupljenost u državnim institucijama.¹⁶⁶

Presuda u predmetu Sejdić i Finci, iako se odnosi na pristup izbornom procesu u kontekstu Predsjedništva BiH i na praksu delegiranja u gornji dom Parlamentarne skupštine BiH, u značajnoj mjeri se tiče koncepta i prakse političkog predstavljanja, pa i tom pitanju treba posvetiti dužnu pažnju.

Palermo i Woelk¹⁶⁷ prave razliku između politički „osiguranog” i pravno „garantiranog” predstavljanja manjina. Prvi pristup bazira se na metodama političke prakse, kakve su, npr., uvođenje niskog izbornog praga, koji omogućava (ali ne garantira) prisustvo predstavnika manjina u parlamentima. Drugi je pristup zasnovan na garantiranim mjestima u parlamentu za pripadnike manjina. Zemlje kao što su Rumunija, Hrvatska, Mađarska i Slovenija u svojim ustavima sadrže odredbu o rezerviranim mjestima u parlamentima za predstavnike manjina, bez obzira na izborne rezultate.¹⁶⁸

U praksi, političko predstavljanje manjinskih kolektiviteta postiže se korištenjem različitih institucionalnih i proceduralnih mehanizama – od definiranja izbornih jedinica na način da se povećaju izgledi da će kandidati iz reda manjina biti izabrani, preko uvođenja obaveze za političke stranke da uključe pripadnike manjinskih zajednica na izborne liste, do rezerviranja mjesta u parlamentima za predstavnike manjina.¹⁶⁹ U Sloveniji, npr.,

¹⁶⁶ Marko 2003, str. 182–183.

¹⁶⁷ Palermo i Woelk 2003.

¹⁶⁸ Marko 2003, str. 183; up. Htun 2004.

¹⁶⁹ Vidjeti, npr., Venice Commission, Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision-Making Process in European Countries, CDL-AD(2005)009, 15. mart 2005; up. Bochsler 2010.

Mađari i Italijani kao manjine ne samo da imaju pravo birati svoje predstavnike u parlamentima na osnovu zasebnih manjinskih lista, već njihovi zastupnici imaju pravo veta na odluke koje se direktno tiču ovih kolektiviteta.¹⁷⁰ U Hrvatskoj je također, putem rezerviranih mjesta u Saboru, osigurano predstavljanje zakonom priznatih manjina.¹⁷¹

Pored predstavljanja manjinskih kolektiviteta u parlamentima i vladi, važan instrument osiguravanja političke participacije manjina su specijalizirana savjetodavna tijela. Ona institucionaliziraju dijalog između manjinskih organizacija i vlasti o svim pitanjima koja se tiču manjinskih zajednica.¹⁷² Njihova je uloga naročito važna u tome da se glas manjina čuje u političkom procesu prije samog odlučivanja, imajući u vidu činjenicu da predstavnici manjina, po definiciji, nisu sposobni značajnije utjecati na same odluke budući da su malobrojni.¹⁷³

Ipak, važno je imati u vidu da su prava manjina, uključujući i novije standarde političke participacije manjina, i historijski i konceptualno predviđena kao svojevrsna kompenzacija za individualističku, građansku koncepciju državne zajednice (koja se u političkoj sferi izražava načelom „jedan čovjek, jedan glas”).¹⁷⁴ Takva konstrukcija države, prema nekim utjecajnim interpretacijama, nužno favorizira dominantnu kulturu (npr. Hrvate u Hrvatskoj ili Bugare u Bugarskoj).¹⁷⁵ Imajući u vidu taj veoma značajni teorijski i empirijski uvid, a uzimajući u obzir činjenicu da u Bosni i Hercegovini ne postoji takva dominantna kultura, izazov političke participacije manjina i nekonstitutivnih kolektiviteta općenito, prema presudi ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci, sastoji se u tome da se prava manjina uspostave ne kao suplement liberalnoj demokratiji već etnokratiji – tj. institucionalnom balansu moći među tri dominantna kolektiviteta.

Takav zahtjev može se iščitati i iz same presude ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci. Naime, ESLJP je, pozivajući se na relevantna mišljenja VK, istakao da postoje aranžmani za podjelu vlasti (*power sharing*) koji nužno ne isključuju pripadnike

¹⁷⁰ Venice Commission, Report on Electoral Rules and Affirmative Action..., fusnota 169, *supra*, par. 54–57.

¹⁷¹ Prema članu 19 Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (2002), nacionalnim manjinama su zagwarantirana mjesta u Hrvatskom saboru, i to od pet do osam mjesta za predstavnike manjina koje čine preko 1,5 posto populacije, te najmanje četiri mjesta za sve ostale nacionalne manjine. Prema izmjenama i dopunama ovog zakona iz 2010. godine, potonja skupina nacionalnih manjina ima i dopunsko pravo glasa i mogućnost da bira svoje predstavnike sa lista stranaka nacionalnih manjina ili lista manjinskih udruženja.

¹⁷² Vidjeti OSCE-ove Preporuke iz Lunda (1999), tačke 12 i 13.

¹⁷³ Vidjeti Eide, 1998, par. 2.3.

¹⁷⁴ Vidjeti, npr., Opći komentar br. 25 Komiteta za ljudska prava UN-a.

¹⁷⁵ Vidjeti općenito Kymlicka 1995; vidjeti također Bader 1997, str. 771.

ostalih (nekonstitutivnih) zajednica. U tom smislu, Sud ističe da je „mogućnost alternativnih mehanizama kojima se osigurava ostvarivanje istih ciljeva... važan faktor u ovoj sferi.”¹⁷⁶

U nastavku analize elaboriramo osnovne elemente specifične za Bosnu i Hercegovinu koje potraga za takvim alternativnim mehanizmima treba uzeti u obzir.

¹⁷⁶ Presuda u predmetu Sejdić i Finci, fusnota 1, *supra*, par. 48.

12. PRAVO NA SPECIJALNU ZASTUPLJENOST, „NACIONALNI KLJUČ” I PREDMET SEJDIĆ I FINCI

Will Kymlicka, jedan od najznačajnijih modernih teoretičara multikulturalizma, protivi se, u principu, ideji deskriptivne zastupljenosti¹⁷⁷ – konkretno, uvođenju kvota za određene grupe, izuzev u dva ograničena slučaja¹⁷⁸:

– ako je određena grupacija bila sistematski diskriminirana i potlačena u prošlosti (npr. Afroamerikanci u Sjedinjenim Američkim Državama);

– kada je riječ o grupama koje imaju pravo na samoupravu (*self-government*), a to se naročito odnosi na nacije koje sačinjavaju multinacionalnu (*multination*) državu. To pravo ne postoji za etničke grupe koje ne predstavljaju autohtone elemente određene države, već su tu doselile iz drugih država (npr., putem imigracije, kao npr. Turci u Njemačkoj). U takvim slučajevima Kymlicka govori o polietničkim državama (*polyethnic states*) i polietničkim pravima (*polyethnic rights*), koja su znatno uža od prava na samoupravu i nemaju eksplicitne političke konotacije.

Međunarodnopravna perspektiva o ovom pitanju, pak, nije jedinstvena i konzistentna. Kao što je navedeno u prethodnom dijelu studije, države imaju dosta široko diskreciono pravo da uredi odnose između dominantnih i nedominantnih grupa unutar vlastite teritorije. Razmatranje kompleksnog odnosa između prava na samoopredjeljenje (koje stoji u sve jačoj tenziji između građanske i etničke interpretacije, između prava države i prava etno-kulturnih kolektiviteta) i prava manjina¹⁷⁹ izvan je fokusa ove studije. Tendencije su, međutim, takve da se čini da se postepeno sve više brišu granice između autohtonog stanovništva i tzv. novih manjina, kako na teorijskom tako i na nivou pravne prakse. Tako, npr., Aukerman uvjerljivo pokazuje da se, iako postoje značajne sličnosti u kontekstu dominantnog diskursa i legitimacije prava autohtonog stanovništva u Sjevernoj i Južnoj Americi i

¹⁷⁷ „Ideju reprezentacije ‘u ogledalu’ treba izbjeći kao opću teoriju reprezentacije.” (Kymlicka 1995, str. 140).

¹⁷⁸ Ibid., str. 141–145.

¹⁷⁹ Vidjeti općenito Musgrave 1997.

prava manjina u centralnoj i istočnoj Evropi, jasna granica između autohtonog stanovništva i „novih” manjina na području centralne i istočne Evrope ne može uspostaviti.¹⁸⁰ Štaviše, kako ističe Keating, u cijeloj Evropi „gotovo svaka etnička i nacionalna grupa može se smatrati i imigrantima i autohtonim stanovništvom, zavisno od toga koji se period uzme kao relevantan i ko vrši kategorizaciju.”¹⁸¹ Također, i praksa implementacije FCNM-a, unatoč već spomenutom pravu država da utvrde ustavnu i zakonsku definiciju manjina, uglavnom ukazuje na to da se na međunarodnopravnom planu i dalje uglavnom promovira jedinstveni koncept manjine, bez jasnih distinkcija na liniji koju zagovara Kymlicka.¹⁸²

Dakle, slobodna ocjena države o tome kojim će se grupama osigurati političko predstavljanje i putem kojih mehanizama nije neograničena. Dobar je primjer Slovenija. Iako je Ustavni sud Slovenije u odluci koja se ticala dvostrukog biračkog prava manjina (da glasaju i na redovnim i na manjinskim listama) utvrdio da dvostruki izbori za manjine predstavljaju specijalno pravo koje je u skladu sa Ustavom, budući da Ustav propisuje pozitivnu diskriminaciju¹⁸³, međunarodne institucije za zaštitu ljudskih prava izrazile su zabrinutost i osudile ekskluzivizam u domenu političke participacije manjina (tj. dominaciju mađarske i italijanske manjine), koji predstavlja diskriminaciju ostalih manjinskih kolektiviteta u toj zemlji.¹⁸⁴ Na sličan način, i Hrvatska je bila oštro kritizirana zbog nedovoljne proporcionalnosti u osiguravanju političkog predstavljanja manjina.¹⁸⁵

U pogledu drugog slučaja koji navodi Kymlicka, međutim, postoje jasne indikacije da se i u međunarodnopravnoj praksi uspostavlja veza između kontinuirane diskriminacije i marginalizacije određene grupe i njenog jačeg prava na specijalne aranžmane unutar, pa čak i van države, u smislu prava na samoopredjeljenje koje podrazumijeva i otcjepljenje.¹⁸⁶

¹⁸⁰ Aukerman 2000.

¹⁸¹ Keating 2001, str. 42.

¹⁸² Vidjeti npr. Verstichel 2003.

¹⁸³ Ustavni sud Slovenije, Odluka broj U-I-283/94, 12. decembar 1999, par. 35–36.

¹⁸⁴ Komitet UN za ukidanje rasne diskriminacije, Zaključne napomene o Sloveniji, CERD/C/304/Add.105, 1. maj 2001, par. 8; vidjeti i Zaključne napomene o Sloveniji, CERD/C/62/CO/9, 2. juni 2003, par. 9.

¹⁸⁵ Komitet UN za ukidanje rasne diskriminacije, Zaključne napomene o Hrvatskoj, CERD/C/60/CO/4, 21. maj 2003, par. 10.

¹⁸⁶ Vidjeti, npr., Afrička komisija za ljudska prava, *Katangese Peoples' Congress v Zaire*, 2000, AHRLR 72 (ACHPR 1995); također vidjeti i Vrhovni sud Kanade, *Reference Re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217.

Nema sumnje da se Bosna i Hercegovina ubraja u multinacionalne države¹⁸⁷, i to i sa ustavnopravnog (tri „konstitutivna naroda”), i sa društveno-subjektivnog stajališta (tj. kako se većina njenih građana izjašnjava, o čemu, npr., govori popis iz 1991. godine), a prema mnogima i sa historijskog stajališta (pri čemu se kao dokazi uglavnom navode *millet* sistem za vrijeme osmanske vlasti, politika austrougarske vlasti u Bosni i Hercegovini, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca, Ustav BiH iz vremena ZAVNOBiH-a itd.). To znači da, prema Kymlickinoj formuli, *nije nelogično* da određene institucije države (kao što su Predsjedništvo BiH ili Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH) sadrže rezervirana mjesta za predstavnike tri dominantna naroda u BiH.

Istovremeno, postoje određene skupine koje se, čini se, *prima facie* mogu pozvati na spomenuti argument kontinuirane diskriminacije. Upravo to je slučaj s Jevrejima i Romima. O diskriminaciji, ranijoj i sadašnjoj, Roma na prostoru Bosne i Hercegovine a i šire, postoji dovoljno dokaza i publikacija.¹⁸⁸ Iako su Jevreji danas u boljoj poziciji, ne može se zaboraviti njihov progon i istrjebljenje tokom Drugog svjetskog rata, kada je Bosna i Hercegovina bila dio Neovisne države Hrvatske.

No, prihvatanje navedene formule značilo bi da predstavnicima jedne (ili obje) grupacije treba *zagarantirati* mjesta u institucijama države, dok su u predstavkama ESLJP-u Sejdić i Finci tražili samo to da im bude *dozvoljeno da se kandidiraju* za pozicije u Predsjedništvu BiH i Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH. Pored toga, postavlja se pitanje da li je petnaestogodišnja politička i društvena marginalizacija svih „nekonstitutivnih” identiteta u Bosni i Hercegovini učinila da njihov zahtjev za političkom participacijom značajno dobije na legitimitetu?

Navedena su pitanja svakako relevantna za razmatranje moralnih, političkih i međunarodnopravnih dimenzija problema provođenja presude u predmetu Sejdić i Finci. Sasvim je moguće, npr., da je činjenica da su predstavku ESLJP-u u konkretnom slučaju uputili predstavnici Roma i Jevreja koji su poznati u javnosti i koji bi ne samo teorijski već i objektivno imali kakvu-takvu šansu da uđu u Predsjedništvo BiH ili Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH imala dodatnu

¹⁸⁷ Vidjeti npr. Woelk 2008.

¹⁸⁸ Vidjeti, npr., izvještaj Evropskog centra za prava Roma (European Roma Rights Centre) „The Non-Constituents: Rights Deprivation of Roma in Post-Genocide Bosnia and Herzegovina”, juni 2004. Dostupno na: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=112>.

težinu u konkretnom slučaju.¹⁸⁹ Također, poseban značaj u samom dimenzioniranju presude u javnom diskursu u Bosni i Hercegovini vjerovatno je imala činjenica da su tužbu podnijeli pripadnici (ali i predstavnici) dvije zajednice čiji potomci vijekovima žive na prostoru Bosne i Hercegovine. Pitanje je, naime, da li bi tužba predstavnika zajednica koje tek odnedavno žive u Bosni i Hercegovini i koji se mogu računati kao „imigranti sa bosanskohercegovačkim pasošem” (npr. Kinezi) imala istu težinu i implikacije?¹⁹⁰ Postavlja se, također, pitanje da li bi tužba nekog „običnog” građanina koji se ne deklarira etnički i koji insistira samo na svom individualnom identitetu imala istu političku, pa i moralnu, težinu i izazvala jednake reakcije javnosti kao ona u predmetu Sejdić i Finci?¹⁹¹

Sva su navedena pitanja legitimna na spekulativnom nivou. Postavlja se, međutim, sasvim konkretno pitanje kako se u komparativnoj praksi uspostavlja distinkcija među različitim etno-kulturnim grupama u svrhu njihove diferencirane političke participacije, odnosno na koji način se politički relevantni identiteti priznaju i uključuju u političku zajednicu u drugim zemljama. Kao što će pokazati nastavak analize, komparativna iskustva imaju određeni domet i značaj u bosanskohercegovačkom kontekstu, ali specifičnosti ustavnog trenutka u BiH zahtijevaju inovativna rješenja bez jasnih paralela u drugim podijeljenim društvima.

¹⁸⁹ U par. 29 presude u predmetu Sejdić i Finci stoji sljedeće: „U konkretnom predmetu, *imajući u vidu aktivnu participaciju aplikanta u političkom životu*, potpuno je vjerovatno da bi oni zaista razmotrili vlastitu kandidaturu za Dom naroda ili Predsjedništvo” (naš kurziv). Naravno, razlog zašto je ESLJP spomenuo javnu aktivnost Sejdića i Fincija jest taj što ovaj sud nema ovlaštenje da ispituje saglasnost domaćih propisa sa ECHR-om *in abstracto*, već to može činiti jedino u konkretnom slučaju koji pokrenu potencijalne žrtve kršenja Konvencije. Da su neki „obični”, „ostali” građani podnijeli predstavku, možda bi Sud zaključio da oni nisu žrtve kršenja, te da nemaju *locus standi* (mada je u to zaista teško povjerovati). Naime, kako potvrđuje i jedan komentator, navedeno rezonovanje ESLJP-a bilo je sasvim nepotrebno, jer je riječ o strukturalnoj diskriminaciji za čije potencijalne žrtve nije nužno utvrditi da bi zaista i imale šansu da se kandidiraju na izborima. Vidjeti Bardutzky 2010, str. 324–325.

¹⁹⁰ Ponovo podsjećamo na suštinsku razliku koju Kymlicka (1995, poglavlje 2) pravi između multinacionalnih i polietničkih država.

¹⁹¹ I takav predmet se, prema preliminarnim informacijama kojima raspolažemo, već nalazi u proceduri ESLJP.

13. IDENTITET POJEDINCA, SUDJELOVANJE U POLITIČKOM ŽIVOTU I OSTVARIVANJE PRAVA NA PRISTUP JAVNIM SLUŽBAMA: KOMPARATIVNA ISKUSTVA I SITUACIJA U BOSNI I HERCEGOVINI

13.1. BELGIJA

U belgijskom Ustavu (čl. 99)¹⁹² stoji da polovina ministara u federalnoj vladi mora biti iz grupe koja govori nizozemskim, a druga polovina iz one koja govori francuskim jezikom. Osim toga prema članu 43, stav 1 Ustava, svaki je član Donjeg doma parlamenta obavezan da se deklarira kao pripadnik *jedne ili druge* jezičke grupe, a sve sa ciljem da se omogući provođenje određenih ustavnih odredbi, a naročito prava na veto o „vitalnim” pitanjima (tzv. „alarm bell procedura”). Ova je situacija naročito problematična sa stanovišta njemačke jezičke skupine, koja predstavlja autohtoni element Belgije, čiji je jezik jedan od tri zvanična jezika zemlje i koja je institucionalno priznata kao konstitutivna jedinica države, sa vlastitim parlamentom (čija su ovlaštenja, istina, mala i prvenstveno se tiču pitanja kulture i obrazovanja). Jedina je razlika u tome da je riječ o segmentu koji je i statistički (74.000 stanovnika, ca. 0,7% stanovništva) i društveno-politički nerelevantan u Belgiji i čiji opstanak zavisi jedino od ravnoteže i odnosa moći između flamanske (ca. 60% stanovništva) i francuske (ca. 40%) populacije.¹⁹³

Jedina institucija u kojoj Belgijanci koji govore njemačkim jezikom imaju zagaranirano mjesto je drugi dom parlamenta – Senat, u kojem je jedno mjesto od 71 (tj. 1,4%) rezervirano za osobu koju imenuje parlament njemačke zajednice i koja istovremeno mora biti član tog parlamenta.¹⁹⁴

¹⁹² Dostupno na: http://www.senate.be/doc/const_nl.html#t1.

¹⁹³ Vidjeti Stangherlin 2005.

¹⁹⁴ Ustav Belgije, fusnota 192, *supra*, član 67.

13.2. LIBAN

Sadašnji Ustav Libana se zasniva na mirovnom sporazumu iz Ta'ifa iz 1989. godine, koji je omogućio završetak građanskog rata (1975–1990) u toj zemlji. Zanimljivo je da u Ustavu¹⁹⁵ stoji da je „narod” (u jednini!) izvor i nosilac suvereniteta.¹⁹⁶ Član 6 Ustava također spominje „libansku nacionalnost”. Štaviše, u preambuli (tačka h) također stoji da je „supresija političkog konfesionalizma esencijalni cilj”, koji se treba ostvariti korak po korak. Pod pojmom „politički konfesionalizam” podrazumijeva se podjela mjesta u državnim institucijama između muslimana i hrišćana. Član 12 Ustava utvrđuje da se za ulazak u državnu službu trebaju uzeti u obzir samo kompetencije i zasluge. Izuzetak su samo najviši kadrovi državne službe, među kojima moraju biti podjednako zastupljeni i muslimani i hrišćani.¹⁹⁷

Parlament je sastavljen od samo jednog doma (Predstavnički dom) i ima 128 članova. Sistem kvota unutar parlamenta detaljno je uređen članom 24 Ustava, ali njemu prethodi važna odredba, prema kojoj sistem kvota ima *provizorni* a ne stalni karakter, te će on biti na snazi sve dok „Predstavnički dom ne donese izborni zakon bez konfesionalnih ograničenja”. Taj je princip još izričitiiji u članu 95 Ustava. Drugim riječima, prevazilaženje političkoga konfesionalizma važan je ustavni cilj Libanske Republike, ma koliko to bilo teško ostvariti u praksi, upravo zbog dubokih podjela društva po religijsko-političkim linijama.¹⁹⁸

U međuvremenu, sistem kvota koji odražava konsocijacijski model demokratije¹⁹⁹ bazira se na dva principa: (a) paritet (50% : 50%) između hrišćana i muslimana, tj. po 64 predstavnika iz svake zajednice i (b) proporcionalna (srazmjerna) zastupljenost

¹⁹⁵ Slijedimo zvaničnu francusku verziju Ustava Libana. Moguće je da pojedini pojmovi na arapskom jeziku trebaju biti drugačije prevedeni na jezike Bosne i Hercegovine. Tekst Ustava dostupan je na: <http://www.presidency.gov.lb/FRENCH/THENATUREOFTHELIBANESESYSTEM/Pages/La%20constitution%20libanaise.aspx>.

¹⁹⁶ Ibid., preambula, tačka d.

¹⁹⁷ Ibid., član 94.

¹⁹⁸ Npr. nedavna inicijativa libanskog predsjednika Michela Suleimana da se uspostavi državna komisija koja bi imala zadatak da eliminiira konfesionalni politički sistem u državi suočila se sa otporom i skepticizmom većine političkih aktera. Vidjeti Taneja 2010, str. 190.

¹⁹⁹ Kleven Horn 2008.

različitih sektu unutar hrišćanskog i muslimanskog segmenta. Osim toga, uveden je i (c) princip proporcionalne zastupljenosti svih regija. Što se tiče izvršne vlasti, ne postoje izričite odredbe o podjeli vlasti između konfesionalnih grupa. Neformalno pravilo je, međutim, da predsjednik uvijek bude hrišćanin maronit, a da predsjednik vlade (tj. Savjeta ministara) bude musliman sunit. Predsjednik parlamenta je tradicionalno musliman ši'it. U sastav vlade također trebaju podjednako ući osobe iz reda svih vjerskih zajednica.²⁰⁰

Liban, dakle, primjenjuje kompleksan konfesionalni izborni sistem u kojem nije predviđeno niti jedno mjesto za „ostale” (nemuslimane i nehrišćane), a čak ne postoji ni izričita odredba Ustava koja ih spominje.²⁰¹ Ipak, u praksi je jedno mjesto u parlamentu, unutar hrišćanske kvote od 64 mjesta, rezervirano za „ostale hrišćane” (od 12 zvaničnih hrišćanskih konfesija, njih šest imaju stalne predstavnike u parlamentu, dok ostalih šest dijele samo to jedno mjesto). Iako je takav politički sistem konstantna meta kritika globalnih tijela za zaštitu ljudskih prava²⁰², izgledi za njegovo napuštanje su, čini se, već decenijama jednako mali.

13.3. SJEVERNA IRSKA (UJEDINJENO KRALJEVSTVO)

Sporazum na Veliki petak (Good Friday Agreement) iz 1998. godine, koji dosljedno slijedi konsocijacijski model demokratije²⁰³, bazira se na principu ravnopravnosti dva osnovna segmenta sjevernoirskog društva: unionista (protestanata) i nacionalista (katolika). Ipak, u jednom članu Sporazuma²⁰⁴ izričito se spominju i „ostali”: naime,

²⁰⁰ Takva podjela političkih funkcija datira još od Nacionalnog pakta iz 1943. godine, usmenog sporazuma koji su postigli tadašnji predsjednik Libana (lider maronita) i premijer (lider sunita) neposredno nakon stjecanja nezavisnosti od Francuske. Vidjeti npr. Zahar 2005.

