



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
ODSJEK POLITICOLOGIJA

**DISKRIMINIRAJUĆI KARAKTER POLITIČKOG SISTEMA
BIH NA PRIMJERU PRESUDA EVROPSKOG SUDA ZA
LJUDSKA PRAVA**

-magistarski rad-

**Kandidatkinja
Dženana Zirić Čosić**

**Mentor
Prof.dr.sc. Asim Mujkić**

Broj indeksa:104/IIUPD18

Sarajevo, juni 2021. godine



FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
UNIVERZITET U SARAJEVU
MCMXLIX

**DISKRIMINIRAJUĆI KARAKTER POLITIČKOG SISTEMA
BIH NA PRIMJERU PRESUDA EVROPSKOG SUDA ZA
LJUDSKA PRAVA**

-magistarski rad-

**Kandidatkinja
Dženana Zirić Čosić**

**Mentor
Prof.dr.sc. Asim Mujkić**

Broj indeksa:104/IIUPD18

Sarajevo, juni 2021. godine

Sadržaj

I. UVOD.....	3
II. OSNOVNE KARAKTERISTIKE POLITIČKOG SISTEMA BOSNE I HERCEGOVINE - UZROCI I RAZLOZI DISKRIMINACIJE.....	5
1. Bosna i Hercegovina - država složenog uređenja	6
2. Sistem i podjela vlasti u Bosni i Hercegovini	7
3. Princip narodne suverenosti i konstitutivnost naroda kao bitna odrednica državne vlasti u Bosni i Hercegovini.....	11
4. Rezime.....	14
III. DISKRIMINACIJA PO OSNOVU POLITIČKIH PRAVA I SLOBODA U POLITIČKOM SISTEMU BOSNE I HERCEGOVINE	15
1. Ljudska prava u Ustavu BiH	15
2. Značaj Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u Bosni i Hercegovini	17
3. Diskriminatorski karakter političkog sistema Bosne i Hercegovine	19
3.1. Općenito o pojmu “diskriminacija”	19
3.2. Diskriminacija u kontekstu EKLJP	20
3.3. Diskriminatorske odredbe Ustava Bosne i Hercegovine.....	22
3.4. Položaj nacionalnih manjina u domenu ostvarivanja političkih prava u Bosni i Hercegovini	25
3.5. Evropski sud za ljudska prava	27
3.6. Presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetima Sejdić i Finci, Zornić, Pilav protiv Bosne i Hercegovine	29
3.6.1. Presude ESLJP u slučaju Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (aplikacije broj 27996/06 i 34836/06)	29
3.6.2. Presuda u slučaju Zornić protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija broj 60642/08)	34
3.6.3. Presuda u slučaju Pilav protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 41939/07).....	36
3.7. Ima li postojanje diskriminatorskih odredbi Ustava BiH svoje opravdanje?.....	38
4. Rezime.....	39

IV. MODELI ZA IMPLEMENTIRANJE PRESUDA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA - UKIDANJE INSTITUCIONALNE DISKRIMINACIJE	44
1. Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika - Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (VENECIJANSKA KOMISIJA) - Venecija, 11. mart 2005.	46
2. Mišljenje o različitim prijedlozima za izbore za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine CDL-AD(2006)004 - Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (VENECIJANSKA KOMISIJA) od 20.03.2006. godine	47
3. "Aprilski paket" ustavnih reformi	49
4. Sporazum iz Pruda	51
5. "Butmirski paket"	52
6. Zvanični pokušaji provođenja presuda ESLJP	52
7. Prijedlog ustavnih amandmana od strane Vijeća nacionalnih manjina.....	56
8. Uloga Europske unije u pokušaju provođenja presuda Sejdic i Finci.....	58
9. Rezime.....	57
V. ZAKLJUČAK.....	62
LITERATURA.....	65

I. UVOD

Osnovni postulati svakog demokratskog društva i moderne države jesu zabrana diskriminacije i principi jednakosti. U prostoj definiciji “diskriminirati nekog” znači nanijeti mu nepravdu, staviti ga u podređeni položaj u odnosu na druge ljudе u sličnoj situaciji. To se može desiti po raznim osnovama, kao što su rasa, pol, nacija i sl. Zbog toga su u današnjim modernim demokratskim društvima principi ravnopravnosti i nediskriminacije sastavni dio svih ugovora i deklaracija o ljudskim pravima. Takav slučaj je i u Bosni i Hercegovini. Naime, u Bosni i Hercegovini zabrana diskriminacije ima svoje uporište u samom Ustavu, odnosno Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koja je hijerarhijski iznad Ustava BiH, odnosno prava iz Evropske konvencije, kao ustavnog principa, imaju supremaciju nad drugim ustavnim odredbama.

Međutim, uprkos tome diskriminacija je ipak sadržana u Ustavu Bosne i Hercegovine, koji direktno diskriminira pojedince koji ne pripadaju konstitutivnim narodima. Kao primjer tome jesu odredbe Ustava koje utvrđuju način izbora članova Predsjedništva BiH i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH. O navedenim oblicima diskriminacije, odlučivao je i Evropski sud za ljudska prava kroz presude u predmetima Sejdić i Finci, Zornić, te Pilav protiv Bosne i Hercegovine, te utvrdio postojanje diskriminacije, čime se nametnula obaveza Bosni i Hercegovini da dokine diskriminatorske odredbe.

U momentu izrade ovog rada navršava se jedanaest godina od presude u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, međutim diskriminacija po navedenim osnovama još uvijek nije dokinuta, a kada će se to desiti i dalje je neizvjesno.

Predmet istraživanja ovog rada jeste pitanje na koji način je došlo do toga da je postojeći politički sistem Bosne i Hercegovine diskriminatorskog karaktera, odnosno šta je bio razlog navedenom, zatim na primjeru gore navedenih presuda Evropskog suda za ljudska prava ustanoviti koji oblik diskriminacije je utvrđen, te kako pojedinci mogu pokrenuti političke procese u borbi protiv diskriminacije u određenom političkom sistemu, te u konačnici razmatramo pitanje različitih modela za dokidanje utvrđene diskriminacije.

U radu ćemo se koristiti metodama društvenih nauka (analiza, sinteza, induktivna i deduktivna metoda, komparativni i historijski metod).

Rad je strukturisan iz tri osnovne cjeline. Prva cjelina obuhvata definisanje političkog sistema Bosna i Hercegovina kao države složenog uređenja koju karakteriše specifičan sistem i podjela vlasti, te specifičan princip narodne suverenosti sa posebnim osvrtom na "konstitutivnost naroda" kao bitne odrednica državne vlasti koja je "uzrok i razlog" pitanja diskriminacije političkog sistema Bosne i Hercegovine.

Druga cjelina razmatra pitanje "Diskriminatorskog karaktera političkog sistema Bosne i Hercegovine". Razmatramo ustavom zagarantovana prava te značaj Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u BiH, zatim definisanje zabrane diskriminacije u kontekstu pomenutih mehanizama zaštite. Također, djelimično se razmatra pitanje položaja nacionalnih manjina u domenu ostvarivanja političkih prava u BiH. Centralni dio druge cjeline predstavljaju presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetima Sejdić i Finci, zatim Zornić, te Pilav protiv Bosne i Hercegovine, odnosno kratak činjenični opis, odluka suda, te komentar na iste, kao i kratak osvrt na pitanje "opravdanosti diskriminacije" u političkom sistemu Bosne i Hercegovine.

U posljednjem dijelu razmotrit ćemo modele za implementiranje presuda ESLJP, odnosno načina dokidanja institucionalne diskriminacije kroz zvanične i nezvanične pokušaje ustavnih reformi ("Aprilski paket", "Sporazum iz Pruda", "Butmirski paket") sa osvrtom na ulogu Europske unije u pokušaju provođenja predmetnih presuda odnosno dokidanja diskriminacije u političkom sistemu Bosne i Hercegovine.