²⁰¹ S druge strane, libanski Zakon o pravima i slobodama manjina iz 2006. godine utvrđuje da manjine „imaju pravo na proporcionalnu zastupljenost u javnoj službi, državnim tijelima i tijelima lokalne samouprave” (navedeno prema Palermo 2010, str. 443, fn. 21).

²⁰² Vidjeti, npr., Komitet UN-a za ukidanje rasne diskriminacije, Zaključne napomene o Libanu, CERD/C/304/Add.49, 30. mart 1998; CERD/C/64/CO/3, 28. april 2004, par. 10; up. i Komitet UN-a za ljudska prava, Zaključne napomene o Libanu, CCPR/C/79/Add.78, 1. april 1997.

²⁰³ Vidjeti općenito McGarry i O’Leary 2004.

²⁰⁴ U članu 6 Sporazuma, u poglavlju „Strand One. Democratic Institutions in Northern Ireland” stoji: „Na prvoj će se sjednici članovi Skupštine izjasniti o identitetu – da li su nacionalisti, unionisti ili ‘ostali’ – i to u svrhu mjerenja podrške predstavnika zajednica u ukupnim glasovima Skupštine...”. Dakle, u Sjevernoj Irskoj nema obaveze da se kandidati identificiraju prije, već samo nakon izbora, pri čemu je članovima Skupštine omogućeno da se deklariraju i kao „ostali”, tj. ni kao „nacionalisti” (tj. katolici) ni kao „unionisti” (tj. protestanti). Tekst Sporazuma dostupan je na www.nio.gov.uk/agreement.pdf.

na prvoj sjednici Skupštine (*Assembly*) svi njeni članovi, njih ukupno 108, moraju „se izjasniti o svom identitetu” – da li su unionisti, nacionalisti ili „ostali” (*other*).

Ono što je odmah vidljivo jeste da deklaracija o identitetu pojedinca nije uvjet za sudjelovanje u izbornom procesu. Svrha te odredbe o *post festum* deklaraciji identiteta izabranih predstavnika jest da omogući mjerenje podrške (*cross-community support*) koju „ključne odluke” (*key decisions*) moraju uživati unutar kluba poslanika nacionalista i unionista. Potrebno je, naime, da ključne odluke dobiju ili (a) prostu većinu u Skupštini i prostu većinu unutar svakog od dva segmenta ili (b) 60% glasova u Skupštini i najmanje 40% podrške unutar svakog segmenta. Pod ključnim odlukama prvenstveno se podrazumijeva izbor predsjednika Skupštine, te izbor predsjednika i potpredsjednika vlade. Prema tome, nigdje u Sporazumu ne stoji da predsjednik Skupštine ili vlade ne može biti iz reda „ostalih”. Ali, naravno, teško je zamisliti da u stvarnosti neko od „ostalih” može dobiti većinu (ili barem 40%) unutar kluba poslanika svakog od dva segmenta.

Ni ovaj koncept deklaracije identiteta u Skupštini, uveden u svrhu konsenzualnog političkog odlučivanja, dakako, nije lišen kontroverzi. Kritičari su tvrdili da, iako je takav sistem zamišljen kao mehanizam ostvarivanja legitimnih ciljeva sjevernoirskog društva, pa i implementacije već spomenutih novih standarda političke participacije manjina, svodenje političkog života na samo dva monolitna religijsko-etno-politička identiteta iskrivljuje političku sliku Sjeverne Irske i *a priori* onemogućava ostvarivanje značajnijeg utjecaja u parlamentu strankama koje nisu povezane ni sa jednim od ta dva segmenta.²⁰⁵ S tim u vezi, imajući u vidu da, prema pravilima Skupštine, u jednom mandatu svaki poslanik ima pravo jednom promijeniti svoju deklaraciju o identitetu²⁰⁶, zabilježene su takve nove deklaracije članova Skupštine kako bi se donijele neke važne odluke – pri čemu su se pojedini parlamentarci iz reda „ostalih” odlučivali da se ponovo registriraju, ovoga puta kao unionisti ili nacionalisti.²⁰⁷

Unatoč navedenim problemima i kontroverzama, pravno govoreći, značajna razlika u odnosu na Bosnu i Hercegovinu sadržana je u tome da u Sjevernoj Irskoj etno-kulturni identitet, barem u formalnom smislu, nije kriterij i uvjet za ostvarivanje prava na političku participaciju.

²⁰⁵ Vidjeti npr. Gilbert 1998.

²⁰⁶ Vidjeti, npr., Wilford i Wilson 2001.

²⁰⁷ McCrudden 2004, str. 218.

13.4. JUŽNI TIROL (ITALIJA)

U italijanskoj provinciji Južni Tirol sve pozicije u državnim organima (na nivou općina i na nivou provincije, kako u izabranim tijelima, npr. skupštinama, tako i u državnoj službi) rezervirane su za *samo tri* etno-jezičke skupine: italijansku, njemačku i ladino.²⁰⁸

Osnovna svrha obaveznog izjašnjavanja o etničkoj pripadnosti je upravo ostvarivanje prava na pristup političkim funkcijama i javnim službama.²⁰⁹ Štaviše, identifikacija građana se vrši svakih deset godina putem popisa stanovništva (prvi je put taj sistem bio primijenjen na popisu iz 1981. godine). Radi se o etničkom nominalnom popisu, što znači da podaci o etno-jezičkoj pripadnosti nisu kasnije anonimizirani za statističke svrhe, već ulaze u bazu podataka koja je dostupna državnim organima. U skladu s tim, ako se na izborima osoba X kandidira za određenu poziciju (npr. za parlament ili za gradonačelnika), ona će obavezno biti uvrštena u „kvotu” koja pripada njenoj etno-jezičkoj grupi. Oni koji se ne žele etnički deklarirati budu isključeni sa svih pozicija.²¹⁰

Pritom, vrijedi naglasiti da ako se građanin Y, npr., izjasni kao Italijan, on se u sljedećih deset godina, tj. do sljedećeg popisa, ne može kandidirati niti na jednu poziciju kao pripadnik, npr., njemačke jezičke grupe. Radi se, dakle, o sistemu koji je, kako ćemo vidjeti, rigidniji od sistema u Bosni i Hercegovini i čija je fleksibilnost sadržana samo u tome da se građanima ostavlja pravo da se na sljedećem popisu stanovništva izjasne drugačije. Pored toga, svaki građanin ima i mogućnost da, nakon što isteknu tri godine od popisa stanovništva, na izričit zahtjev promijeni svoju deklaraciju o pripadnosti, što će, pak, stupiti na snagu tek dvije godine kasnije.²¹¹

²⁰⁸ U kontekstu ove studije, Južni Tirol možemo tretirati i kao svojevrsni model, jer je i politički život Kipra organiziran na sličan način, uz apsolutnu dominaciju i isključivo priznavanje samo grčke i turske zajednice. Vidjeti npr. Varnava et al. 2009.

²⁰⁹ Marko 2010, str. 145.

²¹⁰ Vidjeti slučaj Alexanderera Langerera. Navedeno prema: Lantschner i Poggeschi 2008, str. 230.

²¹¹ Lantschner i Poggeschi 2008, str. 227.

Od popisa iz 1991. godine dozvoljava se i to da se građani deklariraju kao „ostali”. Ali – i ovaj nam se podatak čini veoma važnim – za svrhu korištenja pasivnog biračkog prava „ostali” se moraju „agregirati” jednoj od tri etno-jezičke skupine. Važno je istaći da je riječ o izjašnjavanju koje se smatra individualnom „deklaracijom o agregaciji” a ne deklaracijom o identitetu, odnosno pripadnosti određenoj grupi.²¹² Podsjetimo, ovaj je pristup sličan rješenju iz tzv. butmirskog paketa ustavnih amandmana kada je riječ o učešću delegata iz reda „ostalih” u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH.²¹³ Ova solucija, prema mišljenju Franceska Palerma, profesora ustavnog prava iz Bolzana i bivšeg višeg pravnog savjetnika visokog komesara OSCE-a za nacionalne manjine, ne mijenja mnogo („naprotiv, skoro ništa”) u praksi, ali sa pravnog stanovišta ona smanjuje („ali ne isključuje u potpunosti”) mogućnost žalbi sličnih onima koje su podnijeli Sejdić i Finci.²¹⁴

U svakom slučaju, niti jedna predstavka iz Južnog Tirola još nije upućena ESLJP-u povodom potencijalne diskriminacije „ostalih” u kontekstu uživanja političkih prava.²¹⁵ S druge strane, Vrhovni sud Italije (*Corte di cassazione*) je 1999. godine (u predmetu Beltramba) donio zaključak da nečije nedeklariranje po pitanju etno-jezičkog identiteta ne može proizvesti negaciju njegovog pasivnog biračkog prava. Drugim riječima, prema veoma indikativnom stavu ovog suda, situacija u Južnom Tirolu nije legalna.²¹⁶ No, osnovni je problem to što se radi o sudu čije odluke djeluju samo *inter partes* a ne *erga omnes*, što znači da princip koji ta odluka sadrži ne može biti proveden, tj. nametnut u praksi, iako je sama presuda veoma važna sa aspekta pravne argumentacije.

13.5. ETNO-KULTURNI IDENTITET U POLITIČKOJ SFERI BOSNE I HERCEGOVINE

Kakav zaključak možemo donijeti ako uzmemo u obzir situaciju i iskustva iz pravne i političke prakse u državama, odnosno regijama kao što su Belgija, Italija (Južni Tiro), Ujedinjeno Kraljevstvo (Sjeverna Irska) i Liban? Kao što smo vidjeli, situacije u Libanu i Sjevernoj Irskoj nam nisu od pomoći. U Libanu problem „ostalih” (nehrišćana i

²¹² Ibid., str. 228.

²¹³ Vidjeti fusnote 74 i 79 i prateći tekst.

²¹⁴ Francesco Palermo, lična komunikacija obavljena putem e-maila, 3. august 2010.

²¹⁵ Marko 2010, str. 145.

²¹⁶ Presuda br. 11048 od 24. februara 1999.

nemuslimana, kao i osoba koje nisu ili ne žele biti identificirane putem religijske pripadnosti) nije nigdje tematiziran – iako je veoma važno podsjetiti na to da libanski Ustav izričito predviđa prevazilaženje političkog konfesionalizma, što u Bosni i Hercegovini nije slučaj. U Sjevernoj Irskoj „ostali” jesu spomenuti u relevantnim pravnim aktima i nijedna politička funkcija im nije izričito zabranjena, ali institucionalna pozicija dva dominantna društvena segmenta – protestanata i katolika – toliko je jaka da *de facto* ne dozvoljava da, recimo, neko od „ostalih” postane premijer ili zamjenik premijera vlade.

U skladu s tim, čini nam se zanimljivijim da, u vidu preliminarnog razmatranja o ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu, pokušamo pronaći inspiraciju u primjerima Belgije i Južnog Tirola. U skladu s iskustvima iz tih političkih zajednica, jedno bi rješenje moglo biti to da se ne promijeni ni zarez u sastavu i načinu izbora članova Predsjedništva BiH i delegata u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, već da se u Izbornom zakonu samo uvede odredba u kojoj stoji da se svaki kandidat koji ne pripada ili ne želi pripadati nijednom „konstitutivnom narodu” mora „agregirati” jednom od tri naroda, ali prvenstveno (ako ne i isključivo) u svrhu izbora u organe vlasti. To bi npr. značilo da Romkinja koja se „agregirala” u hrvatski korpus u privatnom i javnom životu i dalje ostaje Romkinja, da Jevrej koji se „agregirao” kao Srbin ostaje Jevrej, a da Albanka koja se „agregirala” kao Bošnjakinja ostaje Albanka.

No, takvo, već na prvi pogled kontroverzno rješenje, otvara niz novih pitanja.

A) Zar nešto slično ne postoji već sada?

Izborni zakon BiH²¹⁷ donesen 2001. godine za sve kandidate i za izbore na svim razinama vlasti prvi put uvodi relativnu obavezu o etničkoj deklaraciji, tzv. izjašnjenju o pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi „ostalih”.²¹⁸ Ta deklaracija o pripadnosti određenoj etno-kulturnoj grupi, kako se navodi, koristit će se „kao osnov za ostvarivanje prava na izabranu odnosno imenovanu funkciju za koju je uslov izjašnjenje o pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi ‘ostalih’ u izbornom ciklusu za koji je kandidatska lista podnesena”.²¹⁹ Ipak, kao što smo upravo naveli, radi se o relativnoj obavezi, budući da Zakon precizira da kandidat „ima pravo da se ne izjasni o svojoj pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi ‘ostalih’ na kandidatskoj listi, ali neizjašnjavanje će se smatrati kao odustajanje od prava na izabranu, odnosno

²¹⁷ Vidjeti fusnotu 116, *supra*.

²¹⁸ Izborni zakon BiH, fusnota 116, *supra*, član 4.19, st. 5.

²¹⁹ *Ibid.*, član 4.19, st. 6.

imenovanu funkciju za koju je uslov izjašnjenje o pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi 'ostalih'.²²⁰

To znači da:

1. Svi organi u kojima ne postoji *de jure* nacionalni ključ (bilo samo za konstitutivne narode ili i za njih i za „ostale”) u principu su otvoreni za sve građane Bosne i Hercegovine, uključujući i one koji se (prema čl. 4.19, st. 7 Izbornog zakona) ne žele izjasniti o pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi „ostalih”. To je prvenstveno slučaj sa Predstavničkim domom Parlamentarne skupštine BiH (izabrana funkcija) u kome „nema mjesta rezerviranih za tri naroda”²²¹, iako u praksi, koliko je nama poznato, nikada niti jedan građanin koji nije pripadnik jednog od konstitutivnih naroda nije izabran u ovaj dom Parlamentarne skupštine BiH.²²² To je djelimično slučaj i sa članovima Vijeća ministara BiH (imenovana funkcija), jer Zakon iz 2002. godine eksplicitno garantira jedno mjesto (u sastavu Vijeća *ili* na dužnosti generalnog sekretara Vijeća) „za pripadnike 'ostalih’.”²²³ Ipak, ovdje nije sasvim jasno da li to uskraćuje pravo imenovanja onima koji su iskoristili pravo da se ne izjasne niti kao „ostali”, a prema članu 4.19, st. 7, Izbornog zakona. Jedini nama poznati slučaj da je neko iz kategorije „ostalih” zaista ušao u sastav Vijeća ministara jest ministar vanjskih poslova (od 2007. godine) Sven Alkalaj, koji je, prema vlastitoj deklaraciji, jevrejskog (sefardskog) porijekla.

Važno je istaći da u Bosni i Hercegovini ne postoji sistem provjere pripadnosti konstitutivnim narodima ili „ostalima”, kao što je, npr., slučaj u Južnom Tirolu.²²⁴ Kako ističe Nystuen, Dejtonski mirovni sporazum ne predviđa mehanizme utvrđivanja politički relevantnog identiteta osobe, i to zbog pretpostavke da će „tradicionalna jugoslovenska samoidentifikacija biti dovoljna”.²²⁵ To otvara vrata bilo kom građaninu

²²⁰ Ibid., član 4.19, st. 7.

²²¹ Bieber 2008 [2007], str. 66.

²²² Ibid. Bieber, npr., navodi da je u mandatnom periodu 2002–2006. godine Predstavnički dom bio sastavljen od 22 Bošnjaka, 12 Srba i 8 Hrvata. U mandatnom periodu od 2006. do 2010. godine u Predstavničkom domu Parlamenta BiH također nije bilo zastupnika iz reda „ostalih”. Navedeno prema Odluci Ustavnog suda BiH broj U-13/09 od 30. januara 2010, par. 29.

²²³ Član 6 Zakona o Vijeću ministara BiH, *Službeni glasnik BiH* br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 24/08. Dostupno na: <http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI/POZVM110508.pdf>.

²²⁴ Za različite stavove u Bosni i Hercegovini o ovom pitanju vidjeti npr. „Nacionalnost kandidata niko ne provjerava”, *Nezavisne novine* (14. oktobar 2010), str. 5.

²²⁵ Nystuen 2005, str. 143. Pored toga, kako ističe Nystuen, ni predstavnici Kontakt grupe u vrijeme dejtonskih pregovora nisu željeli ni pokušati da elaboriraju procedure utvrđivanja identiteta pojedinaca, budući da su željeli oslabiti etničku dimenziju koliko god je to bilo moguće (Ibid.).

Bosne i Hercegovine da se izjasni kako god želi. Drugim riječima, ništa ne sprečava osobe koje ne pripadaju konstitutivnim narodima da se izjasne kao Bošnjaci, Srbi ili Hrvati radi mogućnosti kandidature za Predsjedništvo BiH.²²⁶ U prošlosti se čak, kao što je općepoznato, dešavalo da etnonacionalne stranke negiraju pripadnost određenih kandidata „njihovom” narodu²²⁷, ali su njihove (verbalno-političke, dakako, ne i pravne) žalbe ostale bez efekta, što upravo potvrđuje isključivu relevantnost subjektivnoga kriterija u utvrđivanju identiteta pojedinca u političkom životu Bosne i Hercegovine.

Naravno, postoji potencijalna tenzija između subjektivne identifikacije pojedinca u pogledu pripadanja nekom kolektivitetu i njegovih objektivnih karakteristika – kakve su jezik, ime, porijeklo ili dominantni stav same grupe o njegovom identitetu (element prihvatanja). Međunarodnopravni instrumenti, npr., insistiraju na individualističkoj koncepciji prava manjina (što se u pravilu izražava sintagmom „osobe koje pripadaju manjinama” a ne manjine kao takve²²⁸). Ipak, dinamični odnos između pojedinca i same manjine kao kolektiviteta nije dovoljno jasno elaboriran u međunarodnom pravu ljudskih prava. No, kako utvrđuju noviji standardi zaštite manjina, jasno je da je neotuđivo pravo pojedinca da bira da bude tretiran kao pripadnik određene manjine (ili većine), a njegov izbor u tom smislu ne smije imati bilo kakve negativne posljedice.²²⁹ I u poznatom predmetu Lovelace protiv Kanade, Komitet za ljudska prava UN-a dao je prednost upravo subjektivnoj identifikaciji u odnosu, konkretno, na negativan stav grupe o identitetu i korespondirajućem statusu dotične osobe.²³⁰

Ipak, česte promjene deklaracije identiteta, pogotovo one učinjene radi osiguravanja određenih probitaka u zajednici, bile bi protivne samoj ideji i svrsi kolektivnih prava. U

²²⁶ Za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, u ovom kontekstu, vrijede nešto drugačiji principi, koje elaboriramo u nastavku teksta.

²²⁷ Tu, dakako, prvenstveno mislimo na Željka Komšića, izabranog 2006. i ponovo 2010. u Predsjedništvo BiH iz reda hrvatskog naroda, a čiju pripadnost tom narodu stranke HDZ i HDZ 1990, te dio intelektualaca u Bosni i Hercegovini dovode u pitanje, navodeći, između ostalog, da Komšić nije katolik i da je dotični izjavio da mu je maternji jezik bosanski a ne hrvatski. Vidi npr. izjavu Predsjedništva HDZ-a: „Pozivamo Željka Komšića, koji se i sam izjasnio da nije hrvatski član Predsjedništva BiH, da nije vjernik katolik i da ne govori hrvatskim jezikom, da kao moralan čin podnese ostavku na dužnost koja pripada hrvatskom narodu kako bi i važeća ustavna forma bila zadovoljena”. Vidjeti tekst „HDZ traži Komšićevu ostavku”, Nacional (6. oktobar 2006), dostupno na: <http://www.nacional.hr/clanak/28204/hdz-bih-trazi-komsicevu-ostavku>.

²²⁸ Vidjeti član 23 ICCPR-a.

²²⁹ Član 3 FCNM. Upravo na tim osnovama je Savjetodavni komitet za FCNM kritizirao situaciju u Južnom Tirolo, ističući da država treba razmotriti izborne mehanizme koji su u potpunosti u skladu sa zahtjevima relevantne odredbe FCNM-a. Vidjeti Mišljenje o Italiji Savjetodavnog komiteta za FCNM, ACFC/INF/OP/I(2002)007, 3. juli 2002, par. 18–20.

²³⁰ Lovelace protiv Kanade, komunikacija br. R.6/24, 30. juli 1981, par. 14.

kontekstu manjina, npr., Thornberry ističe da se „čini logičnim da se pripadnost manjini utvrđuje na osnovu definicije manjine, kombiniranjem subjektivnih i objektivnih kriterija”.²³¹ Stoga se praksa utvrđivanja minimalnog vremena u kojem pojedinac mora zadržati javno deklarirani identitet, slična onoj u Južnom Tirolu, čini kao konstruktivno rješenje „za minimiziranje, koliko god je to moguće, ‘oportunističkih’ deklaracija”²³² o identitetu, naročito u kontekstu političke participacije.

2. Može se, ipak, postulirati da prethodna tačka (1) možda i može biti relevantna za izbor članova Predsjedništva BiH (ma koliko to bilo teško provesti u praksi), ali da to postaje i objektivno nemoguće kada se radi o posrednom (indirektnom) izboru delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH (imenovana funkcija), koje imenuju članovi Doma naroda Parlamenta FBiH, odnosno Narodne skupštine Republike Srpske, i čiji su *elektori* etnički određeni. To se posebno odnosi na Dom naroda Parlamenta FBiH, gdje su i sami elektori eksplicitno identificirani kao članovi etnonacionalnih klubova delegata. Drugim riječima, ako je moguće da stranka X za Predsjedništvo kandidira osobu koja će se samo formalno izjasniti kao pripadnik jednog, drugog ili trećeg konstitutivnog naroda, pa čak i da tu osobu izaberu građani, objektivno nije moguće očekivati da će poslanici u entitetskim skupštinama, koji su i sami izabrani kao pripadnici jednog ili drugog konstitutivnog naroda, imenovati u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH osobe „za koje se zna” (npr. zato što su to sami javno izjavili) da „ne pripadaju” niti jednom konstitutivnom narodu. Na sličan način, gotovo je sigurno da Željko Komšić ne bi bio član Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog naroda da je članove Predsjedništva birala Parlamentarna skupština BiH.

Važno je, ipak, uzeti u obzir postojanje značajne prepreke (moralne, ali ne i pravne naravi) osobama iz kategorije „ostalih” da se izjasne kao pripadnici konstitutivnih naroda, a koja upravo proizlazi iz same odrednice „pripadnost”. Ona ima veoma snažne konotacije i može predstavljati nepremostivu (moralnu) prepreku npr. jednom Jevreju da se izjasni kao „pripadnik” hrvatskog naroda. Ovu opasku ne možemo ignorirati pošto se radi o pitanju dostojanstva (*dignity*) i priznavanja (*recognition*), koji igraju važnu ulogu u formiranju identiteta svakog pojedinca.²³³

²³¹ Thornberry 1991, str. 175. Vidjeti i Ekspanatori izvještaj uz FCNM, par. 35 (govoreći o članu 3 FCNM, koji utvrđuje slobodan izbor osobe da se izjasni kao pripadnik manjine ili ne, izvještaj navodi da ta odredba „ne podrazumijeva pravo pojedinca da arbitrarno bira da pripada nekoj nacionalnoj manjini. Subjektivni izbor pojedinca je neodvojivo povezan sa objektivnim karakteristikama relevantnim za njegov identitet.”)

²³² Lantschner i Poggeschi 2008, str. 228.

²³³ Vidjeti općenito Taylor 1994 [1992].

B) Da li bi takav pristup obavezivao na uvođenje nominalnog etničkog popisa stanovništva? Ako je odgovor pozitivan – s kojim posljedicama?