II. OSNOVNE KARAKTERISTIKE POLITIČKOG SISTEMA BOSNE I HERCEGOVINE - UZROCI I RAZLOZI DISKRIMINACIJE

Polazeći od činjenice da je Evropski sud za ljudska prava u Sejdić i Finci grupi predmeta razmatrao pitanje postojanja diskriminacije koja je direktno vezana za politički sistem Bosne i Hercegovine, te s druge strane postojanje odredbi Ustava Bosne i Hercegovine koje zabranjuju diskriminaciju a ljudska prava i slobode stavlja na visok stepen značaja, postavlja se pitanje kako je moguće da u tom istom Ustavu postoje diskriminatorske odredbe, odnosno šta su uzroci i razlozi postojanja istih.

Bosna i Hercegovina je multikulturalna država i kroz svoju historiju je predstavljala prožimanje različitih kultura, religija i nacija. U tom smislu i sama priroda trenutnog političkog sistema rezultat je brojnih kako unutrašnjih, tako i vanjskih utjecaja, pa je i samu prirodu političkog sistema BiH teško odrediti.

Odrediti prirodu i definiciju političkog sistema općenito, nije jednostavno, s obzirom na specifičnosti koje svaka država nosi sa sobom. Teorijski posmatrano, različiti autori različito i definišu politički sistem. Međutim, moglo bi se zaključiti da „*politički sistem dakle, predstavlja sistem koji se sastoji od institucija i interesnih grupa (moći) te odnosa između njih i političkih pravila koja upravljaju njihovim funkcijama.*“¹

Shodno tome, Bosna i Hercegovina možda kao rijetko koja država u svijetu, ima svoje specifičnosti koje predstavljaju barijeru uspostavljanja moderne demokratske države, a te specifičnosti ogledaju se u sljedećem:

¹ Sahadžić, Maja, Priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovini - UVOD u politički sistem Bosne i Hercegovine : izabrani aspekti /[urednici] Saša Gavrić, Damir Banović, Christina Krause. –Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Konrad Adenauer e. V.,Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, april 2009, str. 17. Autorica u svom radu navodi definicije političkog sistema od različitih autora: „Politički sistemi obuhvaćaju mehanizme vladavine i institucije države, te strukture i procese preko kojih oni uzajamno djeluju sa širim društvom“. Heywood, Andrew (2002). Politics, New York: Palgrave.

„Autor Fuad Muhić navodi definiciju Najdana Pašića prema kojem se pod političkim sistemom podrazumijeva, s jedne strane, sistem institucionaliziranih nosilaca političke vlasti u jednoj društvenoj zajednici, način njihovog konstituiranja, organizacije i djelovanja, i s druge strane, skup onih institucija i odnosa preko kojih se uspostavlja organizirana veza između nosilaca političke vlasti i društvenih snaga u čije ime oni vladaju“ ; Muhić, Fuad, 1988, Teorija države i prava, Magistrat, treće izdanje, Sarajevo, str. 111.

„Pod političkim sistemom misli se na to da li i u kojoj mjeri narod utječe na postavljanje, rad i odgovornost nosilaca državne vlasti“; Visković, Nikola, 1996, Država i pravo, Univerzitetska knjiga, Sarajevo, str. 69.

1. Bosna i Hercegovina - država složenog uređenja

“Bosna i Hercegovina ima veoma složenu unutrašnju/državnu strukturu i državnu organizaciju (vlasti) što je rezultat utjecaja velikog broja faktora, prvenstveno misleći na raspad bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, a zatim i ratnih dejstava od 1992. – 1995. godine koji je okončan potpisivanjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Kroz mirovni proces nastao je kompromis između relevantnih subjekata ovog perioda, te je nastao novi model državnog uređenja kojim je uspostavljena današnja Bosna i Hercegovina, ali je taj novonastali pravni i politički sistem rezultat neprincipijelnih kompromisa u kojem su odlučujući bili nacionalni interesi. Shodno tome formirana je demokratska, složena i decentralizirana država Bosna i Hercegovina, koja se sastoji od dva entiteta (Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske) i tri konstitutivna naroda. Republika Bosna i Hercegovina je nastavila svoj „kontinuitet pod imenom Bosna i Hercegovina. Time je Bosna i Hercegovina nastavila svoj život kao cjelovita suverena i nezavisna država, sa očuvanim međunarodnopravnim subjektivitetom u odnosima sa drugim državama i članstvom u međunarodnim organizacijama“²