U principu ne. Bilo bi dovoljno, a svakako i potrebno, „izjašnjenje o pripadnosti“, predviđeno Izbornim zakonom iz 2001. godine, zamijeniti nekim drugim, neutralnijim izrazom, kao što je, npr., slučaj u Južnom Tirolu („izjašnjenje o agregaciji“).

C) I konačno, da li je srž etnonacionalnog identiteta u Bosni i Hercegovini zaista uporediva sa situacijom u Belgiji ili Južnom Tirolu?

Ne. U Bosni i Hercegovini etnički identitet nije sam po sebi jači i značajniji nego što je to npr. identitet Flamanaca ili Južnih Tirolaca koji govore njemačkim jezikom. U svakom od ovih društava naći ćemo osobe koje više ili manje osjećaju „pripadnost“ određenoj etničkoj skupini, doživljavaju relevantnost i snagu međuetničkih granica na različit način itd. Ipak, čini se da je u Bosni i Hercegovini teže, za samog pojedinca, preći (zamišljenu ili stvarnu) granicu koja dijeli konstitutivne narode. Možda je upravo paradoks sadržan u tome što bosanskohercegovački građani govore, u biti, isti ili veoma sličan jezik, i koriste druge načine kako bi etnički identificirali svoje sugrađane, a prvenstveno ime i prezime. Drugim riječima, čini se da je zbog posvemašnje etnizacije društva i političkog života, pitanje pripadnosti određenom kolektivitetu u značajnoj mjeri objektivizirano u javnom diskursu, što je svakako još jedna od posljedica rata. To u pravilu nije slučaj u višejezičnim sredinama, u kojima nije rijetkost susresti ljude koji se smatraju pripadnicima jedne etno-jezičke grupacije, bez obzira na to što nose ime i prezime druge grupacije. U Belgiji, npr., mnogo Flamanaca nosi francuska imena i/ili prezimena i obrnuto. Drugi razlog leži u tome da su etnički identiteti u Belgiji ili Južnom Tirolu više vezani za teritoriju i jezik, što također utječe na to da oni budu koncipirani na mnogo fleksibilniji i inkluzivniji način: mijenjajući jezik kojim govore i mjesto boravka, građani Belgije i Južnog Tirola mijenjaju i svoj politički relevantni identitet, dok u Bosni i Hercegovini osobe nose sa sobom svoj identitet, tj. etničku pripadnost, ma gdje živjeli (a znamo da u biti govore istim jezikom, ili veoma sličnim jezicima, što, dakako, nije slučaj u Belgiji ili Južnom Tirolu).

Prema tome, čini se da mogućnost agregacije nije ni realno izvodljiva, ali ni moralno niti pravno utemeljena opcija za participaciju „ostalih“ u političkom životu BiH. Ipak, pored toga što je ukazalo na zanimljiva i ilustrativna komparativna iskustva, ovo razmatranje je istaklo i važne probleme konceptualne prirode koji se u našim uslovima često uzimaju zdravo za gotovo. Takav problem je svakako pitanje utvrđivanje identiteta pojedinca i mogućnost manipulacije identitetima u kontekstu ostvarivanja paritetne političke participacije konstitutivnih naroda i „ostalih“. Tom kompleksnom pitanju

nećemo posvećivati dodatnu pažnju u ovoj knjizi. U narednom dijelu ove studije vraćamo se ključnom problemu institucionalnog dizajna i izbornih sistema za izvršenje presude u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH.

III. PREKO TEORIJSKE I KOMPARATIVNE PERSPEKTIVE KA PRAKSI U BOSNI I HERCEGOVINI

14. PREDsjedništvo BiH

Nakon što smo razmotrili relevantne teorijske i međunarodnopravne postavke, kao i komparativna iskustva koja bi mogla biti zanimljiva za Bosnu i Hercegovinu, bilo kao potencijalno primjenjivi modeli ili kao dio analitičkog okvira za razmatranje situacije u Bosni i Hercegovini, u ovom ćemo poglavlju analizirati prijedloge za reformu Predsjedništva BiH. Posebno se želimo osvrnuti na prijedloge VK iz 2005. godine, te na mišljenje VK iz 2006. godine o druga dva prijedloga koja su tada cirkulirala u Bosni i Hercegovini, a koje je formulirano na upit tadašnjeg predsjedavajućeg Predsjedništva BiH Sulejmana Tihica. Razlog zbog kojeg pribjegavamo takvoj analitičkoj strategiji u ovom dijelu studije sadržan je u činjenici da su upravo mišljenja VK, kako je navedeno u Poglavlju 4 ove studije, temeljna referenca za istupe relevantnih tijela Vijeća Evrope u kontekstu izvršenja presude Sejdić i Finci. Pored toga, i u javnom diskursu u Bosni i Hercegovini VK i njeni stavovi uživaju zavidan autoritet i stoga na njih često referiraju i domaći akteri. Na kraju, mišljenja VK na koja ćemo se osvrnuti u nastavku analize u biti sumiraju sve dosadašnje prijedloge izvršenja presude u predmetu Sejdić i Finci koji se odnose na Predsjedništvo BiH.²³⁴

²³⁴ Vidjeti Poglavlje 5 ove studije.

14.1. PRIJEDLOG 1 (P1): SLABI PREDSJEDNIK KOJEG BIRA PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BIH

Opcija koju VK preferira, nazivajući je „najboljim rješenjem”, uključuje sljedeće prijedloge²³⁵:

- (1) smanjenje ovlaštenja Predsjedništva, tj. jačanje Savjeta ministara;
- (2) smanjenje broja članova Predsjedništva sa tri na jednog;
- (3) uvođenje pravila rotacije kako bi se izbjeglo, npr., da novoizabrani predsjednik bude iz istog konstitutivnog naroda kao njegov prethodnik;
- (4) indirektan (posredan) izbor predsjednika, koji bi vršio parlament (s tim da VK u istom dokumentu predlaže ukidanje Doma naroda, tako da bi predsjednika birao samo Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH);
- (5) uvođenje pravila kvalificirane većine (što nije precizirano – npr., moglo bi se raditi o 60% ili dvije trećine) kako bi se osiguralo da predsjednik uživa „široko povjerenje unutar svih naroda”.

Imajući u vidu da je ovaj prijedlog naišao na određeni odjek na bosanskohercegovačkoj političkoj sceni, VK je, u svom mišljenju iz 2006. godine, razmotrila dva alternativna prijedloga, nakon što je podvukla da *status quo*, zbog formalnog isključivanja „ostalih”, ali i Bošnjaka i Hrvata iz Republike Srpske, te Srba iz Federacije BiH iz važnih segmenata političkog života Bosne i Hercegovine, nije u skladu sa ECHR.²³⁶ Iz ovog ćemo razloga našu analizu koncentrirati na ta dva prijedloga (P2 i P3), pri čemu će biti razmotreni i neki aspekti P1, a posebno ideja da parlament, a ne građani, bira članove Predsjedništva.

²³⁵ Venecijanska komisija, Mišljenje o ustavnoj situaciji..., fusnota 5, *supra*, par. 40.

²³⁶ VK, Mišljenje o različitim prijedlozima..., fusnota 62, *supra*.

14.2. PRIJEDLOG 2 (P 2): STATUS QUO MINUS ETNIČKA DETERMINANTA

14.2.1. Suština rješenja i osnovni nedostaci

Prvi alternativni prijedlog se sastoji u tome da se zadrži trenutačno stanje – jedan član Predsjedništva se bira iz RS-a i unutar ovog entiteta, a druga dva iz Federacije BiH i od birača koji žive u tom entitetu – osim što bi se izbrisala odredba o njihovoj etničkoj pripadnosti. Time bi bila izbjegnuta *de jure* diskriminacija „ostalih“, a prema mišljenju VK, to bi bio „korak naprijed“ i „racionalno rješenje“ u odnosu na *status quo*.²³⁷

Ipak, VK istovremeno tvrdi da ovo rješenje ima nekoliko važnih nedostataka:

(1) Nejasno je kako bi se osigurao višenacionalni sastav Predsjedništva, budući da je realno pretpostaviti da bi mogla biti izabrana dva Bošnjaka iz FBiH.

(2) Taj bi se problem mogao izbjeći uvođenjem odredbe prema kojoj najviše jedan član Predsjedništva može biti iz reda istog naroda ili iz grupe „ostalih“. Ali to bi uzrokovalo dodatni problem, jer bi bilo moguće da pojedini kandidati budu isključeni iako su dobili više glasova od kandidata koji bi na kraju bili izabrani.

(3) Bošnjaci i Hrvati iz Republike Srpske, kao i Srbi iz Federacije BiH, i dalje ne bi mogli imati realnu mogućnost da „izaberu kandidata kojeg preferiraju“.

(4) Izbori bi i dalje bili svedeni na entitetski nivo, a poželjno bi bilo da se održavaju na državnom nivou kako bi se ojačala i afirmirala država kao takva.

(5) Direktni izbori daju veći legitimitet Predsjedništvu kao instituciji, pa bi tako bilo teže smanjiti njena ovlaštenja u korist Savjeta ministara, što je, prema mišljenju VK, „jedan od glavnih ciljeva ustavne reforme.“²³⁸

²³⁷ Ibid., par. 9.

²³⁸ Ibid., par. 10–13.

14.2.2. Analiza prijedloga 2 i mišljenja VK

Prijedlog 2 pokušava koristiti teritoriju kao funkcionalni ekvivalent („proxy”) za etnicitet. Njegova najveća mana, kako je to i VK ustanovila, leži u tome što takav pristup funkcionira samo za dva konstitutivna naroda (Republika Srpska kao „proxy” za zastupljenost Srba, a Federacija BiH kao „proxy” za zastupljenost Bošnjaka, statistički većinskog naroda u tom entitetu). Ovaj prijedlog, dakle, Bošnjacima i Srbima *de facto* vjerovatno osigurava po jedno mjesto u Predsjedništvu, dok bi kandidatima iz reda trećeg konstitutivnog naroda bilo mnogo teže (ali, naravno, ne i nemoguće) da budu izabrani.

VK je pozdravila ideju da se uvede klauzula (nazovimo je „etnička klauzula”) prema kojoj ne više od jednog člana Predsjedništva može biti iz istog konstitutivnog naroda ili iz grupe „ostalih”. Ipak, etnička klauzula se može kritizirati, i to iz najmanje dva razloga. Prvo, ona vodi tome da se na mala vrata u sistem ponovo uključuje upravo onaj element – etnički – koji je iz njega izbačen na velika vrata korištenjem teritorije kao funkcionalnog ekvivalenta etniciteta. Naime, a ovo ujedno predstavlja i drugi razlog naše kritike, izričiti cilj takve etničke klauzule jeste da se onemogući izbor dva Bošnjaka, čime se implicira da je „normalno” da rezultat izbora bude: (a) jedan Bošnjak iz Federacije BiH, jedan Srbin iz Republike Srpske i jedan Hrvat iz Federacije BiH, ili (b) jedan Bošnjak iz Federacije BiH, jedan Srbin iz Republike Srpske i jedna osoba iz reda „ostalih” iz Federacije BiH. Drugim riječima, alternativa se svodi na sljedeće: „ili Hrvat ili ostali”. To je upravo njena velika slabost u domenu realpolitike, jer nema velikih izgleda da je prihvate predstavnici hrvatske populacije u Bosni i Hercegovini.

S druge strane, sasvim je nerazumljivo (pa čak i da zaboravimo naš kritički osvrt na ideju etničke klauzule) zašto je za VK problematično to što određeni kandidati ne bi postali članovi Predsjedništva iako su dobili veći broj glasova od izabраниh kandidata. Zar 2006. godine Željko Komšić nije bio izabran u Predsjedništvo BiH iz reda hrvatskog naroda, iako je broj glasova koje je on dobio (116.062) bio znatno manji u odnosu na broj glasova jednog od kandidata iz reda bošnjačkog naroda Sulejmana Tihića (153.683), koji na kraju nije bio izabran?²³⁹ Slična situacija se dešavala i na izborima prethodnih godina.²⁴⁰ Nije

²³⁹ Vidjeti stranicu Centralne izborne komisije BiH sa potvrđenim rezultatima izbora za Predsjedništvo BiH 2006. godine, dostupno na: http://www.izbori.ba/rezultati/konacni/predsjednistvo_bih/Predsjednistvo.asp?nivo=701&nivo1=702.

²⁴⁰ Npr. 2002. godine, kada je Dragan Čović izabran sa 114.606 glasova, a ne Haris Silajdžić, koji je dobio 179.726 glasova. Vidjeti odgovarajuću stranicu Centralne izborne komisije BiH, dostupno na: <http://www.izbori.ba/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/Rezultati2002/Puni/PredsjednistvoBiH.pdf>.

nam poznato da je bilo ko u bosanskohercegovačkoj javnosti ili politici to vidio kao problem (dok znamo da je za mnoge aktere, naročito za stranke sa hrvatskim predznakom, problematično to što je, kako se često špekulira, Željko Komšić izabran „bošnjačkim glasovima“²⁴¹). Ova kritika VK nerazumljiva je i iz šire komparativne perspektive. Naime, svaki izborni sistem koji se bazira na principu postojanja kvota (teritorijalnih, etničkih, partijskih itd.) unutar iste izborne jedinice implicitno dozvoljava da budu izabrani kandidati koji su dobili manje glasova od drugih uspješnijih kandidata. Pa čak i tamo gdje nema takvih kvota, sama priroda izbornog sistema može uzrokovati slične situacije. Dovoljno je prisjetiti se da je George W. Bush 2000. godine izabran za predsjednika Sjedinjenih Američkih Država, iako je dobio preko pola miliona glasova *manje* od svoga protukandidata Ala Gorea.

Treće, kritike VK koje govore o nemogućnosti Srba iz Federacije BiH i Bošnjaka i Hrvata iz Republike Srpske da glasaju za kandidate koje preferiraju, kao i o nepostojanju jedinstvene izborne jedinice, svakako su opravdane. Naime, pošto se ipak radi o izboru Predsjedništva kao najvišeg organa vlasti, poželjno je da se taj izbor održi na nivou države, dok se odvojene izborne jedinice mogu i dalje koristiti za izbor parlamenta. U svim državama u kojima se predsjednik bira neposredno, tj. na direktnim izborima, to se čini unutar jedinstvene izborne jedinice.²⁴² To je i logično, pošto se u pravilu radi o izboru samo jedne osobe. S druge strane, primjeri direktnog izbora višečlanog organa izvršne vlasti veoma su rijetki. Izuzetak je, npr., Švicarska, gdje građani svakoga kantona biraju svoju kantonalnu vladu (sastavljenu od pet ili sedam članova) u samo jednoj izbornoj jedinici (koja se podudara sa granicama dotičnoga kantona). Treba naglasiti i to da će se građani Švicarske oko 2013. godine na referendumu izjasniti o prijedlogu da sedmočlano Savezno vijeće, tj. federalnu vladu, također direktno bira narod, i to u jednoj izbornoj jedinici, dok danas članove Vijeća bira savezni parlament.

Naposlijetku, bojazan VK da bi nastavljanje prakse direktnog izbora Predsjedništva smanjilo mogućnost prijenosa ovlaštenja sa ove institucije ka Savjetu ministara čini nam se pretjeranom. U Austriji narod direktno bira predsjednika – posljednji je put to bilo 25. aprila 2010. godine, a na izbore se odazvalo 53,6% birača. No, bez obzira na to, njegove

²⁴¹ Za zanimljivu raspravu o ovom pitanju u stručnim krugovima vidjeti seriju tekstova u Pulsu demokratije: Zvonko Mijan, „O legitimitetu (I): Poslije izbora-nema kajanja“, novembar 2006, dostupno na <http://www.pulsdemokratije.ba/index.php?id=121&l=bs>; Ivan Vukoja, „O legitimitetu (II): Koga predstavljaju predstavnici“, novembar 2006, dostupno na <http://www.pulsdemokratije.ba/index.php?id=138&l=bs>; Svjetlana Nedimović, „O legitimitetu (III): Legitimitet kao proces“, januar 2007, dostupno na <http://www.pulsdemokratije.ba/index.php?id=139&l=bs>.

²⁴² Vidjeti Blais, Massicotte i Dobrzynska 1997.

nadležnosti unutar političkog sistema države više su ceremonijalne nego suštinske. Drugim riječima, ovlaštenja ovakve institucije mnogo više zavise od formalnih ustavnih odredbi, kao i od opće i neformalne političke konstelacije, a ne od načina njenog izbora. Za to može poslužiti i primjer predsjednika Republike Hrvatske, čija se uloga i formalno i neformalno znatno smanjila nakon odlaska Franje Tuđmana sa političke scene, bez obzira na to što su predsjednika i za vrijeme i nakon Tuđmana birali građani na neposrednim izborima. Nešto slično, ali u obrnutom smjeru, desilo se i u Srbiji, budući da je Boris Tadić, ne mijenjajući Ustav, praktično transformirao zemlju iz parlamentarnog u predsjednički sistem.

Ipak, činjenica je da direktno birani predsjednik ili kolektivno Predsjedništvo uživaju veći legitimitet od onih koje posredno bira parlament. U skladu s tim, postavlja se važno pitanje: da li je poželjno da se u aktuelnom bosanskohercegovačkom kontekstu – u kojem građani izražavaju veliko nepovjerenje prema političarima i u kojem mnoge važne odluke donose posredno izabrane (Savjet ministara) ili izvana nametnute osobe (visoki predstavnik) – dodatno i sasvim svjesno umanju legitimitet institucije kakva je Predsjedništvo BiH? Pored toga, kako s pravom ističe jedan komentator, nije jasno kako bi se realno takav prijenos važnih nadležnosti kakve su odbrana i vanjska politika mogao izvršiti na Savjet ministara BiH, imajući u vidu da je to „praktično jedina državna institucija bazirana na vladavini većine”²⁴³, tačnije sa znatno smanjenim mogućnostima korištenja veta.²⁴⁴

14.3. PRIJEDLOG 3 (P3): TROČLANO PREDSJEDNIŠTVO KOJE BIRA PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BIH

14.3.1. Suština prijedloga i osnovni nedostaci

Drugi alternativni prijedlog (P3) je upravo taj da tročlano Predsjedništvo posredno bira parlament. Naime, posredan izbor Predsjedništva je rješenje koje VK preferira (doduše, kao što smo već podvukli, VK bi preferirala da se bira samo jedan predsjednik, sa smanjenim ovlaštenjima). VK je mišljenja da je na ovaj način mnogo lakše utvrditi

²⁴³ Bardutzky 2010, str. 333.

²⁴⁴ Nakon izmjena Zakona o Vijeću ministara koje je u oktobru 2007. godine donio visoki predstavnik, konačne odluke Vijeća ministara mogu se donijeti većinom glasova prisutnih koji su glasali, uz uvjet da ta većina uključuje barem jednog ministra iz reda svakog konstitutivnog naroda. Vidjeti više u Steiner i Ademović 2010, str. 610–612.

mehanizme koji bi osigurali „željeni plurietnički sastav Predsjedništva”.²⁴⁵ Pored toga, takav izbor Predsjedništva otvara veće mogućnosti za „međuetničku saradnju i kompromis”, dok direktni izbori ohrabruju birače da glasaju za osobe koje se smatraju boljim braniocima „svojih” naroda, „a ne za kandidata koji bi najbolje branio interese države kao takve.” Izbor koji bi vršio parlament također bi bio u skladu „sa općim ciljem jačanja države.”²⁴⁶

Ipak, prema mišljenju VK, ovo rješenje ima nekoliko manjih nedostataka:

- (1) komplicirana procedura izbora (Predstavnički dom imenuje kandidate, klubovi naroda unutar Doma naroda biraju po jednoga kandidata, a konačan izbor moraju potvrditi oba doma);
- (2) nije jasno kako bi bili birani potpredsjednici;
- (3) Dom naroda igra preveliku ulogu u izboru, što *de facto* smanjuje realnu mogućnost „ostalih” da uđu u Predsjedništvo.²⁴⁷

Kako bi se neki od navedenih nedostataka otklonili, VK predlaže i nekoliko izmjena ovog prijedloga:

- (1) Nakon što Predstavnički dom imenuje kandidate, a svaki od klubova naroda unutar Doma naroda izabere po jednog, konačni bi izbor bio u rukama većine u Predstavničkom domu, što bi bila i garancija da sva tri člana uživaju legitimitet kao „predstavnici cjelokupnog naroda BiH”.
- (2) Treba uvesti princip rotacije za predsjednika i potpredsjednike.
- (3) Predstavnički bi dom mogao imenovati bilo koja tri kandidata, ali uz pravilo (etničku klauzulu) da među njima ne može biti više od jednoga kandidata iz reda istog konstitutivnog naroda ili iz grupe „ostalih”.²⁴⁸

14.3.2. Analiza prijedloga 3 i mišljenja VK

Pozitivno u P3 (sa izmjenama koje VK predlaže) jest činjenica da bi u tom slučaju kolektivno Predsjedništvo kao institucija u principu bilo otvoreno *svim* građanima Bosne i Hercegovine, bez obzira na entitet u kojem žive ili na njihovu (ne)pripadnost

²⁴⁵ VK, Mišljenje o različitim prijedlozima..., fusnota 62, *supra*, par. 18.

²⁴⁶ *Ibid.*, par. 19.

²⁴⁷ *Ibid.*, par. 21–24.

²⁴⁸ *Ibid.*, par. 22–25.

konstitutivnim narodima. Dakle, ovim prijedlogom se u suštini rješava pitanje diskriminacije „ostalih“.

Ipak, ne vidimo u P3 sve prednosti koje VK ističe.

Prije svega, postavlja se pitanje koliko je oportuno, iz praktičnih razloga, i izbor ovog važnog tijela izvršne vlasti vezati za neizvjesne postizborne dogovore oko formiranja vlasti, odnosno Parlamentarne skupštine BiH. Politička situacija u BiH, ali i u Belgiji, npr., zasigurno sugerira oprez u ovom smislu. Kako pokazuju iskustva iz nekoliko posljednjih izbornih ciklusa u BiH, direktan izbor članova Predsjedništva ima očiglednu prednost koja se sastoji u tome da omogućava da se barem ova institucija vlasti formira odmah nakon izbora i da se na taj način oslobodi neizvjesnosti i nelagode dugotrajnih postizbornih političkih mešetarenja.

Drugo, kao što smo već naznačili, smanjeni legitimitet Predsjedništva kao institucije, a sve u cilju njegovog slabljenja u korist Savjeta ministara, ne može biti viđen kao apsolutna i neupitna prednost *per se*. Naprotiv, posmatrajući stvari iz šire komparativne perspektive, posljednjih su godina mnogi autori²⁴⁹ ukazali na „križu“ demokratije, koja se ispoljava u sve manjem odzivu glasača u većini demokratskih država, kao i na potrebu da demokratski uređena država uživa veći legitimitet. To je moguće postići tako što će se građanima pružiti veće mogućnosti da učestvuju u demokratskom životu, bilo putem izbora, direktne demokratije, građanskih foruma, deliberativne demokratije itd. U mnogim zemljama se ta kriza pokušava riješiti, između ostalog, tako što bi se građanima otvorila mogućnost da na izborima direktno biraju svoje predstavnike u izvršnoj vlasti. Kako smo već naveli, simptomatično je da je nakon 160 godina u Švicarskoj – dakle, u jednoj od najstarijih i najstabilnijih demokratskih država na svijetu – u kojoj je federalnu vladu isključivo birao parlament, trenutno u proceduri prikupljanje potpisa za građansku inicijativu koja traži direktan izbor vlade.²⁵⁰ U Italiji se, također, već nekoliko godina govori o uvođenju direktnog izbora predsjednika Republike.²⁵¹ U skladu s tim, ideja da u Bosni i Hercegovini Predsjedništvo bira parlament a ne građani suprotstavlja se ovom trendu i samo uvjetno može biti viđena kao „korak naprijed“, kako to tvrdi VK. Na kraju krajeva,

²⁴⁹ Vidjeti, npr., Moravcsik 2004; Norris 2010.

²⁵⁰ Vidjeti na: www.volkswahl.ch. Slične inicijative za direktan izbor vlade već su bile stavljen na referendum 1901. godine (65% glasova protiv) i 1942. godine (67,6% glasova protiv).

²⁵¹ Vidjeti npr. tekst „Berlusconi: elezione diretta del presidente della Repubblica“, *La stampa* (10. mart 2010), dostupno na: <http://www.lastampa.it/redazione/cmsSezioni/politica/201003articoli/53306girata.asp>.

moramo podvući da oko polovine država u svijetu, a najmanje 40% onih koje važe za „demokratske“, predsjednika biraju na direktnim izborima.²⁵²

Treće, postavlja se pitanje u kojoj mjeri izbor Predsjedništva (ili predsjednika) unutar parlamenta zaista otvara vrata te institucije pripadnicima kategorije „ostalih“. Naravno, pravne prepreke za „ostale“ bile bi uklonjene, ali postavlja se pitanje da li bi oni *de facto* imali mogućnost da budu izabrani u Predsjedništvo. Ovdje je korisno usporediti *de facto* situaciju između ovog prijedloga (P3) i prijedloga (P2) baziranog na teritorijalnim kvotama.

U P3 članovi Parlamentarne skupštine BiH biraju članove Predsjedništva. Prije svega, postavlja se pitanje koliko je realno očekivati da će članovi Parlamentarne skupštine BiH, koji od prvih postdejtonskih izbora (1996.) pa sve do danas u velikoj većini dolaze iz izričito (SDS, HDZ, SDA) ili implicitno (SNSD, SBiH) etničkih stranaka ikada izabrati u Predsjedništvo člana parlamenta iz reda „ostalih“, znajući da bi taj izbor u svakom slučaju išao „na račun“ jednog od tri konstitutivna naroda? Podsjetimo još jednom na to da ni u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH ni u jednom mandatnom periodu do sada nije djelovao poslanik iz reda „ostalih“.²⁵³ Podsjetimo i na to da procedura za izbor Predsjedništva predložena u P3, čak i ako je malo pojednostavimo uzimajući u obzir pomenute „amandmane“ VK, u svakom slučaju zahtijeva da se klub svakog od tri naroda unutar Doma naroda izjasni o kandidatima kako bi se „osiguralo poštivanje interesa sva tri konstitutivna naroda“.²⁵⁴ Drugim riječima, koliko je realno očekivati da bi predstavnici etničkih stranaka i etničkih klubova u Domu naroda, čiji je glavni cilj *par excellence* upravo zastupanje interesa svog naroda, dobrovoljno pristali na to da umjesto predstavnika *njihovog* naroda bude izabran neko od „ostalih“? To bi bilo isto kao kada bi neka Stranka zelenih dobrovoljno pristala da za svog predsjednika imenuje osobu koja se zalaže za povećanje subvencija za eksploataciju izvora nafte i za atomske centrale. Za Stranku zelenih, naravno, takav bi izbor bio ravan političkom samoubistvu. Dakle, takva mogućnost protiv se samoj logici etničkih političkih stranaka. To je potvrdio i ESLJP, navodeći da je „teško zamislivo da bi stranka koja se zalaže za interese jedne etničke ili vjerske skupine bila u stanju osigurati adekvatnu reprezentaciju pripadnika drugih etničkih grupa ili sljedbenika drugih vjerskih denominacija“.²⁵⁵

²⁵² Ovi postoci se odnose na 1995. godinu (Blais, Massicotte i Dobrzynska 1997). Od 191 suverene države te godine, njih 21, a među njima i Bosna i Hercegovina, nisu bile uključene u istraživanje pošto „nisu imale aktivan, direktno izabrani parlament“ (Blais, Massicotte i Dobrzynska 1997, str. 450, fn. 7).

²⁵³ Vidjeti fusnotu 222, *supra*.

²⁵⁴ Vidjeti VK, Mišljenje o različitim prijedlozima..., fusnota 62, *supra*, par. 22.

²⁵⁵ Artyomov protiv Rusije, ap. br. 17582/05, Odluka o dopustivosti od 7. decembra 2006.

U ovom kontekstu treba posebno istaći da uključivanje jednog broja delegata iz reda „ostalih” u Dom naroda, sudeći prema dosadašnjem sastavu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, predstavlja jedini način da se osigura prisustvo jednog broja članova Parlamentarne skupštine BiH koji ne pripadaju konstitutivnim narodima. No, postavlja se pitanje da li će delegati iz reda „ostalih” imati svoj klub u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, te da li će imati pravo barem da ponude svoga kandidata za Predsjedništvo BiH.²⁵⁶ Čini se da VK, što je pomalo iznenađujuće, ni ne predviđa tu mogućnost.²⁵⁷

Prema prijedlogu P2, građani biraju članove Predsjedništva putem neposrednih izbora. Da li bi u tom slučaju „ostali” imali više *de facto* šansi da budu izabrani? U trenutačnom političkom scenariju to vjerovatno ne bi bio slučaj. Ali ima razloga za pretpostavku da bi šanse za takvu evoluciju političke situacije u BiH ipak bile veće nego u P3.

Prvi je razlog to što građani glasaju tajno, što znači da nisu izloženi onoj vrsti političkog i medijskog pritiska kao što je to slučaj sa članovima parlamenta. Moglo bi se pretpostaviti da bi se građanin iz naroda X lakše dao uvjeriti da je kandidat Y, iako ne pripada narodu X, najiskusniji i da bolje zastupa njegove ideje i interese nego svi drugi kandidati iz reda njegovog naroda. Drugi je razlog činjenica da bi i sami kandidati iz reda „ostalih” bili svjesni toga da im je za izbor potrebna podrška građana iz različitih naroda, pa bi tako imali konkretan interes da u predizbornoj kampanji apeliraju na sve građane, bez obzira na njihovu etničku pripadnost. Takvu vrstu interesa za pridobijanje *međuetničkih glasova* nemaju oni „ostali” koji bi eventualno bili u trci za izbor *unutar* parlamenta. Naprotiv, može se pretpostaviti da bi sam broj kandidata iz reda „ostalih” bio mnogo manji ako bi parlament, a ne narod birao članove Predsjedništva, upravo iz gore navedenih razloga.

Imajući u vidu navedene argumente, suprotno mišljenju VK, izbor Predsjedništva (ili predsjednika) koji bi vršila Parlamentarna skupština BiH ne bi predstavljao „važan korak naprijed”. Naprotiv, to bi po mnogo čemu bio korak unazad, pošto bi još snažnije cementirao bosanskohercegovačku etnopolitiku unutar parlamenta i time smanjio utjecaj građana unutar političkog sistema, a „ostalima” bi samo formalno (*de jure*) ali ne i realno (*de facto*) uklonio diskriminirajuće prepreke za ulazak u Predsjedništvo. Naravno, pritom ne zaboravljamo važan postulat moderne demokratije, o kojem smo već govorili, a prema kojem niko nema pravo da zaista i bude izabran na određenu političku funkciju. Ipak, ovdje je, prema našem mišljenju, riječ o cementiranju

²⁵⁶ O dilemama i opcijama vezanim za reformu Doma naroda vidjeti naredno poglavlje ove studije.

²⁵⁷ Up. VK, Mišljenje o različitim prijedlozima..., fusnota 62, *supra*, par. 24.

etnopolitike u Parlamentarnoj skupštini BiH, zbog koje se parlamentarcima iz reda „ostalih“ (ako ih uopće bude) *implicitno garantuje da neće biti izabrani u Predsjedništvo BiH*.

Uzimajući u obzir ovaj zaključak, poželjno je vratiti se na prijedlog P2, prema kojem bi Predsjedništvo i dalje birali građani, s tim da bi se putem teritorijalnih kvota omogućila određena ravnoteža po pitanju etničkog sastava ove institucije. Istovremeno, osobama iz ustavne kategorije „ostalih“ bi se omogućilo da imaju veće šanse i realniju nadu da, jednoga dana, i oni budu izabrani u Predsjedništvo BiH.

Kao što smo vidjeli, prema mišljenju VK, i prijedlog P2 ima nekoliko nezanemarljivih mana. Ako izuzmemo one aspekte koji, prema našem gore izloženom mišljenju, nisu sami po sebi neprihvatljivi i/ili negativni (tj. izbor kandidata koji su dobili manje glasova od drugih, neizabranih, kandidata, te izbor Predsjedništva koji bi vršili građani), ostaje nam da riješimo sljedeće probleme:

(a) Nejasno je kako bi se osigurao višenacionalni sastav Predsjedništva ako bi Republika Srpska i Federacija BiH nastavile biti dvije zasebne izborne jedinice, pošto je realno pretpostaviti da bi u takvom scenariju u Predsjedništvo BiH mogla biti izabrana dva Bošnjaka iz Federacije BiH.

(b) Osobe iz Republike Srpske, kao ni osobe iz Federacije BiH, i dalje ne bi mogli imati mogućnost da uvijek „izaberu kandidata kojeg preferiraju“, jer se takvi kandidati mogu nalaziti i u drugom entitetu.

(c) Izbori bi i dalje bili svedeni na entitetski nivo, a bilo bi poželjno da se održavaju na državnom nivou, kako bi se, u skladu s mišljenjem VK, ojačala država kao takva.

14.4. ALTERNATIVNI PRIJEDLOG – PRIJEDLOG 4 (P4): GEOMETRIJSKA SREDINA

Sljedeći bi model mogao elegantno riješiti sva tri navedena problema:

Stavka br. 1. Samo jedna izborna jedinica za cijelu državu. To podrazumijeva da građani iz bilo kog entiteta mogu glasati za bilo kog kandidata. [Ova stavka rješava navedeni problem (c).]

Stavka br. 2. Svaki građanin ima samo jedan glas, tj. može dobiti realnu šansu da utječe na izbor bilo kojeg kandidata kojeg preferira. [Ova stavka rješava navedeni problem (b).]

Stavka br. 3. U Predsjedništvo će biti izabran po jedan kandidat iz svakog od sljedeća tri prostora:

(A) pet kantona iz Federacije BiH - Kanton 1 (Unsko-sanski), Kanton 3 (Tuzlanski), Kanton 4 (Zeničko-dobojski), Kanton 5 (Bosansko-podrinjski), Kanton 9 (Sarajevo);

(B) preostalih pet kantona iz Federacije BiH - Kanton 2 (Posavski), Kanton 6 (Srednjobosanski), Kanton 7 (Hercegovačko-neretvanski), Kanton 8 (Zapadnohercegovački), Kanton 10 (Livanjski);

(C) Republika Srpska.

Kandidati nastanjeni u Distriktu Brčko slobodni su da se kandidiraju za bilo koji od ovih prostora.

Ova stavka barem djelomično rješava navedeni problem (a) – osiguravanje multietničkog sastava Predsjedništva, budući da su Hrvati više nego srazmjerno koncentrirani na prostoru B.

Ako bismo se zaustavili na ove tri stavke, lako je pretpostaviti da bi prijedlog bio kritiziran kao odveć „unitaristički”, imajući u vidu da bi, recimo, građani FBiH bili u mogućnosti da izaberu predstavnika sa prostora Republike Srpske, ali i obrnuto, ili bi bilo moguće da glasači iz reda brojnijeg naroda (Bošnjaka) izaberu člana Predsjedništva iz prostora B i slično. Te probleme rješava sljedeća stavka:

Stavka br. 4. Izabrani su kandidati koji su dostigli najveću geometrijsku sredinu, i to prema sljedećem sistemu:

A: broj glasova sa prostora A

B: broj glasova sa prostora B

C: broj glasova sa prostora C

D: broj glasova iz cijele države (= A + B + C)

Za izbor člana Predsjedništva sa prostora A koristit će se sljedeća geometrijska sredina:
 $\sqrt{A \cdot D}$

Za izbor člana Predsjedništva sa prostora B koristit će se sljedeća geometrijska sredina:
 $\sqrt{B \cdot D}$

Za izbor člana Predsjedništva sa prostora Republike Srpske koristit će se sljedeća geometrijska sredina:

$\sqrt{C \cdot D}$

Prednosti ovog modela mogu se sumirati na sljedeći način:

– Tri konstitutivna naroda, uzimajući u obzir njihovu relativnu koncentraciju unutar prostora A (Bošnjaci), B (Hrvati) i C (Srbi), *de facto* bi imala veliku vjerovatnoću da budu zastupljena u Predsjedništvu, kao što je to i danas slučaj.

– Ipak, sistem bi bio otvoren za „ostale”, u skladu sa presudom ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci.

– Svi građani, bez obzira na entitet u kojem žive, napokon bi mogli glasati za sve kandidate (što je naročito relevantno za Srbe iz Federacije BiH i Bošnjake i Hrvate iz Republike Srpske, koji bi mogli glasati i za kandidate iz reda vlastitih naroda). Istina, glas za kandidata iz druga dva prostora, usljed navedene formule za izračunavanje geometrijske sredine, imao bi manju težinu u odnosu na glasove za kandidata iz vlastitog prostora, ali bi se ipak radilo o nesumnjivom poboljšanju u odnosu na trenutačnu situaciju.

– Zahvaljujući jedinstvenoj izbornoj jedinici i pravilu geometrijske sredine, svi bi kandidati imali interes da vode predizbornu kampanju u *cijeloj* zemlji, a ne samo unutar svog entiteta, kao što je to danas slučaj. To bi moglo imati jak integrativni efekat, koji promovira međuetničku saradnju, kompromis i pomirenje.²⁵⁸

– Pošto svaki građanin koji glasa ima samo jedan glas na raspolaganju, u značajnoj bi se mjeri umanjio strah od „preglasavanja”. U isto vrijeme, pravilo geometrijske sredine dalo bi veću težinu glasovima građana iz prostora A, B i C za izbor članova Predsjedništva iz dotičnog (tj. „njihovog”) prostora. Ovo bi pravilo trebalo osigurati podršku naročito (ali ne isključivo) predstavnika hrvatskog naroda. To svakako treba imati u vidu, budući da se skoro svi dosadašnji prijedlozi za provođenje presude u predmetu Sejdić i Finci u domenu Predsjedništva BiH upravo spotiču na „hrvatskom pitanju” – naime, na mogućnosti da „ostali” budu izabrani „na račun” Hrvata kao, statistički gledano, najmanjeg konstitutivnog naroda. Pored toga, i aktuelni izborni sistem najviše su kritizirali, pored predstavnika „ostalih” (naročito manjina), upravo politički predstavnici Hrvata u Bosni i Hercegovini.

²⁵⁸ Ovaj je prijedlog sličan sistemu za izbor predsjednika u Nigeriji, koji zahtijeva da izabrani predsjednik uživa određenu podršku u različitim regijama zemlje, a ne samo u jednoj ili dvije regije. Donald Horowitz izričito podržava upravo takav sistem u podijeljenim društvima (vidjeti Horowitz 2003). Slični su prijedlozi zabilježeni u Libanu, Šri Lanki i Indoneziji. Vrijedi spomenuti i prijedlog grupe „Pavia” u Belgiji za jedinstvenu federalnu izbornu jedinicu: iako se radi o prijedlogu za izbor jednog dijela parlamenta, rezultat koji se želi postići – integracija jezičkih grupa i umjereniji politički diskurs – je sličan (vidjeti na: www.paviagroup.ch).

– Istina je da bi pravljenje razlike između prostora A i B unutar Federacije BiH indirektno značilo priznavanje činjeničnog stanja da su u određenim kantonima Hrvati, odnosno Bošnjaci, više koncentrirani. Ipak, to je već bio slučaj kada su povučene granice između deset kantona. U svakom slučaju, takva solucija ne bi vodila stvaranju „trećeg entiteta”, koji mnogi hrvatski političari zagovaraju, a koji bi, vjerovatno, uzrokovao dodatnu fragmentaciju zemlje i doveo u pitanje njenu održivost. Kao dokaz za ovu tvrdnju možemo navesti primjer građanske inicijative za direktan izbor sedam članova švicarske federalne vlade.²⁵⁹ Kako bi se izbjeglo „preglasavanje” kandidata iz, statistički gledano, manjinskih jezičkih grupa – francuske i italijanske – ova inicijativa sugerira uvođenje pravila geometrijske sredine i „dijeli” Švicarsku na dva dijela – njemačko govorno područje i francusko/italijansko govorno područje, i to ne samo prema kantonima u kojima je samo jedan, drugi ili treći jezik zvaničan, nego dijeleći čak i one kantone koji su zvanično dvo- ili trojezični. Sve to ne bi ni na koji način utjecalo na aktuelno teritorijalno-federalno uređenje zemlje sa 26 kantona, niti bi i najmanje ugrozilo autonomiju kantona.

Iako se ovaj izborni sistem čini kompliciranim, iz perspektive glasača on je u suštini veoma jednostavan: svaki glasač može glasati za bilo kog kandidata, s tim da treba imati u vidu da glas za osobu iz vlastitog izbornog prostora ima veću težinu od glasa za kandidate iz preostala dva prostora. No, funkcioniranje pravila geometrijske sredine objasniti ćemo i na jednom primjeru koji je fiktivan ali inspiriran stvarnošću.

²⁵⁹ Vidjeti na: <http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis380t.html>.

Tabela 1: ilustracija rezultata izbora za Predsjedništvo BiH prema prijedlogu P4 (geometrijska sredina).

Kandidat br.	Kandidat sa prostora	Nacionalnost	Broj osvojenih glasova (1.000) unutar prostora...			Ukupan broj glasova (1.000)	Geometrijska sredina	Izabran
			A	B	C			
1	A	Bošnjak	120	60	60	240	169,7	ne
2	A	Bošnjakin	160	30	40	230	191,8	da
3	A	Bošnjak	180	5	5	190	184,9	ne
4	A	Ostali	80	40	50	170	116,6	ne
5	B	Hrvatica	20	110	10	140	124,1	da
6	B	Hrvat	30	60	20	110	81,2	ne
7	B	Hrvat	200	10	10	220	46,9	ne
8	B	Bošnjak	40	70	10	120	91,7	ne
9	C	Srbin	5	5	290	300	295,0	ne
10	C	Srbin	40	20	270	330	298,5	da
11	C	Srpkinja	50	50	20	120	49,0	ne
12	C	Ostali	20	20	50	90	67,1	ne

– Ishod ovih izbora je sljedeći: izabrani su kandidati 2, 5 i 10, pošto je njihova geometrijska sredina veća od one koju su ostvarili preostali kandidati iz istog prostora. U sastav Predsjedništva ušao je po jedan predstavnik iz svakog konstitutivnog naroda.

– Šta bi se desilo ako ne bi postojala teritorijalna kvota (po jedan predstavnik iz svakog od tri prostora)? Bili bi izabrani kandidati 1, 9 i 10, tj. jedan Bošnjak i dva Srbina. Nijedan Hrvat i niko iz prostora B ne bi bio izabran.

– Šta bi se desilo ako bi postojala teritorijalna kvota, ali bez pravila geometrijske sredine? Bili bi izabrani kandidati 1, 7 i 10, odnosno kandidati koji su osvojili najveći broj glasova na nivou cijele države. Takav bi izbor bio problematičan pošto je kandidat 1 unutar svog prostora (A) dobio mnogo manje glasova od kandidata 2 i 3. Isto se može reći i za kandidata 7, koji je u svom prostoru (B) dobio mnogo manje glasova od kandidata 6 i 8. Drugim riječima, teško bismo

mogli tvrditi da kandidati 1 i 7 zaista u dovoljnoj mjeri „predstavljaju” prostore iz kojih dolaze.

– Šta bi se desilo ako bi postojala teritorijalna kvota, ali bi izbor predstavnika svakog od tri prostora bio odlučan samo glasovima dobijenim unutar dotičnog prostora (tj. ako bi izbori bili održani unutar tri potpuno odvojene izborne jedinice)? Bili bi izabrani kandidati 3, 5 i 9. To nije poželjno jer kandidati 3 i 9 uživaju izuzetno malu podršku izvan svojih prostora, tj. na nivou cijele države. Vjerovatno se radi o radikalnijim kandidatima koji uspijevaju dobiti podršku samo svoje etničke zajednice.

Osmotrimo sada malo bliže situaciju unutar svakog od tri prostora, u skladu sa alternativnim prijedlogom P 4 – geometrijska sredina:

– U prostoru A pobijedila bi kandidatkinja 2, iako je dobila manje glasova od kandidata 1 na nivou države, a oboje imaju manje glasova od kandidata 3 na nivou prostora A. Kako to objasniti? Kandidat 1 ne prolazi pošto je dobio premalo glasova unutar „svog” prostora. Kandidat 3 ne prolazi jer je dobio premalo glasova iz druga dva prostora. Kandidatkinja 2 je izabrana zato što je dovoljno popularna i u prostorima B i C (iako ne koliko i kandidat 1), ali i zato što ima dovoljno veliku podršku i u svom prostoru A (iako ne koliko i kandidat 3).

– U prostoru B pobijedila bi kandidatkinja 5. Ona, doduše, vodi i unutar svog prostora B i pobijedila bi i ako bi postojale odvojene izborne jedinice. Kandidat 7 ne prolazi iako ima uvjerljivo više glasova od kandidatkinje 5 na nivou države. Zašto? Zato što su njegovi glasači koncentrirani prvenstveno na prostoru A.

– U prostoru C pobijedio bi kandidat 10. On ima 20.000 glasova manje od kandidata 9 unutar svog prostora, ali ima mnogo veću podršku u druga dva prostora. Vjerovatno se radi o relativno umjerenom političaru.

14.5. ALTERNATIVNI PRIJEDLOG – PRIJEDLOG 5 (P5): GEOMETRIJSKA SREDINA PLUS 7

Već smo imali priliku da ukažemo na to da su u javnosti cirkulirali i prijedlozi koji predviđaju proširenje Predsjedništva na četiri ili pet članova. Njihova je najveća mana u tome što su, u bosanskohercegovačkom kontekstu sa tri konstitutivna naroda i tri

etnopolitičke elite, takvi prijedlozi uglavnom posmatrani kao nerealni i u tome što ponovo bude strahove (stvarne ili imaginarne) o „dominaciji”, manipulaciji identitetima i „preglasavanju”. Ali, postavlja se pitanje zašto i Bosna i Hercegovina ne bi imala Predsjedništvo sa, npr., 7 članova, koliko je, uostalom, imala i prije Dejtona i kao što je to slučaj sa švicarskim Saveznim vijećem?

Mišljenja smo da bi eventualno povećanje broja članova Predsjedništva trebalo biti srazmjerno: npr., šest umjesto tri. Takvo bi se proširenje dalo sasvim lako uklopiti u alternativni model P 4, koji smo predložili: svaki od tri „prostora” imao bi dva zagarantirana mjesta, a svaki bi građanin imao *dva* glasa na raspolaganju. Svi ostali elementi bili bi nepromijenjeni (jedinствена izborna jedinica, pravilo geometrijske sredine).

Ipak, zbog procedura odlučivanja nije poželjno da tijela izvršne vlasti imaju paran broj članova.

U skladu s tim, bilo bi poželjno proširiti naš prijedlog P 5 još jednim članom, koji bi mogao biti izabran iz Distrikta Brčko, koji je ujedno i jedna od istinski multietničkih sredina u Bosni i Hercegovini. Pri izboru predstavnika ovog prostora također bi se slijedilo pravilo geometrijske sredine.

Prednost Predsjedništva sa 7 članova bila bi da bi čitav izborni proces bio dinamičniji i otvoreniji za sve, a niko ne bi imao razloga da se plaši preglasavanja, tj. majorizacije.

Ali P5 nas stavlja pred sljedeću dilemu: kakva bi bila ovlaštenja sedmočlanog Predsjedništva? Nije logično da ona budu manja od sadašnjih, pa čak ni da budu ista. Ako bi se to desilo, onda bi izbor takvog Predsjedništva izgubio na važnosti, pa bi samim tim izgubio i svoje prednosti (dinamičniji i otvoreniji sistem za sve).

Ako se vratimo švicarskom primjeru, sedmočlano Savezno vijeće ujedno je i Predsjedništvo i vlada. Drugim riječima, proširenje Predsjedništva BiH na 7 članova moglo bi dovesti i do toga da ono postane vlada. Svaki od sedam članova Predsjedništva ujedno bi bio i ministar sa velikim ovlaštenjima, a pratili bi ga dva ili tri državna sekretara. Sve bi to, naravno, vodilo ukidanju Savjeta ministara. Takva sveobuhvatna reforma izlazi iz okvira naše analize, ali pokazuje kako rješavanje pitanja diskriminacije „ostalih” može voditi ka nepredvidivim (ali ne i nepoželjnim!) modelima organizacije izvršne vlasti BiH.