Dakle, današnji politički sistem Bosne i Hercegovine nastao je nakon turbulentnog perioda ratnih dejstava, kao rezultat kompromisa nacionalnih interesa, a posredstvom međunarodne zajednice. Shodno tome, teško je bilo pomiriti različite poglede i stavove različitih nacionalnih interesa po pitanju pravnog i političkog ustrojstva Bosne i Hercegovine, tako da su u tom pogledu, a po cijenu uspostave mira, ostala nedorečena određena pitanja koja su ispostaviti će se, diskriminatorska za određene građane Bosne i Hercegovine. Cilj je dakle bio, uspostava balansa između građanskog i etno-nacionalnog principa u strukturi državnog uređenja.

Bosna i Hercegovina je specifična i po određenju oblika vladavine. Naime, Ustav Bosne i Hercegovine, za razliku od ustava većine modernih demokrskih država, nije izričito utvrdio o kojem se obliku vladavine radi. Međutim, iz prirode samog Ustava i političkog sistema koji proizilazi iz njega, nesumnjivo je da se radi o republici. Naime, naziv “Republika” je u ranijem nazivu države označavao oblik vladavine i činjenica je da se isti nije promijenio tj. da je ostao republikanski, ali je Ustavom Bosne i Hercegovine, odnosno aneksom 4. Daytonskog mirovnog sporazuma došlo do pretvaranja, odnosno preoblikovanja unutarnjeg državnog uređenja, pa je Bosna i Hercegovina od unitarne države postala država sa složenim državnim uređenjem, sa nekim federalnim ali i konfederalnim obilježjima.

² Ibrahimagić, Omer, 1998, Državno – pravni razvitak Bosne i Hercegovine, Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, str. 53.

Međutim, upravo ovo obilježje federalizma koje karakteriše Bosnu i Hercegovinu, jeste jedan od razloga postojanja diskriminacije u samom Ustavu BiH, a samim time i političkog sistema, o čemu će detaljnije biti više riječi u nastavku ovog rada.

2. Sistem i podjela vlasti u Bosni i Hercegovini

Pitanje sistema i podjele vlasti u Bosni i Hercegovini je također specifičnost kakva se rijetko može susresti u uporednim političkim sistemima.

Princip podjele vlasti je osnovna demokratska tekovina građanske misli i prakse. Teorija podjele vlasti u svom čistom obliku zahtijeva da jednu granu vlasti vrši isključivo jedan organ, a svaki takav organ mora biti neposredno biran. To znači da organ jedne vlasti ne može proizilaziti, odnosno da ne može biti biran ili imenovan od druge vlasti. Jedna vlast ne može politički odgovarati drugoj, a sve tri vlasti prema načinu izbora moraju imati isti legitimitet, što znači da jedna vlast ne može imati ustavna ovlaštenja da smijeni ili opozove druge organe vlasti. Samo tako mogu biti ravnopravne jedna drugoj, kako se u američkoj nauci kaže, biti “kočnica i balans”.³

Uzimajući u obzir podjelu vlasti u različitim uporednim sistemima, izdiferencirali su se:

- a) *Predsjednički sistem* koji je karakterističan po položaju izvršne vlasti. Izvršna vlast ne proizilazi iz parlamenta i u svemu ima jednaku i nezavisnu poziciju u odnosu na druge dvije vlasti, a jaka uloga predsjednika proizilazi iz njegovog neposrednog izbora od strane građana.
- b) *Polupredsjednički sistem vlasti* razvio se iz sistema parlamentarne vladavine sa ciljem da se poveća efikasnost ukupnog sistema vlasti, ali i da se zadrži princip predstavljenštva koji izražava narodni suverenitet. Bitan položaj predsjednika ogleda se u tome da on nije politički odgovoran parlamentu, te u njegovim ovlaštenjima da imenuje predsjednika vlade i ministre. Ovaj sistem je iz parlamentarnog sistema preuzeo to da vlada proizilazi iz parlamentarne većine i odgovorna je parlamentu. Za uspješno funkcionisanje polupredsjedničkog sistema neophodno je da vlada uživa povjerenje većine u parlamentu, kao i postojanje povjerenja između predsjednika i vlade, obzirom da vlada odgovara i parlamentu i šefu države.
- c) *Parlamentarni sistem* vlasti karakterističan je po značaju zakonodavne vlasti. U parlamentarnom sistemu vlada tj. izvršna vlast proizilazi iz parlamenta i njemu je odgovorna. Parlamentarni sistem vlasti može biti dvostranački i višestranački, međutim bez obzira u kojoj