U tabeli koja slijedi sumiramo dosadašnje prijedloge reforme Predsjedništva BiH.

Tabela 2: Prijedlozi za reformu Predsjedništva BiH

		Broj članova					
		1	3	4	5	7	
Modalitet izbora	Posredan	Predst. dom	P1				
		Dom naroda					
		Oba doma		P3			
	Neposredan	1 izborna jedinica			P6	P8	
		2 izborne jedinice		P2			
		1 izborna jedinica sa teritorijalnim kvotama i uz pravilo geometrijske sredine		P4		P7	P5

P1: Venecijanska komisija

P2: SNSD, SDS (*inter alia*)

P3: Aprilski paket ustavnih amandmana i butmirski paket ustavnih amandmana.

P4: Alternativni prijedlog sa pravilom geometrijske sredine

P5: Alternativni prijedlog sa sedam članova Predsjedništva

P6: Prijedlog savjetodavnih tijela nacionalnih manjina i Stranke za BiH

P7: Prijedlog (a) Daniela Bochslera (može ali i ne mora biti vezan za 5 članova)

P8: Prijedlog (b) Daniela Bochslera

15. DOM NARODA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BIH

15.1. POLITIČKA PARTICIPACIJA „OSTALIH” U DOMU NARODA PARLAMENTA FBiH I VIJEĆU NARODA RS-A

Kada se razmišlja o modalitetima izvršenja presude Sejdić i Finci u pogledu Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, treba imati u vidu da praksa entitetskih zakonodavnih tijela za zaštitu vitalnih interesa konstitutivnih naroda može poslužiti kao dobar izvor rješenja i iskustava, te ukazati na probleme i nedoumice s kojima će se ustavotvorac suočavati u predstojećem periodu reformi. Naime, delegati iz reda „ostalih” već godinama sudjeluju u radu Doma naroda Parlamenta FBiH i Vijeća naroda RS-a.

Prema Ustavu Federacije BiH, po sedamnaest delegata iz reda svakog od konstitutivnih naroda i sedam delegata iz reda „ostalih” delegiraju se iz deset kantonalnih skupština u Dom naroda Parlamenta FBiH. Broj delegata koji se određuje iz svake kantonalne skupštine srazmjern je broju stanovnika kantona, dok je sastav delegacije svake skupštine proporcionalan strukturi stanovništva. Kako je utvrđeno u Ustavu, delegati iz reda „ostalih” imaju pravo da ravnopravno sudjeluju u postupku većinskog glasanja.²⁶⁰ Međutim, iz Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH evidentno je da su delegati iz reda konstitutivnih naroda organizirani u klubove, dok „ostali” nemaju svoj klub. Uloga klubova u radu Doma veoma je značajna. Klubovi, npr., imaju ključnu ulogu u pripremi sjednica, utvrđivanju prijedloga dnevnog reda, rješavanju sporova u kontekstu donošenja akata Parlamenta Federacije i Doma naroda,²⁶¹ izboru predsjedavajućeg i potpredsjedavajućih,²⁶² kao i sekretara Doma²⁶³, a njihovi predsjednici čine glavninu Kolegija Doma naroda kao ključnog

²⁶⁰ Član 4.A.2.6. Ustava Federacije BiH (u skladu sa amandmanima XXXIII i XXXIV).

²⁶¹ Članovi 24, 87, i 88 Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, dostupno na: http://www.parlamentfbih.gov.ba/hrv/dom_naroda/poslovnik/index.html.

²⁶² Ibid., čl. 35.

²⁶³ Ibid., čl. 36.

koordinacionog tijela u ovoj instituciji zakonodavne vlasti FBiH.²⁶⁴ Pored toga, prema samom Poslovniku, institucija vitalnog nacionalnog interesa rezervirana je samo za konstitutivne narode, a uloga delegata iz reda „ostalih” u postupku zaštite vitalnog nacionalnog interesa potpuno je upitna, budući da se odlučivanje u toj proceduri obavlja posredstvom klubova delegata.²⁶⁵ Zbog svega toga, delegati iz reda „ostalih” s pravom se osjećaju kao delegati drugog reda.²⁶⁶ Njihova je uloga u raspravi o pitanjima vitalnog nacionalnog interesa marginalna, a oni učestvuju u odlučivanju samo ako rasprava u okviru klubova delegata rezultira odlučivanjem putem većinskoga glasanja.²⁶⁷ Zbog svog broja, činjenice da nastupaju pojedinačno i nemaju snagu kluba, te zbog ukupne pozicije u Domu naroda, oni nemaju realne izgleda da promoviraju i štite interese „ostalih”.²⁶⁸

U Vijeću naroda Republike Srpske, delegati iz reda „ostalih” imaju svoj klub. No, unatoč tome, njihova pozicija u ovoj instituciji možda je i paradoksalnija nego u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH. Naime, za razliku od njegovog federalnog „ekvivalenta”, Vijeće naroda Republike Srpske, iako zajedno sa Narodnom skupštinom vrši zakonodavnu vlast u entitetu²⁶⁹, nije ustavno pozicionirano kao klasični gornji dom parlamenta. Ova institucija ne učestvuje u donošenju zakona i drugih akata ravnopravno sa Narodnom skupštinom, već samo vrši kontrolu pravnih akata izglasanih u Narodnoj skupštini s obzirom na vitalne nacionalne interese konstitutivnih naroda.²⁷⁰

I Vijeće naroda Republike Srpske organizirano je u klubove delegata – po osam delegata iz svakog konstitutivnog naroda i četiri delegata iz reda „ostalih”. Paradoks je u tome da delegati iz reda „ostalih”, iako imaju svoj klub i, samim tim, značajniju ulogu u radu Vijeća i donošenju odluka, mogu odlučivati samo o vitalnim interesima konstitutivnih naroda.²⁷¹ Iako se, prema nekim interpretacijama, interesi „ostalih” često pojavljuju kao naličje vitalnih interesa konstitutivnih naroda²⁷², takva pozicija delegata iz reda

²⁶⁴ Ibid., čl. 76.

²⁶⁵ Ibid., čl. 115–118.

²⁶⁶ Lični intervju sa dva delegata iz reda „ostalih” u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH, juli – august 2010.

²⁶⁷ Lični intervju sa dva delegata u Domu naroda Parlamenta FBiH, august 2010.

²⁶⁸ Lični intervju sa delegatom iz reda „ostalih” u Domu naroda Parlamenta FBiH, august 2010.

²⁶⁹ Član 69 Ustava Republike Srpske.

²⁷⁰ Vidjeti „O Vijeću naroda”, dostupno na: http://www.vijecenarodars.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=2&lang=sr.

²⁷¹ Vidjeti Poslovnik Vijeća naroda Republike Srpske, dostupan na: <http://www.vijecenarodars.net/materijali/poslovnik-bos.pdf>.

²⁷² Lični intervju sa delegatom iz reda „ostalih” u Domu naroda Parlamenta FBiH, august 2010.

„ostalih”, kao i činjenica da njihov klub ima dvostruko manje delegata od klubova konstitutivnih naroda, čini ih apsolutno neravnopravnim u radu Vijeća.²⁷³ Iako je sutkinja Mijović u presudi u predmetu Sejdić i Finci istakla da predstavnici nekonstitutivnih identiteta na odgovarajući način participiraju u podjeli vlasti (*power sharing*) u entitetima²⁷⁴, podrobnija analiza pokazuje da bi se „ostali” i na nivou entiteta zaista mogli odrediti kao puki posmatrači, prije nego kao istinski učesnici duboko etniziranog političkog procesa.

Dakle, postavlja se pitanje koji bi model mogao slijediti reformirani Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH u skladu sa presudom Sejdić i Finci? Na koji način urediti poziciju delegata iz reda „ostalih” u ovom tijelu: da li po modelu Doma naroda Parlamenta FBiH, gdje delegati iz ove heterogene grupacije djeluju kao pojedinci i potpuno su marginalizirani u kolektiviziranim mehanizmima rada i odlučivanja ovog doma, ili po modelu Vijeća naroda Republike Srpske, gdje delegati iz reda „ostalih”, zahvaljujući postojanju i djelovanju vlastitoga kluba, imaju nešto bolji status u ovoj instituciji. Da li bi trebalo napraviti korak dalje i uvesti treći princip, prema kojem bi delegati iz reda „ostalih”, ili barem manjina, u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH imali svoj klub, ali i mogućnost zaštite vitalnog interesa?²⁷⁵

Ovaj potonji prijedlog nije nov²⁷⁶ i svakako ga vrijedi razmotriti u budućim ustavnim aranžmanima. Prigovori koji se najčešće iznose na ovu ideju svode se na iznimnu heterogenost kategorije „ostalih” i neizbježne teškoće oko usaglašavanja pitanja vitalnog interesa među delegatima koji bi dolazili iz te ustavne grupacije.²⁷⁷ S druge strane, takvo bi rješenje postavilo pitanje efikasnosti zakonodavne vlasti i otvorilo

²⁷³ E-mail komunikacija sa delegatom Vijeća naroda Republike Srpske iz reda „ostalih”, august 2010.

²⁷⁴ Presuda u predmetu Sejdić i Finci, fusnota 1, *supra*, izdvojeno mišljenje sutkinje Mijović. Vidjeti također i Venice Commission, Amicus Curiae Brief in the Cases of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina, CDL-AD(2008)027, 22. oktobar 2008, par. 37.

²⁷⁵ Vidjeti npr. Vehabović i Zaimović-Kurtović (2010, str. 14), koji zagovaraju uvođenje mogućnosti zaštite kolektivnih prava „ostalih”, uključujući i mogućnost veta: „Bez mogućnosti da klub 'Ostalih' participira na jednakim osnovama u procesu odlučivanja, uključujući i pravo veta do eventualne odluke Ustavnog suda BiH, ne bi se do kraja omogućila ravnopravna participacija ove grupe u vođenju države, a time niti u zaštiti njihovih prava, već bi praktično služili samo kao 'dodatne ruke za glasanje' u Domu naroda.” Također, naši intervjui sa predstavnicima nacionalnih manjina (august – septembar 2010) pokazali su da ovo rješenje ima zagovornike i među liderima manjinskih organizacija i savjetodavnih tijela.

²⁷⁶ Za takvo rješenje se, npr., već 2007. godine zalagao Dino Abazović u tekstu „O konsocijaciji (1): Konsocijacijom protiv konsocijalizma”, Puls demokratije (januar/februar 2007), dostupno na: <http://www.pulsdemokratije.net/index.php?a=detail&l=bs&id=170>.

²⁷⁷ I jedna predstavnica nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini je, npr., u ličnom intervjuu (august 2010) iskazala određene rezerve u pogledu ovog prijedloga.

dodatne mogućnosti blokada i zloupotreba u donošenju odluka. Ipak, treba imati u vidu da ni vitalni interes konstitutivnih naroda nije unaprijed zadan, već je predmet pregovora i usaglašavanja unutar klubova delegata. Kako ističu neki od naših sagovornika, ti pregovori o utvrđivanju postojanja vitalnog interesa ponekad su dosta komplicirani, budući da delegati u klubu jednog konstitutivnog naroda u pravilu dolaze iz različitih stranaka.²⁷⁸

Na kraju, ako, barem u teoriji, sama *mogućnost* veta (ali ne i njeno odveć ekstenzivno ustavno definiranje i prečesto korištenje) može imati pozitivan, moderirajući efekat u političkom procesu²⁷⁹, uvođenje takve dodatne mogućnosti čiji bi nosioci bili delegati iz reda „ostalih” moglo bi imati dodatni efekat olakšavanja međuetničkih tenzija.

15.2. KLJUČNO PITANJE: OVLAŠTENJA DOMA NARODA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BIH

Dakako, spomenuti problem uopće ne bi bio aktuelan ako se delegati iz reda „ostalih” ne bi uključili u rad Doma. Podsjetimo, stav nekih zvaničnika HDZ-a (ali ne i same stranke) jedan je od rijetkih, ako ne i jedini koji se mogao čuti u bosanskohercegovačkoj javnosti nakon objavljivanja presude u predmetu Sejdić i Finci, a koji nije podrazumijevao uvođenje delegata iz reda „ostalih” u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH. Prema riječima jednog zvaničnika HDZ-a kojeg smo intervjuirali, strukturu i ovlaštenja Doma naroda treba zadržati na sadašnjem nivou, dok bi se problematika „ostalih” riješila kroz povećane nadležnosti i ulogu Vijeća nacionalnih manjina Parlamentarne skupštine BiH.²⁸⁰ Ako se pročita presuda ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci, ovaj prijedlog se, na prvi pogled, čini neprihvatljivim, budući da je osuđivanje ekskluzivističke prakse izbora delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH upravo jedan od suštinskih elemenata presude.

No, treba istaći da je ESLJP, kada je riječ o dijelu predstavke Sejdića i Fincija koji se tiče Doma naroda, uzeo u obzir naročito velika ovlaštenja koja Dom naroda ima prema Ustavu BiH. Sud je ponovio raniji stav da „zakonodavno tijelo” iz člana 3 Protokola 1 uz

²⁷⁸ Lični intervju sa dva delegata Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, august 2010.

²⁷⁹ Up. Lijphart 1977, str. 37.

²⁸⁰ Lični intervju, august 2010.

ECHR treba tumačiti u skladu sa ustavnom strukturom, tradicijom i specifičnostima svake države, te da se spomenuti član Protokola bez izuzetka odnosi na sve domove parlamenata čiji se sastav utvrđuje putem direktnih izbora.²⁸¹ Sistem delegacije, slijedeći tu logiku, može biti podvrgnut drugačijem režimu i države mogu imati veću slobodu u utvrđivanju modaliteta njegove implementacije.²⁸² Ipak – i ovo se čini posebno važnim iz naše perspektive – utvrđujući postojanje diskriminacije u slučaju izbora delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, ESLJP je istakao da je, iako je riječ o domu parlamenta čiji se sastav ne utvrđuje putem direktnih izbora, „raspon njegovih zakonodavnih ovlaštenja ključni faktor u ovom pitanju”, odnosno postojanju diskriminacije u pristupu funkciji delegata Doma naroda.²⁸³

Sutkinja Mijović je svoje neslaganje sa ovim dijelom odluke bazirala na sljedećim argumentima: Dom naroda ne podliježe ECHR-u, budući da je riječ o posredno izabranom tijelu koje ima potpuno jednaka ovlaštenja kao i Predstavnički dom. Stoga je o diskriminaciji u ovom konkretnom slučaju opravdano govoriti ako isti standardi vrijede i za dijelom nasljedne funkcije u parlamentarnim domovima (kakav je npr. Dom lordova u Velikoj Britaniji)²⁸⁴ ili za one koje se obavljaju na osnovu javne dužnosti (kao što je slučaj sa pozicijom u njemačkom Bundesratu).

S druge strane, kako je istakla sutkinja Mijović, budući da Dom naroda ima identična ovlaštenja kao i Predstavnički dom, politički predstavnici iz reda „ostalih” svoje pravo na participaciju u zakonodavnom procesu mogu ostvariti putem donjeg doma, koji, dakle, ima jednako velik značaj u odlučivanju. Argumenti sutkinje Mijović ne čine se naročito uvjerljivim, ali se mora istaći da ni elaboracija ESLJP-a u ovom dijelu presude nije dovoljno detaljna.

U državama sa dvodomnim parlamentima, gornji domovi značajno variraju u pogledu nadležnosti u odnosu na donje domove: veliki broj ovih tijela zakonodavne vlasti (npr. u Italiji, Rumuniji, ili Švicarskoj) ima iste ili slične nadležnosti kao i donji dom, dok u drugim zemljama (kao što su npr. Kanada, Francuska ili Španija) gornji dom parlamenta ima značajno manje nadležnosti u odnosu na donji dom.²⁸⁵ Naročito je važno istaći da se Dom lordova u Velikoj Britaniji, na koji referira sutkinja

²⁸¹ Presuda u predmetu Sejdić i Finci, fusnota 1, *supra*, par. 40.

²⁸² Vidjeti interpretaciju sutkinje Mijović u njenom izdvojenom mišljenju u presudi u predmetu Sejdić i Finci, fusnota 1, *supra*.

²⁸³ Presuda u predmetu Sejdić i Finci, fusnota 1, *supra*, par. 41.

²⁸⁴ Zanimljivo je da je i jedan od naših sagovornika iz političkog života BiH (intervju obavljen u augustu 2010. godine) naveo Dom lordova kao referencu i argument za tvrdnju da aktuelnu strukturu i sastav Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH nije potrebno mijenjati.

²⁸⁵ Vidjeti npr. Swenden 2004.

Mijović, ubraja među najslabije gornje domove u svijetu, budući da je gotovo potpuno podređen donjem domu.²⁸⁶

S druge strane, Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH je, zapravo, gornji dom sa veoma velikim ovlaštenjima. Štaviše, prema velikoj komparativnoj studiji iz 1997. godine, uz američki Senat, Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH jedini je gornji dom u svijetu koji ima veća ovlaštenja od samog donjeg doma.²⁸⁷ Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, prema članu IV.3(c) Ustava BiH, ravnopravno učestvuju u donošenju *svih zakona*, ali Dom naroda ima i dodatnu i ekskluzivnu nadležnost u proceduri zaštite vitalnog interesa konstitutivnih naroda.²⁸⁸

Ako je neobično značajna zakonodavna uloga Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH ključni faktor u utvrđivanju diskriminacije „ostalih“, onda bi možda mogla postojati mogućnost izvršenja presude u predmetu Sejdić i Finci jednostavnim smanjivanjem ovlaštenja Doma naroda, bez nužnog uvođenja kategorije „ostalih“ u njegov sastav.²⁸⁹ Na taj način, ovlaštenja ovog doma bi se, zapravo, mogla svesti na standardne oblasti zaštite prava manjinskih kolektiviteta – kao što su identitet, jezik, kultura, pa i ravnopravnost i jednakopravna politička participacija konstitutivnih naroda.²⁹⁰ Pored toga, Vijeće nacionalnih manjina BiH bi u takvom scenariju djelovalo kao zasebno tijelo sa sličnim ovlaštenjima, ali bez prava veta u odlučivanju, što bi dovelo do konzistentnijeg tretmana etno-kulturnih grupa u ustavno-političkom sistemu Bosne i Hercegovine.

Imajući u vidu navedeni primjer Belgije, u kojoj je tzv. *alarm bell* procedura rezervirana samo za pripadnike nizozemske i francuske jezičke zajednice, te, koliko god oskudno, obrazloženje presude u predmetu Sejdić i Finci, ovakva ustavna intervencija vjerovatno bi se mogla ocijeniti prihvatljivom iz perspektive Komiteta ministara Vijeća Evrope, koji nadzire izvršenje presude.

²⁸⁶ Prema Parliament Act iz 1911. i Parliament Act iz 1949. godine, Dom lordova, naime, ima samo mogućnost odlaganja donošenja zakona. Prema nekim tumačenjima, i to je potencijalno značajna kočnica u zakonodavnom procesu, naročito ako se ima u vidu da lordovima nužno ne dominira stranka koja je na vlasti. Tako je, npr., Dom lordova u oktobru 2008. godine uspješno porazio prijedlog vlade o produžetku trajanja pritvora bez sudske kontrole za osumnjičene teroriste, a koji je prethodno uspješno prošao u Donjem domu (vidjeti Nicholas Watt, „Brown abandons 42-day detention after Lords defeat“, *Guardian*, 13. oktobar 2008., dostupno na <http://www.guardian.co.uk/politics/2008/oct/13/terrorism-uksecurity1>). Ipak, takva ovlaštenja Doma lordova neuporediva su sa moći koju trenutno uživa gornji dom Parlamentarne skupštine BiH. Za veoma korisnu tipologiju gornjih domova u svijetu vidjeti, npr., Patterson i Mughan 2001.

²⁸⁷ Navedeno prema Nystuen 2005, str. 165.

²⁸⁸ Član IV.3(e) i IV.3(f) Ustava BiH.

²⁸⁹ Uporedi Venice Commission, Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina, CDL-AD(2006)019, 12. juni 2006, par. 26–27.

²⁹⁰ Uporedi Bieber 2004, str. 21–22. Vidjeti i VK, Mišljenje o ustavnoj situaciji..., fusnota 5, *supra*, par. 33.

No, prvi je problem sa ovim rješenjem nedostatak jasnih smjernica od strane relevantnih evropskih tijela koja nadziru i prate izvršenje presude u predmetu Sejdić i Finci. Mišljenja VK, npr., posmatraju kvalitet varijanti reforme Parlamentarne skupštine BiH u perspektivi njihovog potencijala da dovedu do onoga što VK smatra najboljim rješenjem: potpunog ukidanja Doma naroda i prenošenja prava i procedure veta na Predstavnički dom.²⁹¹ Prema riječima dva predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini s kojima smo razgovarali, teško je govoriti o supstanci ustavnih promjena u ovom trenutku – odlučujući je stav Komiteta ministara Vijeća Evrope o tome da li je konkretni način izvršenja presude zadovoljavajući.²⁹² To svakako ukazuje na dodatni problem *ex post facto* pristupa, bez jasnijih *ex ante* kriterija za izvršenje presude.

Drugi problem je, dakako, domen realpolitike: smanjivanje ovlaštenja tijela koje predstavlja jednu od ključnih, ako ne i najvažniju tačku postkonfliktnog balansa moći entiteta i konstitutivnih naroda ne čini se naročito izglednom opcijom u aktuelnoj političkoj konstelaciji. No, mora se istaći da je to iznenađujuće, imajući u vidu da su, kako je već navedeno, tzv. aprilski, a *de facto* i butmirski paket ustavnih promjena²⁹³ u suštini predlagali ovo rješenje – zadržavanje Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH kao doma konstitutivnih naroda, te njegovo svođenje na tijelo za zaštitu vitalnih interesa tri dominantna etno-kulturna kolektiviteta u Bosni i Hercegovini.²⁹⁴ Na taj bi način ovo tijelo, po svemu sudeći, prestalo da bude tijelo zakonodavne vlasti u smislu ECHR-a, ali bi, što je naročito značajno, i dalje moglo služiti osiguravanju balansa kolektivnih političkih interesa konstitutivnih naroda.²⁹⁵

No, imajući u vidu sve glasnije izjave, naročito iz Republike Srpske, da je aprilski paket ustavnih promjena nepovratno izgubljena prilika, alternativa je preslikavanje entitetskog iskustva: uvođenje delegata iz kategorije „ostalih” u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, uz njihovo eventualno bolje pozicioniranje u odnosu na situaciju „ostalih” u entitetskim domovima (odnosno Vijeću) naroda. Uz konstruktivnu

²⁹¹ U tom smislu, VK (Opinion on the Draft Amendments, fusnota 289, *supra*, par. 22) je pozdravila i opciju zadržavanja aktuelne strukture i smanjenja ovlaštenja Doma naroda kao važan korak ka tom cilju.

²⁹² Lični intervjui u periodu august – oktobar 2010.

²⁹³ Vidjeti objašnjenje u tekstu uz fusnotu 80, *supra*.

²⁹⁴ Prema amandmanu II tačka 8 aprilskog paketa, Dom naroda bi, pored toga, sudjelovao u usvajanju ustavnih amandmana, te u proceduri (posrednog) izbora članova Predsjedništva BiH.