³ Trnka, Kasim, 2006, Ustavno pravo, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Banja Luka, str. 219.

varijanti se on izražavao, pokazuje svoju najbitniju sposobnost “*a to je sistem u kojem se uspješno međusobno ograničavaju nosioci pojedinih vlasti*”⁴. Upravo na toj ideji nastao je parlamentarizam i on predstavlja osnovni uslov demokratskog uređenja svake moderne države.

Kada je u pitanju sistem vlasti u Bosni i Hercegovini, raspadom komunističkog sistema Bosna i Hercegovina je, kao republika u sastavu bivše SFRJ, napustila princip jedinstva vlasti, odnosno skupštinske vladavine i prihvatile princip podjele vlasti. To je učinjeno amandmanima na Ustav SRBiH iz 1990. godine, te su time stvorene pretpostavke za demokratizaciju društva i državne vlasti. Princip podjele vlasti je zadržan kao temeljni i u Ustavu BiH iz 1995. godine.⁵

S obzirom na sve specifičnosti koje država Bosna i Hercegovina nosi sa sobom, tako je specifičan i sistem vlasti i on je po svojoj prirodi mješovit. Naime, u kreiranju ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine kombinovani su elementi američkog predsjedničkog sistema i evropskog parlamentarizma, odnosno polupredsjedničkog sistema kao njegove varijante.

Karakteristike predsjedničkog sistema vlasti u Bosni i Hercegovini se ogledaju u činjenici da se Predsjedništvo u Bosni i Hercegovini bira na neposrednim izborima od strane građana (Bosne i Hercegovine). Međutim, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana i to jednog Bošnjaka, jednog Hrvata i jednog Srbina pri čemu prvu dvojicu biraju građani Bosne i Hercegovine iz Federacije Bosne i Hercegovine, a trećeg biraju građani Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske, što nam govori da nijednog od članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine ne biraju svi građani, odnosno građani sa cijele teritorije Bosne i Hercegovine. Osim toga, samo pripadnici konstitutivnih naroda mogu biti izabrani na tu funkciju.⁶

Upravo ova specifičnost sistema podjele vlasti u Bosni i Hercegovini, odnosno ovakav način izbora Predsjedništva Bosne i Hercegovine, predstavlja direktno diskriminaciju po različitim osnovama, o čemu je odlučivao i Evropski sud za ljudska prava u kontekstu diskriminacije pripadnika ostalih naroda u Bosni i Hercegovini, te pripadnika konstitutivnih naroda sa područja različitih entiteta, o čemu ćemo detaljnije obrazložiti u nastavku ovog rada.

Izvršnu vlast na državnom nivou vrše Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, koji za svoje djelovanje odgovaraju Parlamentarnoj skupštini Bosne i

⁴ Ibid. str. 224.

⁵ Ibid. str. 254.

⁶ Ibid. str. 311.

Hercegovine, s tim da Predsjedništvo Bosne i Hercegovine ima pravo da raspusti Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovinom što odgovara parlamentarnom sistemu vlasti.⁷

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je nosilac zakonodavne vlasti na nivou Bosne i Hercegovine. Ona ima izborni legitimitet pri čemu građani neposredno biraju poslanike u Predstavnički dom, a delegati Doma naroda se biraju na posredan način. Kao što je već rečeno, građani neposredno biraju i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, pa prema tome Predsjedništvo ima isti legitimitet kao i Parlamentarna skupština čime je ostvarena ravnoteža između zakonodavne i izvršne vlasti.

Specifičnost sistema vlasti Bosne i Hercegovine ogleda se i u tome da entiteti imaju "svoju vlast". Organizacija vlasti u entitetima je, također, u osnovi uspostavljena na principu podjele vlasti. Entiteti su uspostavili cjelovitu strukturu državne vlasti, počevši od organa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti do razvijenog sistema državne uprave. Kad se tome doda činjenica da je gotovo analogna struktura državne vlasti uspostavljena i u 10 kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine, dolazimo do zaključka da je u Bosni i Hercegovini uspostavljena preorganizovana struktura državne vlasti, što dovodi do velikih problema u njenom funkcionisanju, a samim time i položaju građana kao pojedinaca u ostvarivanju njihovih osovnih životnih potreba i ustavom zagarantovanih prava.

3. Princip narodne suverenosti i konstitutivnost naroda kao bitna odrednica državne vlasti u Bosni i Hercegovini

Nastankom i razvojem građanskih demokratskih društava u evropi od kraja XVIII st. formiraju se i nacije u modernom smislu riječi. Od tada se uspostavlja i koncepcija nacionalne države. Međutim, pošto nijedna država nije potpuno nacionalno homogena, ubrzo se pojavilo pitanje položaja *nacionalnih manjina*. Istovremeno, razvojem demokratije i ljudskih prava nastoje se isključiti svi oblici diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti ili bilo kom drugom osnovu.

Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, uzimajući u obzir cjelokupnu njenu historiju i prožimanje različitih nacija, religija i kultura, na cijeloj njenoj teritoriji stanovništvo je nacionalno izmješano. Kroz dugu historiju državnosti, unutrašnja političko-teritorijalna podjela i organizacija vlasti nikada se nisu zasnivale na nacionalnoim ili vjerskom principu.

⁷ Sahadžić, Maja, 2009, "Priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovine" u Gavrić Saša, Banović Damir, Krause Kristina, *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – Izabrani aspekti*, Sarajevski otvoreni centar - Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, str. 28.

Međutim, sva dešavanja u vezi raspada bivše SFRJ, i vraćanja vrijednostima građanske demokratije, uz poštivanje tradicije, odredili su i specifična ustavna rješenja nosioca suverene vlasti⁸ u Bosni i Hercegovini.

Osnovu koncepta ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine predstavljaju provjerene vrijednosti građanskog društva. U te vrijednosti ubraja se prvenstveno narodna suverenost. Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži izričitu odredbu o izvoru i nosiocu suverene vlasti, međutim ona se da zaključiti iz preambule Ustava čija odredba glasi: "Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi zajedno sa ostalima, i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine."

Prema ovome, državna vlast izvorno proizilazi iz:

- a) suverenosti građana,
- b) konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba i
- c) položaja pripadnika ostalih naroda, kao i onih koji se ne žele nacionalno izjašnjavati.⁹

Zbog postojeće nacionalne strukture i potrebe da se ostvari puna nacionalna ravnopravnost, Ustav Bosne i Hercegovine uvodi pojam konstitutivnih naroda¹⁰, koji zajedno sa građanima i pripadnicima ostalih naroda, ostvaruju svoja suverena prava.

Veoma je bitno shvatiti da ustavno uređenje Bosne i Hercegovine počiva na narodnoj suverenosti odnosno suverenosti građana, konstitutivnosti tri naroda i ravnopravnosti ostalih, što je uostalom i vidljivo iz gore navedene preambule Ustava Bosne i Hercegovine. Ustav Bosne i Hercegovine osim toga, u svom aneksu sadrži i petnaest međunarodnih dokumenata koji garantiraju svim građanima Bosne i Hercegovine ostvarivanje prava u pogledu vršenja državne vlasti što je osnova za osiguravanje građanske suverenosti. S druge strane, princip konstitutivnosti iz aneksa 4 Daytonskog mirovnog sporazuma počiva na potrebi da se uspostavi nacionalna ravnopravnost te stoga Ustav Bosne i Hercegovine propisuje da konstitutivni narodi suverenost ostvaruju zajedno sa građanima i pripadnicima ostalih naroda.