²⁹⁵ VK, npr., smatra da primjena demokratskih principa u ovom domenu treba biti izvršena na takav način da se ne naruši balans između tri konstitutivna naroda, koji je još uvijek nužan u Bosni i Hercegovini. Vidjeti Opinion on the Draft Amendments, fusnota 289, *supra*, par. 22 i 27.

saradnju sa ojačanim Vijećem nacionalnih manjina BiH²⁹⁶, i ovaj klub delegata u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH imao bi osnova za aktivniju ulogu u zakonodavnom procesu na nivou Bosne i Hercegovine. Prema mišljenju jednog od delegata iz reda „ostalih” u Vijeću naroda Republike Srpske, upravo takva sinergija se dogodila u zakonodavnoj vlasti RS-a, pa se može reći da je djelovanje Savjeta za nacionalne manjine Narodne skupštine Republike Srpske u određenoj mjeri ojačalo i poziciju i aktivnosti kluba delegata iz reda „ostalih” u samom Vijeću.²⁹⁷

15.3. MEHANIZMI IZBORA DELEGATA U DOM NARODA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BIH

Posljednji aspekt kompleksne problematike reforme Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH koji ćemo ovdje razmotriti vezan je za izbor delegata. Treba istaći da se tom pitanju u relevantnim javnim istupima i prijedlozima provođenja presude u predmetu Sejdić i Finci posvećivalo uvjerljivo najmanje pažnje.

Aktuelni sistem izbora delegata iz Republike Srpske (pet Srba) u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH je posredan – oni se delegiraju iz Narodne skupštine RS-a, a delegiranje parlamentaraca iz Federacije BiH (pet Bošnjaka i pet Hrvata) dvostruko je posredno (od skupština kantona, preko Doma naroda Parlamenta FBiH, do Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH).²⁹⁸ Kako je navedeno na početku ove studije, nezadovoljna praksom u entitetskim parlamentima, gdje, kako ističu, delegati iz reda „ostalih” u pravilu ne predstavljaju „ostale” niti sa njima sarađuju, već su vojnici svojih stranaka koje njihovim identitetima uglavnom manipuliraju, državno i dva entitetska savjetodavna tijela za nacionalne manjine u BiH formulirali su zajednički prijedlog prema kojem bi četiri delegata iz reda „ostalih” u Dom naroda delegirala upravo savjetodavna tijela za manjine, a ne entitetski parlamenti, odnosno političke partije.²⁹⁹ Taj pristup nije nepoznat ni u

²⁹⁶ Naravno, pri tome ne podrazumijevamo da će svi delegati iz reda „ostalih” nužno biti iz kategorije manjina, ali takva vrsta koordiniranog djelovanja svakako može biti od koristi za oba aktera, bez obzira na stvarni sastav eventualnog kluba „ostalih”.

²⁹⁷ E-mail komunikacija sa delegatom u Vijeću naroda Republike Srpske i predstavnicima Savjeta nacionalnih manjina Narodne skupštine Republike Srpske, august – septembar 2010.

²⁹⁸ Vidjeti Pobrić 2000, str. 261–263.

²⁹⁹ Vijeće nacionalnih manjina BiH, Prijedlog amandmana na Ustav BiH, fusnota 68, *supra*.

komparativnoj praksi.³⁰⁰ Kako u gotovo identičnoj formulaciji ističu predstavnici savjetodavnih tijela za zaštitu manjina: „Mi želimo predstavnike, a ne pripadnike nacionalnih manjina.”³⁰¹ Na taj način se veoma dobro ilustrira razlika između deskriptivnog i supstancijalnog predstavljanja u bh. kontekstu.

Ovom pristupu koji zagovaraju savjetodavna tijela za nacionalne manjine u BiH se svakako mogu istaći određeni prigovori. Prije svega, činjenica je da savjetodavna tijela koja nisu izabrali građani ne mogu pružiti potrebni legitimitet delegatima u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH kao što je to slučaj sa entitetskim parlamentima. Pored toga, na taj bi način „ostali” u Domu naroda bili zastupljeni dvostruko: s jedne strane, preko posebnih predstavnika koje su izabrala savjetodavna tijela, a, s druge strane, preko ostalih delegata koji su izabrani iz Federacije BiH i Republike Srpske, imajući u vidu da i „ostali” biraju predstavnike u entitetskim, odnosno kantonalnim skupštinama.³⁰² Ipak, ovaj je prijedlog dosta inovativan, ali i indikativan u bosanskohercegovačkom kontekstu, jer, prije svega, predstavlja snažan politički stav manjinskih organizacija i savjetodavnih tijela. Također, u njemu je implicitan monopol manjina na kategoriju „ostalih” kada je riječ o budućem djelovanju u okviru Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, što nije iznenađujuće s obzirom na već elaborirane međunarodne standarde i komparativna iskustva u domenu političke participacije manjina. Za razliku od situacije u prošlom sazivu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, gdje su barem neki delegati iz reda „ostalih”, prema vlastitom razumijevanju, predstavljali „Bosance i Hercegovce”, „sve one koji se ne izjašnjavaju nacionalno”, „one koji potiču iz miješanih brakova”³⁰³, Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH trebao bi, prema ovom prijedlogu, predstavljati i štiti samo interese konstitutivnih naroda i manjina.³⁰⁴

Treba istaći da prijedlog Vijeća nacionalnih manjina BiH umnogome odstupa od dominantne evropske perspektive i prakse, prema kojoj se integracija manjina u politički život uglavnom odvija kroz same političke stranke.³⁰⁵ I jedna od naših sagovornica iz Vijeća nacionalnih manjina FBiH istakla je da je zagovaranje pozicija i interesa stranke sasvim legitimna opcija za pripadnike „ostalih”. S druge strane, činjenica da su pripadnici

³⁰⁰ Kao što smo već naveli, u Belgiji, npr., člana Senata iz reda njemačke jezičke zajednice imenuje parlament te zajednice.

³⁰¹ Lični intervjui i e-mail komunikacija, august 2010.

³⁰² Uopredi Venice Commission, Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities, CDL-AD(2008)013, 16. juni 2008.

³⁰³ Lični intervjui sa delegatima iz reda „ostalih” u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH, august – septembar 2010.

³⁰⁴ Lični intervjui s predstavnikom manjina, august 2010. Izjava Vehida Šehića, fusnota 77, *supra*, i prateći tekst.

³⁰⁵ Vidjeti Venice Commission, Report on Electoral Rules and Affirmative Action..., fusnota 169, *supra*.

„ostalih” u strukturama vlasti stranački angažirani može biti od pomoći i samim „nekonstitutivnim” grupama.³⁰⁶

Ipak, takva integracija manjina putem dominantnih političkih partija je otežana u bosanskohercegovačkom kontekstu, imajući u vidu da većina stranaka ima ili etnički predznak ili isključivu orijentaciju na jedan od konstitutivnih naroda. Stoga se čini da svekolika etnizacija političkog života u Bosni i Hercegovini predstavlja dovoljno snažan argument za nacionalne manjine da insistiraju na daljnjoj, dosljednijoj etnizaciji i esencijalizaciji političkog života u Bosni i Hercegovini, u kojoj bi se ostvarilo potpuno podudaranje deskriptivnog i supstancijalnog predstavljanja kolektivnih identiteta.

No, međunarodne standarde i komparativna iskustva treba posmatrati u kontekstu specifičnosti Bosne i Hercegovine kao multinacionalne države. U tom smislu, pored niza mogućih praktičnih problema sa konstituiranjem i funkcioniranjem budućeg, reformiranog Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH u spomenutom ključu, dodatni pravni problem sastoji se u sljedećem: pitanje diskriminacije u kontekstu Doma naroda ne može se svesti na problem manjina – to, ipak, ostaje problem „ostalih”. Naime, ako se kandidatura za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH u nekom reformiranom sistemu bude uvjetovala pripadnošću ne jednom od tri (kako je to sada slučaj), već jednom od dvadeset Ustavom BiH i Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH³⁰⁷ priznatih etno-kulturnih kolektiviteta u Bosni i Hercegovini, šta sprečava jednog Bosanca, Kineza ili Malajca, državljanina Bosne i Hercegovine, da slijedi primjer Sejdića i Fincija i uputi predstavku ESLJP-u zbog diskriminacije u pogledu pristupa Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH? Ishod bi, po svemu sudeći, bio isti, barem ukoliko se ovlaštenja Doma naroda ne bi smanjila.

Dakle, nameće se zaključak kako bi budući, reformirani Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, ako se želi zadržati princip selektivnosti u pogledu kategorija etno-kulturnih identiteta koji će u tom Domu biti predstavljeni, trebao više ličiti na Vijeće naroda Republike Srpske nego na Dom naroda Parlamenta Federacije BiH. Ako je, pak, imperativ zadržavanje sadašnjih ovlaštenja Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, onda je neophodno osigurati mehanizme participacije „ostalih” kao heterogene kategorije koja obuhvata sve pojedince i kolektivitete izvan konstitutivnih naroda. Drugim riječima, potrebno je replicirati model Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, sa svim kontradikcijama, nejednakostima i paradoksima koje ovaj podrazumijeva, ali barem bez evidentnih pravnih problema u njegovom konstituiranju.

³⁰⁶ Lični intervju, august 2010.

³⁰⁷ Vidjeti fusnotu 97, *supra*.

Naravno, ako već referiramo na Vijeće naroda RS, moguć je i kombinovani pristup, koji uključuje i smanjenje ovlaštenja Doma naroda i uvođenje delegata iz reda „ostalih“ u njegov sastav. No, sudeći prema presudi u predmetu Sejdić i Finci, ali i stavu VK, takvo rješenje, pravno govoreći, nije nužno.³⁰⁸ Pored toga, ukoliko u takvoj konstelaciji delegati iz reda ostalih u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH ne bi imali mogućnost zaštite vitalnog interesa, postavlja se pitanje kakva bi bila njihova uloga u tijelu koje bi bilo posvećeno isključivo zaštiti kolektivnih interesa konstitutivnih naroda.

No, pored opcije repliciranja modela Parlamenta Federacije BiH, ni takvo paradoksalno rješenje ne treba *a priori* isključiti. Ta dva moguća rješenja je važno imati u vidu naročito zbog činjenice da presuda u predmetu Sejdić i Finci nudi određene smjernice samo u pogledu člana 14 u kombinaciji sa članom 3 Protokola 1 uz ECHR (tj. u pogledu diskriminacije u vezi sa sudjelovanjem na direktnim parlamentarnim izborima). Budući da je ESLJP u presudi u predmetu Sejdić i Finci utvrdio postojanje diskriminacije po navedenim članovima ECHR, Sud nije smatrao nužnim da se upušta u ispitivanje navoda aplikanata da su prekršena njihova prava iz člana 1 Protokola 12 uz ECHR, koji uvodi opću zabranu diskriminacije (kao ni navoda o kršenju člana 3 Protokola 1 samog po sebi).³⁰⁹ Usljed nepostojanja relevantne jurisprudencije, domet ovog Protokola nije dovoljno jasan. Drugim riječima, postavlja se pitanje da li bi se u tako koncipiranoj reformi gornjeg doma Parlamentarne skupštine BiH moglo ustanoviti da za zadržavanje njegove strukture i uloge doma konstitutivnih naroda, pa i za opciju jednakog pristupa Domu, ali uz zadržavanje prava veta samo za delegate iz reda konstitutivnih naroda,³¹⁰ postoji objektivno i razumno opravdanje. Ustavna tradicija BiH, kompleksni postkonfliktni kontekst i potreba osiguravanja balansa političke moći konstitutivnih naroda svakako su mogući elementi opravdanja za takav diferencirani tretman etno-kulturnih kolektiviteta BiH u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH.³¹¹ No, o tome se u ovoj fazi, bez jasnih smjernica bilo od strane ESLJP-a ili Komiteta ministara Vijeća Evrope, ipak može samo spekulirati.

³⁰⁸ VK, Mišljenje o različitim prijedlozima..., fusnota 62, *supra*, par 26 i 27.

³⁰⁹ Presuda u predmetu Sejdić i Finci, fusnota 1, *supra*, par. 51.

³¹⁰ Riječ je o dodatnim pravima predviđenim ne Konvencijom, već državnim propisima, čime su takva prava obuhvaćena ne članom 14, već članom 1 Protokola 12 uz Konvenciju.

³¹¹ Uporedi VK, Mišljenje o različitim prijedlozima..., fusnota 62, *supra*.

16. IZMEĐU ETNIČKOG I TERITORIJALNOG FEDERALIZMA

U okviru ove studije već u nekoliko navrata ukazali smo na činjenicu da je jedan od najvećih problema bosanskohercegovačkog društva i politike taj što je dominantan i politički relevantan identitet prvenstveno etničkoga karaktera. Ako građanin A „pripada” jednom od tri konstitutivna naroda, to mu, barem nominalno, daje određena prava na *čitavoj teritoriji* Bosne i Hercegovine. U tome je, naposljetku, i srž ideje o „konstitutivnosti naroda” na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine.³¹²

Takav pristup *politizaciji identiteta* u suštini je suprotnosti sa multikulturalnim državama kao što su npr. Švicarska i Kanada, u kojima važi *teritorijalni* a ne etnički princip.³¹³

Teritorijalni princip često se veže za teoriju građanstva i liberalne demokratije, čije je osnovno načelo *jednakost svih građana*, bez obzira na njihove lične karakteristike. U političkom kontekstu, a prvenstveno u pogledu izbornih sistema i zastupljenosti u parlamentu, to načelo se iskazuje u pravilu „jedan čovjek, jedan glas”.

No čak ni u „starim” liberalnim demokratijama to pravilo nije apsolutno. U federalnim državama dolazi do izražaja pravilo „jedna federalna jedinica, jedan glas”, a ono se prvenstveno odražava u sastavu drugog doma parlamenta (npr. u Švicarskoj i Sjedinjenim Američkim Državama, a djelimično i u Njemačkoj). Tako u švicarskom Vijeću kantona glas jednoga građanina iz kantona Uri (ca. 35.000 stanovnika) ima istu težinu kao glasovi 36 građana kantona Ciriha (ca. 1,26 miliona stanovnika). Slična je

³¹² „Koliko god bili instinktivno saglasni sa odlukom Ustavnog suda BiH iz 2000. godine (predmet broj U 5/98) o konstitutivnosti sva tri naroda na cijeloj teritoriji BiH, neupitno je da i ta odluka odražava esencijalističko viđenje grupnih identiteta, pošto u prvi plan stavlja kolektivna prava narodâ. A ona su po sebi više nego problematična sa stanovišta liberalne demokratije, koja se, kao što je poznato, bazira prvenstveno na pravima pojedinaca-građana” (Nenad Stojanović, „Put ka integraciji ili dezintegraciji društva: državni simboli u BiH”, *Puls demokratije*, decembar 2007, dostupno na: <http://www.pulsdemokratije.ba/index.php?id=640&l=bs>).

³¹³ Za federalno uređenje prema etničkom (ili „personalnom”) principu već početkom 20. vijeka zalagao se Karl Renner (1995 [1899]). Danas se većina autora, čak i oni koji su izričiti pobornici multikulturalizma, kao što su Rainer Bauböck (2001) i Will Kymlicka (1995), protive takvom pristupu (vidjeti citat Bauböcka dalje u tekstu).

situacija i u američkom Senatu: glas jednoga građanina Wyominga (453.000 stanovnika) ima istu težinu kao glas 66 građana Kalifornije (30 miliona stanovnika prema podacima iz 1990. godine).³¹⁴ Uzimajući u obzir činjenicu da američki Senat i švicarsko Vijeće kantona imaju manje-više ista (ako ne i veća, kao u slučaju SAD-a) ovlaštenja kao i donji domovi (u kojima se, uz manja odstupanja, poštuje pravilo „jedan čovjek, jedan glas”), očigledno se radi o značajnom narušavanju ovog liberalnog pravila. Pojedine federalne države pokušavaju umanjiti stepen narušavanja liberalnog principa u tom kontekstu, pa u gornjem domu parlamenta predviđaju *ponderaciju* federalnih jedinica, što znači da većim jedinicama garantiraju više a manjim manje mjesta u tom domu. To je slučaj u Njemačkoj, u čijem gornjem domu (Bundesratu) veće pokrajine (Länder) imaju šest glasova, srednje četiri, a manje tri.³¹⁵

Drugim riječima, u federalnim državama kao što su Švicarska i Sjedinjene Američke Države teritorijalni princip se ispoljava u vidu kombinacije liberalnog (jednakost svih građana) i federalnog načela (jednakost svih federalnih jedinica). U državama koje nemaju federalno uređenje, kao što su, npr., Francuska ili Portugal, na snazi je samo liberalno načelo. To je ujedno i jedan od razloga što u tim državama često postoji samo jedan dom parlamenta (Portugal), a ako i postoji drugi dom (npr. u Francuskoj), on ne odražava uvijek teritorijalno uređenje zemlje, a njegove su nadležnosti izričito manje od onih u donjem domu.

Vratimo se na slučaj Bosne i Hercegovine. Analiza sastava donjeg i gornjeg doma Parlamentarne skupštine BiH pokazuje da niti jedan od njih ne poštuje u potpunosti niti liberalno niti federalno načelo.

Liberalno načelo trebalo bi se oslikavati u donjem domu Parlamentarne skupštine BiH (tj. u Predstavničkom domu). To je, pak, samo djelomično slučaj. S jedne strane, istina je da se tu primjenjuje *teritorijalna kvota*, bez ikakvih odredbi u pogledu etniciteta, što je sigurno bliže liberalnom nego etničkom principu. Naime, 33% poslanika ovog doma je iz Republike Srpske, a 66% ih je iz Federacije BiH. Takva podjela ipak odražava koliko-toliko, ali ne i u potpunosti – sa gledišta načela „jedan čovjek, jedan glas” – demografsku situaciju u zemlji (ca. 63% Federacija BiH, ca. 37% Republika Srpska), ali se bliži federalnom principu uz ponderaciju federalnih jedinica.

³¹⁴ Stepan 1999.

³¹⁵ Vidjeti također razliku između tzv. *demos-constraining* federacija (onih koje dijele demos) i onih koje su više *demos-enabling* (u smislu da imaju pozitivniji učinak po demos) kod A. Stepana (Ibid.). Stepan ističe da je njemački federalni sistem više *demos-enabling* nego onaj u Sjedinjenim Američkim Državama (Ibid., str. 24).

Ako ne bi bilo takve ponderacije, onda bi svaka federalna jedinica („entitet“) imala isti broj zastupnika, što bi, naravno, značilo da bi glas građana Republike Srpske imao veću težinu od glasa građana Federacije BiH. Prema tome, trenutačna situacija u Bosni i Hercegovini više sličí onoj u njemačkom Bundesratu. Razlog zbog kojeg tvrdimo da donji dom bosanskohercegovačkog parlamenta nije u skladu sa liberalnim principom „jedan čovjek, jedan glas“ je taj što je federalna kvota fiksirana u Ustavu (tj. manje-više „jednom zauvijek“) i nije fleksibilna: ako bi se, recimo, demografski balans promijenio u korist Republike Srpske (tako da, npr., broj stanovnika tog entiteta bude na razini broja stanovnika Federacije BiH), onda bi građani RS-a bili manje nego srazmjerno predstavljeni u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH.³¹⁶

Konsekventna primjena liberalnog pravila „jedan čovjek, jedan glas“ očita je npr. u donjim domovima Švicarske i Sjedinjenih Američkih Država. U donjem domu švicarskog parlamenta svakoj izbornoj jedinici (koja se podudara s teritorijom kantona) dodijeljen je određeni broj parlamentarnih mjesta, a na osnovu broja stanovnika. Svakih deset godina, nakon popisa stanovništva, pravi se nova računica i nova podjela mjesta, s ciljem da se uzmu u obzir demografske fluktuacije. Tako je nakon popisa iz 2000. godine broj poslanika iz kantona Bern smanjen sa 27 na 26, a u korist kantona Vaud, čiji je broj parlamentaraca porastao sa 12 na 13. Jedini je izuzetak od ovog principa taj da svaka izborna jedinica (tj. kanton) mora imati najmanje jedno mjesto u donjem domu, bez obzira na broj stanovnika.

Da su države kao što su Švicarska ili Sjedinjene Američke Države bazirane na liberalnom, a ne na etničkom federalizmu, dokazuje i sastav gornjeg doma parlamenata ovih zemalja. Naime, svaka federalna jedinica (kanton, država) u tom tijelu zakonodavne vlasti ima dva glasa. Time ne želimo reći da je takav sistem sâm po sebi „dobar“ ili poželjan: naprotiv, neravnoteža između malih i velikih država/kantona vjerovatno je previše velika i bilo bi korisno da se izbalansira. Ono što želimo podvući jest velika suštinska razlika između takvog, liberalnog federalizma i federalizma koji se bazira na etničkim razlikama, što je upravo slučaj u Bosni i Hercegovini.

Naime, ako posmatramo sastav drugog doma bosanskohercegovačkog parlamenta, Doma naroda, jasno je da se radi o dosljednoj primjeni etničkog principa („jedan narod, jedan glas“), gdje postoje i teritorijalne (10 delegata iz FBiH i pet iz RS), ali

³¹⁶ Primjer Libana pokazuje da je pogrešno, pa i opasno fiksirati „jednom zauvijek“ kvotu u Ustavu, koja ne uzima u obzir demografske promjene. Kvota od 6:5, određena Nacionalnim paktom iz 1943. godine (na svakih 6 hrišćana u parlamentu dolazi 5 muslimana), bila je jedan od povoda građanskog rata 1975–1990, pošto hrišćani tokom 1960-ih godina nisu pristali da promijene inicijalnu kvotu radi uvažavanja povećanog broja muslimana u zemlji. Vidjeti Kerr 2005.

prevashodno *etničke kvote*: svaki „konstitutivni narod“, bez obzira na svoj postotak u stanovništvu, ima pet delegata u Domu naroda. Sličan pristup se primjenjuje i za sastav Predsjedništva BiH, jer se i tu kombinira i federalni element (uz ponderaciju federalnih jedinica, tj. entiteta), pa tako Republika Srpska ima jedno mjesto a Federacija BiH dva. Upravo kombinacija ta dva pristupa dovodi do situacije da Srbi iz Federacije BiH, kao i Hrvati i Bošnjaci iz Republike Srpske, ne mogu biti kandidati ni za Predsjedništvo ni za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH. To je za mnoge nelogično, ali nije i neshvatljivo, imajući u vidu da je Bosna i Hercegovina primjer *etničkog federalizma*, tj. kombinacije etničkog i federalnog pristupa³¹⁷, u kojem liberalni princip često bude zaboravljen (što pokazuje i presuda ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci kao predmet ove studije). U zemljama kao što su Sjedinjene Američke Države i Švicarska prisutna je kombinacija liberalnog i federalnog principa, pa ih iz tog razloga, a za potrebe ove studije, možemo nazvati *liberalnim federacijama*.

Iako se u literaturi često navodi da je etnički federalizam dejtonske Bosne i Hercegovine u skladu sa tradicijom etničkog federalizma bivših Jugoslavija³¹⁸, mi ne dijelimo ovo mišljenje.³¹⁹ Npr., u Ustavu NRJ iz 1946. godine stoji da se drugi dom federalnog parlamenta sastoji od 30 poslanika iz svake *republike*, 20 iz Vojvodine i 15 sa Kosova.³²⁰ To je mnogo bliže klasičnom modelu teritorijalnog federalizma, ma koliko ova ili ona republika ili autonomna pokrajina služila kao funkcionalni ekvivalent za ovaj ili onaj narod (npr. Slovenija za slovenački narod). Ako bi Bosna i Hercegovina slijedila takav princip, onda bi gornji dom njenog parlamenta trebao biti sastavljen od, npr., 10 poslanika iz RS-a i 10 iz FBiH (po jedan iz svakog kantona FBiH), bez ikakve izričite napomene o etničkom sastavu tog doma. Naravno, u takvom bi sistemu bila moguća i odgovarajuća ponderacija federalnih jedinica kako bi se na pravi način reflektirao broj stanovnika svake od njih.

³¹⁷ Vidjeti Pabrić 2000, str. 320–324. Roeder (2009) također ubraja daytonsku BiH u etnofederacije, zajedno sa državama kao što su Belgija, Kanada, Španija i dr.

³¹⁸ Vidjeti npr. Woelk 2008, str. 91.