⁸ Riječ "suverenitet ili suverenost" potječe od latinske riječi *supremus* koja znači najviši, vrhovni. Ovaj pojam se upotrebljava za označavanje subjekta koji na određenoj teritoriji ima najvišu i nedjeljivu vlast.

⁹ Trnka, Kasim, 2006, Ustavno pravo, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Banja Luka, str. 177.

¹⁰ Termin 'konstitucija' derivira od latinske riječi *constitutio*, što znači uredba, ustroj, ustrojstvo. Riječ *constitutus* znači 'sazdan'. Termin 'konstitutivan' bi se, u duhu našeg (B/H/S) jezika, mogao prevesti sa 'tvoran' ili 'tvoriteljski' ili deskriptivno 'onaj koji nešto tvori, čini'. Tako bi 'konstitutivni narodi' jedne državne zajednice bili oni koji je tvore, odnosno od kojih je socijalna supstanca te države 'sazdana', Sezović, Zarije, 2008, „Konstitutivni narodi“ i ustavne promjene/“Constituent Peoples and Constitutional Changes, Sarajevo, str. 9.

Tako se *narodna suverenost* u Bosni i Hercegovini ostvaruje primjera radi, na način da građani Bosne i Hercegovine neposredno biraju poslanike u Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, kantonalne skupštine i općinska vijeća u Federaciji Bosne i Hercegovine, Narodnu skupštinu Republike Srpske, skupštine općina u Republici Srpskoj. S druge strane, *princip konstitutivnosti* u Bosni i Hercegovini ostvaruju se na osnovu (1) paritetnog predstavljanja u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Domu naroda Federacije Bosne i Hercegovine, Vijeću naroda Republike Srpske; (2) zaštiti vitalnog nacionalnog interesa u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, kantonalnim skupštinama, Narodnoj skupštini Republike Srpske, te kada se radi o Predsjedniku i potpredsjednicima Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske; (3) proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda u institucijama javne vlasti prema popisu stanovništva iz 1991. godine a sve dok se u potpunosti ne provede Aneks 7 Daytonskog mirovnog sporazuma (povratak izbjeglih i raseljenih osoba).¹¹

Konstitutivnost dakle, podrazumijeva uzajamno pravo sva tri naroda da uređuju ustavno uređenje (zajedno sa građanima i ostalim) i da koriste sve mehanizme za ostvarivanje i za zaštitu nacionalne ravnopravnosti.

Iako se u Ustavu BiH, koji je najkraći ustav na svijetu, konstitutivnost naroda propisuje kao princip i norma samo u preambuli, istina je da su konzekvence ovog principa razvijene i u drugim odredbama Ustava, odnosno ovaj koncept je sveprisutan u političkom sistemu Bosne i Hercegovine.

Dakle, pitanje konstitutivnosti naroda neodvojivo je od pitanja nacionalnog interesa u Bosni i Hercegovini iako se često i vrlo pogrešno shvaća kako je smisao postojanja konstitutivnosti zapravo u cilju zaštite nacionalnog interesa konstitutivnih naroda ili čak zaštite nacionalnih interesa jednog konstitutivnog naroda naspram drugih.¹²

Uzimajući u obzir sva prava koja su zagarantovana konstitutivnim narodima, odnosno njihov položaj u sistemu vlasti Bosne i Hercegovine, postavlja se pitanje šta je sa pripadnicima ostalih naroda, odnosno da li ih princip konstitutivnosti diskriminiše i u kojoj mjeri, o čemu ćemo detaljno da se posvetimo u nastavku ovog rada.

¹¹ Sahadžić, Maja, 2009, "Priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovine" u Gavrić Saša, Banović Damir, Krause Kristina, *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – Izabrani aspekti*, Sarajevski otvoreni centar - Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, str. 33 - 34.

¹² Ibid. str. 39.

4. Rezime

Bosna i Hercegovina je multikulturalna država i kroz svoju historiju je predstavljala prožimanje različitih kultura, religija i nacija. U tom smislu i sama priroda trenutnog političkog sistema rezultat je brojnih kako unutrašnjih, tako i vanjskih utjecaja. Shodno tome, Bosna i Hercegovina možda kao rijetko koja država u svijetu, ima svoje specifičnosti koje predstavljaju barijeru uspostavljanja moderne demokratske države.