³¹⁹ Henry E. Hale također na sličan način definira „etnofederalizam“: „Etnofederalizam je federalni sistem vladavine u kojem su federalne jedinice ispunjene etničkim sadržajem. Jugoslavija je bila očigledan primjer, sa Slovenijom koja je bila određena kao domovina etničkih Slovenaca, Hrvatska Hrvata itd.“ (Hale 2008, str. 64). Drugi autori, kao npr. Alain G. Gagnon, govore o „multinacionalnom federalizmu“, „koji sadrži mjere ravnopravnosti koje osiguravaju jednake mogućnosti za uspjeh članovima svake nacionalne zajednice u federaciji“ (Gagnon 2010, str. 5). Norman na sličan način navodi da „multinacionalne federacije imaju za cilj da ‘uvažavaju želju nacionalnih manjina za samoupravom’, prije svega putem teritorijalne jedinice (ili jedinica) u kojoj jedna ili više manjinskih grupa može konstituirati jasnu većinu stanovništva i u kojoj one mogu imati izvjestan broj suverenih ovlaštenja. Suprotno tome, teritorijalna je federacija zamišljena kao ‘način na koji jedinstvena nacionalna zajednica može da dijeli i decentralizira vlast’, uz moguću ‘uvažavanje socio-ekonomske raznolikosti u isto vrijeme.’“ Vidjeti Norman 2006, str. 87–88.

³²⁰ Vidjeti, npr., Woelk 2008, str. 32.

Kombinaciju federalnog i etničkog principa možemo naći i u sastavu gornjeg doma belgijskog parlamenta (Senat). Ali, što je posebno važno istaći, za razliku od Bosne i Hercegovine, Sjedinjenih Američkih Država i Švicarske, u Belgiji Senat nema iste nadležnosti kao donji dom.

Sljedeća tabela shematski prikazuje različite federalne opcije koje smo upravo predstavili.

Tabela 3: primjeri različitih varijanti federalizma

Jednakost građana (liberalni pristup)	Jednakost federalnih jedinica (federalni pristup)	Jednakost etničkih grupa (etnički pristup)
CH, SAD (Donji dom)	<i>Potpuna jednakost federalnih jedinica:</i> CH, SAD, Brazil (Gornji dom) <i>Ponderacija federalnih jedinica:</i> BiH (Donji dom), Njemačka, Indija (Gornji dom)	BiH (Gornji dom)
		Belgija (Gornji dom) BiH (Predsjedništvo)

Negativne posljedice federalnih sistema koji *nisu* bazirani isključivo na liberalno-federalnom pristupu (koji podrazumijeva samo teritorijalne, ali ne i etničke kvote) najbolje izražava Bauböck:

Prima facie se čini da neteritorijalne koncepcije federalizma treba preferirati jer izgleda da one omogućavaju više fleksibilnosti. Asocijacije osoba mogu biti i zatvorene (jednodimenzionalne), a mogu se i preklapati. Građanin Brisela mješovitog porijekla može imati trostruki identitet kao pripadnik flamanske i frankofone jezičke grupe, te kao pripadnik Belgije kao federalne političke zajednice. Ipak, to je samo još jedan površni pogled ako se on uzme kao odgovor na konflikte oko samouprave. Dobrovoljne asocijacije u građanskom društvu zaista mogu biti samoupravne jedinice čak i kada su zatvorene i preklapajuće. No, ta kompatibilnost se urušava kada asocijacije preuzmu vitalne funkcije vlasti. U režimu gospodara rata osobe oporezuju i regrutiraju u vojsku suparničke 'vlasti', koje smatraju da te osobe pripadaju njihovim preklapajućim 'konstitutivnim jedinicama'. Sistem legitimne vlasti, u skladu sa vladavinom prava, ne može operirati ukoliko ne postoji jasno razgraničenje jurisdikcija. Stoga bi neteritorijalni federalizam morao izbjeći bilo kakvo preklapanje između konstitutivnih grupa. Ovaj zahtjev o nepreklapanju jurisdikcija ima mnogo negativnije posljedice po individualnu slobodu ako je samouprava bazirana na pripadnosti a ne na teritoriji. U okviru liberalne demokratske federacije, teritorijalne granice ne predstavljaju barijere slobodi kretanja i komunikaciji. Nasuprot tome, čak i najliberalnija neteritorijalna federacija morala bi ograničiti slobodu pojedinaca koji se ne mogu uklopiti u jednu od konstitutivnih identitetskih grupa. Kako pokazuju primjeri vjerske devocije u Izraelu i etničke proporcionalnosti u Južnom Tirolu, to nije puka teorijska spekulacija.³²¹

³²¹ Bauböck 2001, str. 54.

17. UMJESTO ZAKLJUČKA

U skladu s navedenim problemima sa etničkim federalizmom i imajući u vidu razvoj međunarodnih standarda ljudskih prava od Rennera do danas, *poželjno* je i *moguće* da se istraže načini na koje bi Bosna i Hercegovina postepeno mogla preći iz etničke u liberalnu federaciju, u kojoj bi sistem kvota bio teritorijalne a ne etničke prirode. To je poželjno pošto upravo primjer „ostalih“ ukazuje na to da trenutačno stanje nije održivo, a da svaka promjena koja ne bi promijenila i etnički pristup (npr. ako bi se Dom naroda i/ili Predsjedništvo proširili rezerviranjem kvote za „ostale“), ne bi suštinski poboljšala situaciju: radilo bi se samo o još većem uglubljanju u živi pijesak bosanskohercegovačkoga „etnopolisa“³²², iz kojeg će biti sve teže i teže izaći.

„Čak i nakon što je rat doveo do stvaranja gotovo etnički homogenih područja, Dejtonski sporazum može se kritizirati zbog toga što previše naginje teritorijalnim rješenjima“, napisao je Bauböck prije desetak godina.³²³ Danas, pogotovo nakon odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, tu tvrdnju možemo parafrazirati i reći: plauzibilno je kritizirati postdejtonsku Bosnu i Hercegovinu zbog toga što previše teži etničkim, a ne teritorijalnim rješenjima.

Naravno, politički konsenzus o pretvaranju BiH u klasičnu teritorijalnu federaciju ne da se niti naslutiti. Štoviše, pokrenuti pitanje pretvaranja BiH u liberalno-teritorijalnu federaciju još uvijek znači otvoriti Pandorinu kutiju. Moralna pitanja vezana za protekli rat, etničko čišćenje i zločine kao neprihvatljive uzroke teritorijalne homogenizacije etničkih kolektiviteta u BiH neodvojivo se prepliću sa pitanjima povratka izbjeglica, postkonfliktne rekonstrukcije države i društva, kao i sa „tehničkim“ razmatranjima koja se tiču kriterija i načina razgraničenja federalnih jedinica. No, vjerujemo da je kompromis moguć i da je dosljedna federalizacija BiH, koja bi se prevashodno reflektirala u gornjem domu Parlamentarne skupštine BiH, jedan od važnih koraka u traganju za izlazom iz permanentne ustavne krize u državi. Teritorijalni federalizam, kako smo već elaborirali u ovoj studiji, ima mnogo lica i potencijalnih varijanti

³²² Vidjeti Mujkić 2007.

³²³ Bauböck 2001, str. 43.

implementacije, dok je lice etničkog federalizma, prema modernoj politologiji, političkoj praksi i međunarodnom pravu ljudskih prava gotovo uvijek i nužno ekskluzivističko i diskriminatorско.

Tako dolazimo do suštine tranzicijskog ustavnog raskoraka u kojem se BiH nalazi: etnički federalizam (sa etničkim kvotama) u BiH, kako je, pored ostalih, elokventno pokazao i ESLJP u predmetu Sejdić i Finci, pravno je problematičan, dok je klasični teritorijalni federalizam (sa isključivo teritorijalnim kvotama) kao ustavna opcija u aktuelnom trenutku ne samo moralno suspektan i politički nerealan, već i faktički diskriminatoran i obilježen pečatom dominacije. Na tragu već navedenih problema, neizostavno se, naime, postavlja suštinsko pitanje: na koji način bi aktuelne teritorijalne jedinice Bosne i Hercegovine postepeno mogle postati dom preklapajućih identiteta, prostor za otvorenost i inkluzivnost (kao što je to u pravilu slučaj u liberalnim federacijama), a ne poligoni za etno-kulturnu dominaciju, kao što je to uglavnom praksa ovdje i sada. To je kompleksno i posebno pitanje, koje je u direktnoj vezi i sa izgledima za dosljednu primjenu teritorijalnog federalizma u BiH, pa njegove mnogostruke dimenzije valja raščlaniti i ispitati što prije.

Prijedlozi P4 (geometrijska sredina) i P5 (geometrijska sredina plus 7) za reformu izbora Predsjedništva BiH, izloženi u okviru ove studije, ali i naša razmišljanja o reformi Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, predstavljaju upravo pokušaj da se ukaže na mogućnost prelaska Bosne i Hercegovine iz etničke ka liberalnoj federaciji, a uzimajući u obzir aktuelni tranzicijski trenutak i stvarni društveno-politički kontekst zemlje. Ustavni sud BiH je u Odluci o konstitutivnosti naroda iz 2000. godine, koja ostaje važan i impresivan pravni pokušaj da se institucionalnim multikulturalizmom utiče na ublažavanje, pa i eventualno anuliranje posljedica ratom uzrokovanog etničkog čišćenja i teritorijalne homogenizacije etničkih zajednica u BiH, sugerirao rješenje koje je možda moglo odgovarati jednom periodu evolucije postkonfliktnog ustavnog sistema Bosne i Hercegovine. No, presuda ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci svojom kompleksnošću i višestrukim ustavno-pravnim implikacijama ukazuje na to da već valja tragati za novim, inovativnim ustavnim modelima za Bosnu i Hercegovinu.

Ova studija, dakako, ne prejudicira buduća ustavna rješenja, niti ih je moguće ponuditi jednom studijom, već prije svega produbljuje postojeća i, nadamo se, postavlja nova pitanja vezana za reforme Ustava BiH. Na taj način, ova studija poziva na strukturirani dijalog i ekspertskih krugova i šire javnosti o mnogostrukim aspektima ustavne reforme u našoj zemlji.

IZVORI

BIBLIOGRAFIJA

1. **Abazović, D. et al.** (ur.) 2010, *Mjesto i uloga „Ostalih” u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*, Institut za društvena istraživanja Fakulteta političkih nauka u Sarajevu, Sarajevo.
2. **Abazović, D.** 2007, „O konsocijaciji (1): Konsocijacijom protiv konsocijalizma”, *Puls demokratije*, dostupno na: <<http://www.pulsdemokratije.net/index.php?a=detail&l=bs&id=170>>.
3. **Ademović, N.** 2010, „Presuda ‘Sejdić i Finci protiv BiH’: quo vadis”, u: *“Karakter i implikacije presude Evropskog suda za ljudska prava „Sejdić i Finci protiv BiH”*, elektronska publikacija, EURAC i Institut za društvena istraživanja Fakulteta političkih nauka Sarajevo, Sarajevo.
4. **Aukerman, M. J.** 2000, „Definitions and Justifications: Minority and Indigenous Rights in a Central/East European Context”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 22, str. 1011–1050.
5. **Bader, V.** 1997, „The Cultural Conditions of Transnational Citizenship: On the Interpenetration of Political and Ethnic Cultures”, *Political Theory*, Vol. 25, str. 771–813.
6. **Banović, D. i Gavrić, S.** 2010, „Jedan prijedlog privremene reforme”, *Oslobođenje* (6. februar 2010), str. 29.
7. **Bardutzky, S.** 2010, „The Strasbourg Court on the Dayton Constitution; Judgment in the Case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina, 22 December 2009”, *European Constitutional Law Review*, Vol. 6, str. 309–333.
8. **Bauböck, R.** 2001, „Multinational federalism. Territorial or cultural autonomy?”, u: *Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations*, 2/01, IMER, Malmö.
9. **Bieber, F.** 2004, Institutionalizing Ethnicity in the Western Balkans: Managing Change in Deeply Divided Societies, *ECMI Working Paper No. 19* (februar 2004).
10. **Bieber, F.** 2008 [2007], *Bosna i Hercegovina poslije rata. Politički sistem u podijeljenom društvu*, Buybook, Sarajevo.

11. **Blais, A.**, Massicotte, L. i Dobrzynska, A. 1997, „Direct Presidential Elections: a World Summary”, *Electoral Studies*, Vol. 16, br. 4, str. 441–455.
12. **Bochsler, D.** 2010, „Electoral Rules and the Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist Democracies”, *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 11, str. 153–180.
13. **Bochsler, D.** 2011 (u štampi), „Non-discriminatory Rules and Ethnic Representation: The Election of the Bosnian State Presidency”, *Ethnopolitics* Vol. 11.
14. **Bogdanović, S.** 2008, „Perspektive ravnopravnosti 'ostalnih': Vječni posmatrači političkog i javnog života u BiH?”, *Puls demokratije*, dostupno na: <<http://pulsdemokratije.org/index.php?id=952&l=bs>>
15. **Capotorti, F.** 1991, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations, New York.
16. **Carson, L. i Martin, B.** 1999, *Random Selection in Politics*, Praeger, New York.
17. **Choudhry, S.** 2008, „Bridging Comparative Politics and Comparative Constitutional Law: Constitutional Design in Divided Societies”, u: Choudhry, S. (ur.), *Constitutional Design for Divided Societies*, Oxford University Press, Oxford.
18. **Choudhry, S.** 2007, „Does the World Need More Canada?: The Politics of the Canadian model in Constitutional Politics and Political Theory”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 4, str. 606–638.
19. **Crnjanski - Vlajčić, K. i Fetahagić, S. S.** 2009, „(Zlo)upotrebe principa garantiranih mjesta: Politička participacija nacionalnih manjina BiH u lokalnim izborima 2008.”, ACIPS, Sarajevo, dostupno na: <http://www.acips.ba/bos/uploads/istrazivanja/manjine_bosfinal.pdf> (stranica posjećena u maju 2010. godine).
20. **Della Pergola, S.** 2007, *Israele e Palestina: la forza dei numeri. Il conflitto mediorientale fra demografia e politica*, Il Mulino, Bologna.
21. **Dimitrijević, N.** 2002, „Ethno-Nationalized States of Eastern Europe: Is There a Constitutional Alternative?”, *Studies in East European Thought*, Vol. 54, str. 245–269.
22. **Dorchy, H.** 1991, *Histoire des Belges, dès origines à 1991*, 7. izd., De Boeck, Bruxelles.
23. **Džihanović, Š.** 2010, „Mogući pristup izvršenju odluke Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić-Finci protiv Bosne i Hercegovine”, *Pravna misao*, Vol. 7-8, str. 53-80.
24. **Eide, A.** 1998, Commentary to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1, 13. maj 1998.
25. **Fox, G. H. i Roth, B. R.** 2001, „Democracy in International Law”, *Review of International Studies*, Vol. 27, str. 327–352.

26. **Franck, T. M.** 1992, „The Emerging Right to Democratic Governance”, *American Journal of International Law*, Vol. 86, str. 46–91.
27. **Gagnon, A. G.** 2010, *The Case for Multinational Federalism. Beyond the All-encompassing Nation*, Routledge, London i New York.
28. **Ghai, Y.** 2001, *Public Participation and Minorities*, Minority Rights Group International, London.
29. **Gilbert, G.** 2002, „Autonomy and Minority Groups: A Right in International Law?”, *Cornell International Law Journal*, Vol. 35, str. 307-354.
30. **Gilbert, G.** 1998, „The Northern Ireland Peace Agreement, Minority Rights and Self-Determination”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 47, str. 943–950.
31. **Hale, H. E.** 2008, *The Foundations of Ethnic Politics. Separatism of States and Nations in Eurasia and the World*, Cambridge University Press, Cambridge.
32. **Heinze, E.** 1999, „The Construction and Contingency of the Minority Concept”, u: Fottrell, D. i Bowring, B. (ur.), *Minority and Group Rights in the New Millenium*, Kluwer Law International, The Hague.
33. **Henrard, K.** 2008, „Minority Protection Mechanisms as Means to Prevent and Settle Sovereignty Disputes”, u: Jovanovic, M. i Henrard, K. (ur.), *Sovereignty and Diversity*, Eleven International Publishing, Utrecht.
34. **Hilpold, P.** 2004, „Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht”, *Archiv des Völkerrechts*, Vol. 42, str. 80–110.
35. **Horowitz, D. L.** 2008, „Conciliatory Institutions and Constitutional Processes in Post-Conflict States”, *William and Mary Law Review*, Vol. 49, str. 1213–1248.
36. **Horowitz, D. L.** 2003, „Electoral systems. A primer for decision makers”, *Journal of Democracy*, Vol. 14, br. 4, str. 115–127.
37. **Htun, M.** 2004, „Is Gender Like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups”, *Perspectives on Politics*, Vol. 2, str. 439–458.
38. **Kasapović, M.** 2005, *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*, Politička kultura, Zagreb.
39. **Keating, M.** 2001, „So Many Nations, so Few States: Territory and Nationalism in the Global Era”, u: Gagnon, A. G. i Tully, J. (ur.), *Multinational Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
40. **Kerr, M.** 2005, *Imposing Power-Sharing. Conflict and Coexistence in Northern Ireland and Lebanon*, Irish Academic Press, Dublin.
41. **Kimlika, V. [Kymlicka, W.]** 2002 [1995], *Multikulturalno građanstvo. Liberalna teorija manjinskih prava*, Centar za multikulturalnost, Novi Sad.

42. **Kiš, J.** 1995, „Beyond the Nation State”, *Social Research*, Vol. 63, str. 191–245.
43. **Kleven Horn, S. N.** 2008, „Lebanese Consociation. Assessing Accountability and Representativeness”, Department of Political Science, Oslo University, Oslo.
44. **Kymlicka, W.** 1995, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford.
45. **Lambert-Abdelgawad, E.** 2008, *The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*, 2. izd., Council of Europe Publishing, Strassbourg.
46. **Lantschner, E. i Poggesi, G.** 2008, „Quota System, Census and Declaration of Affiliation to a Linguistic Group”, u: Woelk, J., Palermo, F. i Marko, J. (ur.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, EURAC, Bozen/Bolzano.
47. **Lijphart, A.** 2002, „The Wave of Power-Sharing Democracy”, u: Reynolds, A. (ur.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford University Press, New York.
48. **Lijphart, A.**, 1977, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven.
49. **Machnyikova, Z. i Hollo, L.** 2010, „The Principles of Non-discrimination and Full and Effective Equality and Political Participation”, u: Weller, M. (ur.), *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*, Oxford University Press, New York.
50. **Mansbridge, J.** 1999, „Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes’”, *Journal of Politics*, Vol. 61, br. 3, str. 628–657.
51. **Marko, J.** 2010, „Doprinos presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* daljem razumijevanju sistema zaštite kolektivnih i individualnih prava”, u: Abazović, D. et al. (ur.), *Mjesto i uloga „Ostalih” u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*, Institut za društvena istraživanja Fakulteta političkih nauka u Sarajevu, Sarajevo.
52. **Marko, J.** 2003, „Minority Protection through Jurisprudence in Comparative Perspective: An Introduction”, *Journal of European Integration*, Vol. 25, br. 3, str. 175–188.
53. **Marks, S.** 2003, *The Riddle of All Constitutions: International Law, Democracy, and the Critique of Ideology*, Oxford University Press, Oxford.
54. **McCrudden, C.** 2004, „Northern Ireland, the Belfast Agreement, and the British Constitution”, u: Jowell, J. i Oliver, D. (ur.), *The Changing Constitution*, 5. izd. Oxford University Press, New York.
55. **McGarry, J. i O’Leary, B.** 2004, *The Northern Ireland Conflict. Consociational Engagements*, Oxford University Press, Oxford.

56. **Mijan, Z.** 2006, „O legitimitetu (I): Poslije izbora-nema kajanja“, *Puls demokratije*, dostupno na <<http://www.pulsdemokratije.ba/index.php?id=121&l=bs>> (stranica posjećena u novembru 2010. godine).
57. **Milanović, M.** 2010, „Sejdic and Finci v Bosnia and Herzegovina“, *American Journal of International Law*, Vol. 104, str. 636-640.
58. **Milanović, M.**, 2009, „Grand Chamber Judgment in Sejdic and Finci v. Bosnia“, blog *European Journal of International Law* (EJIL talk!), dostupno na: <<http://www.ejiltalk.org/grand-chamber-judgment-in-sejdic-and-finci-v-bosnia/#more-1838>> (stranica posjećena u aprilu 2010. godine).
59. **Miličević, N.** 2002, „Pravni položaj nacionalnih manjina nakon promjena u ustavima entiteta“, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, god. XLV.
60. **Moravcsik, A.** 2004, „Is There a 'Democratic Deficit' in World Politics? A framework for analysis“, *Government and Opposition*, Vol. 39, br. 2, str. 336–363.
61. **Morawiec-Mansfield, A.** 2003, „Ethnic but Equal: The Quest for a New Democratic Order in Bosnia and Herzegovina“, *Columbia Law Review*, Vol. 103, str. 2052-2093.
62. **Mujakić M.** et al. 2010, *Nove ideje, bolji ustav*, Udruženje/udruga mladih pravnika u BiH, Sarajevo, dostupno na: <<http://www.ump.ba/storage/boljiustavba/Zavrzni%20dokument%20radne%20grupe%20Udruzenja%20mladih%20pravnika%20u%20BiH.pdf>> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
63. **Mujkić, A.** 2007, *Mi, građani etnopolisa*, Šahinpašić, Sarajevo.
64. **Murphy, M.** 2001, „The Limits of Culture in the Politics of Self-Determination“, *Ethnicities*, Vol. 1, str. 367-388.
65. **Musgrave, T. D.** 1997, *Self-determination and National Minorities*, Oxford University Press, Oxford.
66. **Nedimović, S.** 2007, „O legitimitetu (III): Legitimitet kao proces“, *Puls demokratije*, dostupno na <<http://www.pulsdemokratije.ba/index.php?id=139&l=bs>> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
67. **Norman, W.** 2006, *Negotiating Nationalism. Nation-Building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, Oxford University Press, Oxford.
68. **Norris, P.** 2010, *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press, New York.
69. **Nystuen, G.** 2005, *Achieving Peace or Protecting Human Rights?: Conflict between Norms Regarding Ethnic Discrimination in the Dayton Peace Agreement*, Martinus Nijhoff, Leiden i Boston.
70. **Palermo, F. i Woelk, J.** 2003, „No Representation without Recognition: The Right to Political Participation of (National) Minorities“, *Journal of European Integration*, Vol. 25, br. 3, str. 225-247.

71. **Palermo, F.** 2010, „At the Heart of Participation and of its Dilemmas: Minorities in the Executive Structures”, u: Weller, M. (ur.), *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*, Oxford University Press, New York.
72. **Patterson, S. C. i Mughan, A.** 2001, „Fundamentals of Institutional Design: The Function and Powers of Parliamentary Second Chambers”, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 7, br. 1, str. 39–60.
73. **Phillips, A.** 1995, *The Politics of Presence*, Oxford University Press, Oxford.
74. **Pitkin, H. F.** 1967, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley.
75. **Pobrić, N.** 2000, *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar.
76. **Raic, D.** 2002, *Statehood and the Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff, Leiden i Boston.
77. **Reilly, B.** 2000, „Democracy, Ethnic Fragmentation, and Internal Conflict: Confused Theories, Faulty Data, and the ‘Crucial Case’ of Papua New Guinea”, *International Security*, Vol. 25, br. 3, str. 162–185.
78. **Renner, K.** 1995 [1899], „State and Nation”, u: Ephraim Nimni (ur.), *National Cultural Autonomy and Its Contemporary Critics*, Routledge, New York.
79. **Roeder, P.G.** 2009, „Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 19, br. 2, str. 203-219.
80. **Seymour, M.** 2002, „Qu’est-ce qu’une minorité nationale?”, u: Féron, E. I Hastings, M. (ur.), *L’imaginaire des conflits communautaires*, L’Harmattan, Paris.
81. **Seymour, M.** 2001, „Politique de la reconnaissance et la stabilité internationale”, dostupno na: <http://www.unesco.chairephilo.uqam.ca/michel_seymour.htm> (stranica posjećena u augustu 2010. godine).
82. **Slye, R. C.** 1996, „The Dayton Peace Agreement: Constitutionalism and Ethnicity”, *Yale Journal of International Law*, Vol. 21, str. 459-474.
83. **Stangherlin, K.** (ur.) 2005, *La Communauté germanophone de Belgique – Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Coll. Projucit, Bruges.
84. **Steiner, C. i Ademović, N.** (ur.) 2010, *Ustav Bosne i Hercegovine: Komentar*, Fondacija „Konrad Adenauer”, Sarajevo.
85. **Steiner, H. J.** 1988, „Political Participation as a Human Right”, *Harvard Human Rights Yearbook*, Vol. 1, str. 77–134.
86. **Stepan A.** 1999, „Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model”, *Journal of Democracy*, Vol 10, br. 4, str. 19–34.
87. **Stojanovic, N.** 2000, *The Idea of a Swiss Nation. A Critique of Will Kymlicka's Account of Multination States*, magistrarski rad, McGill University, Montreal.

88. **Stojanović, N.** 2007, „Put ka integraciji ili dezintegraciji društva: državni simboli u BiH”, *Puls demokratije*, dostupno na: <<http://www.pulsdemokratije.ba/index.php?id=640&l=bs>> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
89. **Subedi, S. P.** 1999, „Constitutional Accomodation of Ethnicity and National Identity in Nepal”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 6, str. 121–147.
90. **Swenden, W.** 2004, *Federalism and Second Chambers: Regional Representation in Parliamentary Federations*, PIE-Peter Lang, Brussels.
91. **Tamir, Y.** 1993, *Liberal Nationalism*, Princeton University Press, Princeton.
92. **Taneja, P.** (ur.) 2010, *State of The World's Minorities and Indigenous Peoples 2010: Events of 2009*, Minority Rights Group International, London.
93. **Taylor, C.** 1994 [1992], *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Flammarion, Paris.
94. **Thornberry, P.** 1991, *International Law and Minority Rights*, Clarendon Press, Oxford.
95. **Tierney, S.** 2004, *Constitutional Law and National Pluralism*, Oxford University Press, New York.
96. **Van Dijk et al.** 1998, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, Hag.
97. **Van Dyke, V.** 1995, „The Individual, the State, and Ethnic Communities in Political Theory”, u: Kymlicka, W. (ur.), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press, Oxford.
98. **Varnava et al.** (ur.) 2009, *The Minorities of Cyprus: Development Patterns and the Identity of the Internal-Exclusion*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge.
99. **Vehabović, F.** 2010, „Odnos konstitutivnih naroda, ostalih i manjina, odnosno pitanje zaštite kolektivnih prava”, u: Abazović, D. et al. (ur.), *Mjesto i uloga „Ostalih” u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenima za Bosnu i Hercegovinu*, Institut za društvena istraživanja Fakulteta političkih nauka u Sarajevu, Sarajevo.
100. **Vehabović, F. i Zaimović-Kurtović, L.** 2010, „Naš stav za ustav”, ACIPS, Sarajevo, dostupno na: <<http://www.acips.ba/bos/uploads/dokumenti/Ustav%20final.pdf>> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
101. **Verstichel, A.** 2003, „Elaborating a Catalogue of Best Practices of Effective Participation of National Minorities: Review of the Opinions of the Advisory Committee Regarding Article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities”, *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 2, str. 165–195.

102. **Vukoja, I.** 2006, „O legitimitetu (II): Koga predstavljaju predstavnici“, *Puls demokratije*, dostupno na <<http://www.pulsdemokratije.ba/index.php?id=138&l=bs>> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
103. **Weller, M.** (ur.) 2010, *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*, Oxford University Press, New York.
104. **Wilford, R. i Wilson, R.** 2001, *A Democratic Design?: The Political Style of the Northern Ireland Assembly*, Democratic Dialogue, Belfast, dostupno na: <http://cain.ulst.ac.uk/dd/papers/audit.htm#equality> (stranica posjećena u januaru 2011. godine).
105. **Woelk, J.** 2008, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Cedam, Padova.
106. **Young, I. M.** 1989, „Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship“, *Ethics*, Vol. 99, str. 250–274.
107. **Zahar, M.-J.** 2005, „Power-Sharing in Lebanon: Foreign Protectors, Domestic Peace, and Democratic Failure“, u: Roeder, P. G. i Rotschild, D.S.: *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*, Cornell University Press, Ithaca.

DOMAĆI PROPISI I SUDSKE ODLUKE

1. Izborni zakon BiH, Službeni glasnik BiH br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10 (neslužbena, prečišćena verzija dostupna na: <http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI/POIZpw110508.pdf>, stranica posjećena u septembru 2010. godine).
2. Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH br. 27/03, dostupno na: http://www.parlamentfbih.gov.ba/hrv/dom_naroda/poslovnik/index.html (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
3. Poslovnik Vijeća naroda Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske br. 89/03,12/04 i 32/08, dostupno na: <http://www.vijecenarodars.net/materijali/poslovnik-bos.pdf> (stranica posjećena u martu 2011.godine).
4. Ustav Bosne i Hercegovine (1995), dostupno na: http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf (stranica posjećena u novembru 2010. godine).
5. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (1994) sa amandmanima, dostupno na: http://www.parlamentfbih.gov.ba/hrv/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html (stranica posjećena u novembru 2010.godine)
6. Ustav Republike Srpske (1992) i amandmani, dostupno na: http://www.ustavnisud.org/upload/4_8_2009_48_ustav_srpski.pdf (stranica posjećena u novembru 2010. godine)
7. Ustavni sud BiH, Odluka broj U-13/09,30.januar 2010.
8. Ustavni sud BiH, Odluka broj AP-2678/06,29.septembar 2006.
9. Ustavni sud BiH, Odluka broj U-7/05, 2.decembar 2005.
10. Ustavni sud BiH, Odluka broj U-4/05, 22.april 2005.
11. Ustavni sud BiH, Odluka broj U-5/04, 27.januar 2004.
12. Ustavni sud BiH, Odluka broj U 5/98-III, 1.juli 2000.
13. Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, Službeni glasnik BiH br. 12/03 i 76/05, dostupno na: <http://www.bhric.ba/dokumenti/legislativa/BHS%202%20Zakon%20o%20manjinama.pdf> (stranica posjećena u septembru 2010.godine).
14. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Ombudsmanu za ljudska prava BiH, Službeni glasnik BiH br. 32/06 dostupan na: <http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/o%20nama/zakon%20o%20izmjenama%20i%20dopunama%20zakona.pdf> (stranica posjećena u augustu 2010.godine)
15. Zakon o Vijeću ministara BiH, Službeni glasnik BiH br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07 i 24/08, dostupno na: [90 http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI/POZVM110508.pdf](http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI/POZVM110508.pdf) (stranica posjećena u septembru 2010. godine)

PROPISI I SUDSKE ODLUKE IZ DRUGIH ZEMALJA

1. Ustav Kraljevine Belgije (1831, 1993), dostupan na: <http://www.senate.be/doc/const_nl.html#t1> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
2. Ustav Libana (1926), dostupan na: <<http://www.presidency.gov.lb/FRENCH/THENATUREOFTHELEBANESESYSTEM/Pages/La%20constitution%20libanaise.aspx>> (stranica posjećena u augustu 2010. godine).
3. Ustav Republike Hrvatske (prečišćeni tekst iz 2001. godine), dostupan na: <http://www.usud.hr/default.aspx?Show=ustav_republike_hrvatske&m1=13&m2=21&Lang=hr> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
4. Sporazum na Veliki petak (Good Friday Agreement) (1998), dostupan na: <www.nio.gov.uk/agreement.pdf> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
5. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina u Hrvatskoj, Narodne novine br. 155/2002, dostupno na: <<http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310287.html>> (stranica posjećena u februaru 2011. godine).
6. Ustavni sud Slovenije, Odluka broj U-I-283/94, 12. decembar 1999.
7. Vrhovni sud Italije, predmet Beltramba, presuda br. 11048, 24. februar 1999.
8. Vrhovni sud Kanade, Reference Re Secession of Quebec, (1998) 2 S.C.R. 217.

MEĐUNARODNI INSTRUMENTI I JURISPRUDENCIJA

1. Afrička komisija za ljudska prava, Katangese Peoples' Congress v Zaire (2000), AHRLR 72 (ACHPR 1995).
2. Committee of Ministers of the Council of Europe, Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements, 10. maj 2006, dostupno na: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=999329&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>> (stranica posjećena u julu 2010. godine).
3. Committee of Ministers of the Council of Europe, Declaration on Bosnia and Herzegovina, CM(2010)59, 11. maj 2010, dostupno na: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1620849&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
4. Deklaracija UN-a o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama, Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija br. 47/135, 18. decembar 1992. godine.
5. European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS 5, 4. novembar 1950.) with protocols, dostupno na: <<http://www.echr.coe.int/nr/rdonlyres/d5cc24a7-dc13-4318-b457-5c9014916d7a/0/englishanglais.pdf>> (stranica posjećena u februaru 2011. godine).
6. European Parliament, Resolution on the Situation in Bosnia and Herzegovina, 11. juni 2010, dostupno na: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&reference=B7-0342/2010>> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
7. Evropska komisija za ljudska prava, Silvius Magnago i Südtiroler Volkspartei protiv Italije, ap. br. 25035/94, Odluka o dopustivosti, 15. april 1996.
8. Evropska komisija za ljudska prava, Lindsay protiv Ujedinjenoga Kraljevstva, ap. br. 8364/78, 8. mart 1979.
9. Evropski sud za ljudska prava (ESLJP), Podkolzina protiv Latvije, ap. br. 46726/99, 9. juli 2002.
10. _____ Refah partija protiv Turske, ap. br. 41340/98, 41342/98 i 41343/98, 13. februar 2003.
11. _____ Gorzelik i drugi protiv Poljske, ap. br. 44158/98, 17. februar 2004.
12. _____ Hirst protiv Ujedinjenoga Kraljevstva (br. 2), ap. br. 74025/01, 6. oktobar 2005.

13. _____ Artyomov protiv Rusije, ap. br. 17582/05, Odluka o dopustivosti, 7. decembar 2006.
14. _____ Yumak i Sadak protiv Turske, ap. br. 10226/03, 8. juli 2008.
15. _____ Sejdić i Finci protiv BiH, ap. br. 27996/06 i 34836/06, 22. decembar 2009.
16. Generalna skupština Ujedinjenih nacija, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, U.N.T.S., vol. 660, str. 195, 21. decembar 1965.
17. Generalna skupština Ujedinjenih nacija, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, U.N.T.S., vol. 999, str. 171, 16. decembar 1966.
18. Komitet UN-a za ljudska prava, Opći komentar 23: član 27 (prava manjina), CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 8. april 1994.
19. Komitet UN-a za ljudska prava, Opći komentar 25: član 25 (sudjelovanje u javnim poslovima i biračka prava), pravo sudjelovanja u javnim poslovima, izborna prava i pravo na jednak pristup javnoj službi, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12. jul 1996.
20. Komitet UN-a za ljudska prava, Zaključne napomene o Libanu, CCPR/C/79/Add.78, 1. april 1997.
21. Komitet UN-a za ljudska prava, Lovelace protiv Kanade, komunikacija br. R.6/24, 30. juli 1981.
22. Komitet UN-a za ljudska prava, Mikmaq Tribal Society protiv Kanade, komunikacija br. 205/1986, U.N. Doc. CCPR/C/43/D/205/1986 (1991).
23. Komitet UN-a za ljudska prava, Ballantyne et al. protiv Kanade, komunikacije br. 359/1989 i 385/1989, CCPR/C/47/D/359/1989 i 358/1989/Rev.1 (1993).
24. Komitet UN-a za ukidanje rasne diskriminacije, Zaključne napomene o Libanu, CERD/C/304/Add.49, 30. mart 1998.
25. Komitet UN-a za ukidanje rasne diskriminacije, Zaključne napomene o Sloveniji, CERD/C/304/Add.105, 1. maj 2001.
26. Komitet UN-a za ukidanje rasne diskriminacije, Zaključne napomene o Hrvatskoj, CERD/C/60/CO/4, 21. maj 2003.
27. Komitet UN-a za ukidanje rasne diskriminacije, Zaključne napomene o Sloveniji, CERD/C/62/CO/9, 2. juni 2003.
28. Komitet UN-a za ukidanje rasne diskriminacije, Zaključne napomene o Libanu, CERD/C/64/CO/3, 28. april 2004.
29. Komitet UN-a za ukidanje rasne diskriminacije, Zaključne napomene o Bosni i Hercegovini, CERD/C/BiH/CO/6, 11. april 2006.

30. OSCE, Preporuke iz Lunda o djelotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, septembar 1999. godine.

31. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1201 (on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights), 1. februar 1993.

32. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1547: State of human rights and democracy in Europe, 18. april 2007. godine, dostupno na: <<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta07/eres1547.htm>> (stranica posjećena u augustu 2010. godine).

33. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1701: Functioning of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina, 26. januar 2010, dostupno na: <<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1701.htm>> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).

34. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Draft Resolution on the urgent need for constitutional reform in Bosnia and Herzegovina and explanatory report by Kimo Sasi i Karin S. Woldseth, 27. april 2010, dostupno na: <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12222.htm>> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).

35. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1725: Urgent need for constitutional reform, 29. april 2010, dostupno na: <<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1725.htm>> (stranica posjećena u augustu 2010. godine).

36. Savjetodavni komitet za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Mišljenje o Italiji, ACFC/INF/OP/I(2002)007, 3. juli 2002.

37. Savjetodavni komitet za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Mišljenje o BiH, ACFC/INF/OP/I(2005)003, 27. maj 2004.

38. Savjetodavni komitet za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Komentar o efektivnoj participaciji osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u kulturnom, ekonomskom i društvenom životu i u javnim poslovima, ACFC/31DOC (2008)001, 5. maj 2008.

39. Venice Commission, Meeting of the Venice Commission Rapporteurs with representatives of Bosnian authorities and international community on the rights of persons belonging to national minorities in Bosnia and Herzegovina, CDL(2002)32, 5. mart 2002.

40. Venice Commission, Possible groups of persons to which the Framework Convention for the Protection of National Minorities could be applied in Belgium, CDL-AD(2002)1, 8–9. mart 2002.
41. Venecijanska komisija, Mišljenje o ustavnoj situaciji i ovlaštenjima visokog predstavnika, CDL-AD(2005)004, 11. mart 2005.
42. Venice Commission, Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision-Making Process in European Countries, CDL-AD(2005)009, 15. mart 2005.
43. Venecijanska komisija, Mišljenje o različitim prijedlozima za izbor Predsjedništva Bosne i Hercegovine, CDL-AD(2006)004, 20. mart 2006.
44. Venice Commission, Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina, CDL-AD(2006)019, 12. juni 2006.
45. Venice Commission, Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities, CDL-AD(2008)013, 16. juni 2008.
46. Venice Commission, Amicus Curiae Brief in the Cases of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina, CDL-AD(2008)027, 22. oktobar 2008.
47. Vijeće Evrope, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i eksplanatorni izvještaj, CETS br. 157, 01. februar 1995. godine.

MEDIJSKI SADRŽAJI

1. „20 dana za akcioni plan”, *Oslobođenje* (12. februar 2010).
2. „Belkić Markert: Promjena Ustava”, *Oslobođenje* (29. januar 2010).
3. „Berlusconi: elezione diretta del presidente della Repubblica”, *La stampa* (10. mart 2010), dostupno na: <<http://www.lastampa.it/redazione/cmsSezioni/politica/201003articoli/53306girata.asp>> (stranica posjećena u julu 2010. godine).
4. „Finci i Sejdić: Prvo reformirati Ustav pa onda Izborni zakon BiH” (10. mart 2010), dostupno na: <<http://www.dnevnik.ba/novosti/bih/finci-i-sejdi%C4%87-prvo-reformirati-ustav-pa-onda-izborni-zakon-bih>> (stranica posjećena u martu 2011. godine).
5. „HDZ traži Komšićevu ostavku”, *Nacional.hr* (6. oktobar 2006), dostupno na: <<http://www.nacional.hr/clanak/28204/hdz-bih-trazi-komsicevu-ostavku>> (stranica posjećena u augustu 2010. godine).

6. „Jedan predsjednik ili četiri člana”, *Oslobođenje* (25. februar 2010).
7. „Multilateralna konferencija o BiH”, *Oslobođenje* (27. januar 2010).
8. „Nacionalne manjine i izmjene Ustava”, *Oslobođenje* (23. mart 2010).
9. „Nacionalnost kandidata niko ne provjerava”, *Nezavisne novine* (14. oktobar 2010).
10. Nicholas Watt, „Brown abandons 42-day detention after Lords defeat”, *Guardian* (13. oktobar 2008), dostupno na <<http://www.guardian.co.uk/politics/2008/oct/13/terrorism-uksecurity1>> (stranica posjećena u novembru 2010. godine).
11. „Nakon presude suda u Strazburu: SBiH traži četvrtog člana u Predsjedništvo BiH”, *Dnevni avaz* (27. januar 2010).
12. „Provođenje presude u ‘slučaju Sejdić i Finci’ do oktobra”, *Sarajevo-x*, dostupno na: <<http://www.sarajevo-x.com/bih/politika/clanak/100304083>> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
13. „Reforme Ustava BiH vrata su u Strasbourg”, *Oslobođenje* (13. mart 2010).
14. „SNSD i SDS: Ustavne promjene samo u slučaju ‘Sejdić – Finci’ ”, *Dnevni avaz* (28. oktobar 2010).
15. „Ubrzati eliminaciju diskriminacije”, *Oslobođenje* (12. mart 2010).
16. „Vanredno o presudi protiv BiH”, *Oslobođenje* (22. januar 2010).

OSTALI IZVORI

1. „Aprilski paket” ustavnih amandmana, april 2006, dostupno na: <http://www.ustavnareforma.ba/files/articles/20060324/249/bs.%20Amandmani_%20na_%20Ustav_%20BiH_%20Aprilski%20paket,%2024.03.2006.pdf> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
2. „Butmirski paket” ustavnih amandmana, 2009, dostupno na: <http://www.ustavnareforma.ba/files/articles/20091101/274/bs.Amandmani_na_Ustav_BiH_Butmirski_paket,%2001.11.2009..pdf> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
3. Centralna izborna komisija BiH, potvrđeni rezultati izbora za Predsjedništvo BiH 2006. godine, dostupno na: http://www.izbori.ba/rezultati/konacni/predsjednistvo_bih/Predsjednistvo.asp?nivo=701&nivo1=702 (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
4. Centralna izborna komisija BiH, Konačni rezultati izbora za Predsjedništvo 2002. godine, dostupno na <http://www.izbori.ba/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/Rezultati2002/Puni/PredsjednistvoBiH.pdf> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).

5. Committee of Ministers of the Council of Europe, Rules for the Supervision of the Execution of Judgements and of the Terms of Friendly Settlements, 10. maj 2006., dostupno na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=999329&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> (stranica posjećena u aprilu 2010. godine)
6. Dani br. 477 (4. august 2006).
7. Dani br. 478 (11. august 2006).
8. European Roma Rights Centre, „The Non-Constituents: Rights Deprivation of Roma in Post-Genocide Bosnia and Herzegovina” (juni 2004), dostupno na: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=112> (stranica posjećena u novembru 2010. godine).
9. Građanska inicijativa za direktan izbor federalne vlade u Švicarskoj, dostupno na <http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis380t.html> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
10. HDZ 1990, Platforma za novi ustav (2010), dostupno na: <http://www.hdz1990.org/category/hdz1990/noviustav/> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
11. Hrvatska demokratska zajednica BiH, Ustav BiH – amandmani (2010), dostupno na: <http://www.hdzbih.org/e-dokumenti/hdz-bih.html> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
12. Izjava za štampu Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, 15. mart 2010, dostupno na: http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/?id=1020 (stranica posjećena u augustu 2010. godine).
13. Lična karta BiH, dostupno na: <http://www.predsjednistvobih.ba/o-bih/?cid=8143,2,1> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
14. Ministarstvo pravde BiH, „Akcioni plan za izvršenje presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine” (bez datuma).
15. Ministarstvo pravde BiH, „Izviješće o radu Radne grupe za provođenje Akcionog plana za izvršenje presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine” (bez datuma).
16. Naša stranka, Politički principi za ustavno uređenje BiH (2009), dostupno na: http://nasastranka.ba/index.php?option=com_content&task=view&id=284&Itemid=77 (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
17. „O Vijeću naroda”, dostupno na: http://www.vijecenarodars.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=2&lang=sr (stranica posjećena u augustu 2010. godine).

18. Pavia Group, www.paviagroup.ch (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
19. Status: magazin za političku kulturu i društvena pitanja br. 9 (2006).
20. Stranka demokratske akcije, Platforma za ustavnu reformu (2010), dostupno na: <http://www.sda.ba/files/file/Platforma%20SDA%20za%20ustavnu%20reformu.pdf> (stranica posjećena u septembru 2010. godine).
21. The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem, 31. mart 2004, dostupno na: http://unannanplan.agrino.org/Annan_Plan_MARCH_30_2004.pdf (stranica posjećena u augustu 2010. godine).
22. Vijeće nacionalnih manjina BiH, Prijedlog amandmana na Ustav BiH, dokument br. 03-50-1-460-11/10, 26. mart 2010.
23. Zavod za statistiku Republike BiH, *Etnička obilježja stanovništva: Rezultati za republiku i po opštinama 1991*, Sarajevo, oktobar – listopad 1993, dostupno na: <http://www.bhas.ba/arhiva/census1991/Etnicka%20obiljezja%20stanovnistva%20bilten%20233.pdf> (stranica posjećena u julu 2010. godine).

O AUTORIMA

EDIN HODŽIĆ (Sarajevo, 1977) je diplomirao na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu a magistrirao međunarodno pravo ljudskih prava na Univerzitetu Oxford (uz zajednički program stipendiranja Ureda za vanjske i poslove Komonvelta i Instituta otvoreno društvo). Trenutno je doktorski kandidat i O'Brien stipendista pri Institutu za komparativno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta McGill iz Montreala. Član je i Centra za ljudska prava i pravni pluralizam koji djeluje pri Pravnom fakultetu McGill univerziteta. Od 2002. do 2005. godine radio je kao projekt koordinator u Mediacentru Sarajevo, a nakon toga, do sredine 2007. godine, kao analitičar u Tužilaštvu BiH. Od 2008. do 2010. godine bio je i glavni odgovorni urednik online magazina Puls demokratije koji je izdavao Fond otvoreno društvo BiH. Trenutno radi kao voditelj istraživanja u Centru za društvena istraživanja Analitika iz Sarajeva (www.analitika.ba). Njegovi istraživački interesi su u oblastima konstitucionalizma i međunarodnih ljudskih prava, sa posebnim fokusom na teoriju i praksu kolektivnih i manjinskih prava i tranzicionu pravdu. U više navrata radio je na različitim istraživačkim projektima i objavio nekoliko radova u oblasti prava.

NENAD STOJANOVIĆ (Sarajevo, 1976) je diplomirao na političkim naukama na Univerzitetu u Ženevi a magistrirao na Univerzitetu McGill u Montrealu. Doktorat je odbranio 2008. god. na Univerzitetu u Cirihi. Trenutno je *Senior Research Fellow* u Centru za Demokratiju Aarau (www.zdaarau.ch). Predaje komparativnu politiku na univerzitetima u Cirihi i Lozani, sa posebnim osvrtom na izazove demokratije u multikulturalnim društvima. Od 2008. do 2010. godine je vodio projekat "Podrška Švicarske ustavnim reformama u BiH". Odabrani tekstovi: "Direct democracy: a risk or an opportunity for multicultural societies?", *International Journal on Multicultural Societies* 8/2 (2006); "The dilemma of quotas in power-sharing theory. The case of Bosnia and Herzegovina", u: *The Western Balkans: A European Challenge*. Koper: Publishing House Annales (2007); "Konsocijacija - Švajcarska i Bosna i Hercegovina, *Pregled* 85/3-4 (2009); "(Ne)moguća reforma u Bosni i Hercegovini? Iz konsocijacijske ka direktnoj demokratiji", *Puls Demokratije* (oktobar 2011); "The acid test? Competing theses on the nationality-democracy nexus and the case of Switzerland", *Nations and Nationalism* (2011) (sa Paolom Dardanellijem).

Analitika – Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na sveukupno unaprjeđenje procesa njihovog donošenja.

www.analitika.ba