Specifičnosti koje nosi sa sobom uveliko su razlog postojanja diskriminatorskih odredbi u samom tekstu Ustava, što se reflektuje i na praktičnu nemogućnost pripadnika pojedinih etničkih skupina da aktivno učestvuju u političkom životu Bosne i Hercegovine.

Prvenstveno Bosna i Hercegovina je država složenog državnog uređenja koji je rezultat utjecaja velikog broja faktora, ponajprije ratnih dejstava od 1992. – 1995. godine koji je okončan potpisivanjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Ovim Sporazumom, odnosno njegovim Anexom IV (Ustav Bosne i Hercegovine) nastao je novi model državnog uređenja kojim je uspostavljena današnja Bosna i Hercegovina, čiji je politički sistem rezultat neprincipijelnih kompromisa u kojem su odlučujući bili nacionalni interesi. Shodno tome formirana je demokratska, složena i decentralizirana država Bosna i Hercegovina, koja se sastoji od dva entiteta (Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske) i tri konstitutivna naroda.

Također, sistem i podjela vlasti u Bosni i Hercegovini su specifičnost kakva se rijetko može susresti u uporednim političkim sistemima. Naime, u kreiranju ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine kombinovani su elementi američkog predsjedničkog sistema i evropskog parlamentarizma, odnosno polupredsjedničkog sistema kao njegove varijante, tako da je sistem vlasti po svojoj prirodi mješovit.

Dalje, kada je u pitanju suverena vlast i u tom pogledu Bosna i Hercegovina ima svoju specifičnost. Cjelokupna dešavanja u vezi raspada bivše SFRJ, i vraćanja vrijednostima građanske demokratije, uz poštivanje tradicije, odredili su i specifična ustavna rješenja nosioca suverene vlasti u Bosni i Hercegovini. Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži izričitu odredbu o izvoru i nosiocu suverene vlasti, međutim ona se da zaključiti iz preambule Ustava. U tom smislu, državna vlast proizilazi iz: suverenosti građana, konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba i položaja pripadnika ostalih naroda, kao i onih koji se ne žele nacionalno izjašnjavati.

Zbog postojeće nacionalne strukture i potrebe da se ostvari puna nacionalna ravnopravnost, Ustav Bosne i Hercegovine uvodi pojam konstitutivnih naroda. Konstitutivnost podrazumijeva uzajamno pravo sva tri naroda da uređuju ustavno uređenje (zajedno sa građanima i ostalim) i da

koriste sve mehanizme za ostvarivanje i za zaštitu nacionalne ravnopravnosti. Pitanje konstitutivnosti naroda neodvojivo je od pitanja nacionalnog interesa u Bosni i Hercegovini, međutim kao takvo često se pogrešno i shvaća da je ono uspostavljeno u cilju zaštite nacionalnog interesa konstitutivnih naroda ili čak zaštite nacionalnih interesa jednog konstitutivnog naroda naspram drugih.

S obzirom da je postojeći ustavni poredak i politički sistem Bosne i Hercegovine (*složeno državno uređenje, mješovit sistem i podjela vlasti, specifično određenje nosioca suvereniteta, uvođenje konstitutivnosti naroda*), kao što smo i istakli, nastao kao rezultat brojnih kompromisa u kojima je teško bilo pomiriti gotovo suprostavljene nacionalne interese, to je dovelo do toga da se pripadnici određenih etničkih grupa koji ne pripadaju konstitutivnim narodima, dovedu u diskriminatorski položaj kada je u pitanju ostvarivanje njihovih ustavom zagarantovanih političkih prava.

III. DISKRIMINACIJA PO OSNOVU POLITIČKIH PRAVA I SLOBODA U POLITIČKOM SISTEMU BOSNE I HERCEGOVINE

1. Ljudska prava u Ustavu BiH

Ideja o ljudskim pravima i slobodama zasniva se na zahtjevu za stvaranje slobodnog prostora unutar kojeg će pojedinci, kao ljudi i građani, ali i cjelokupna zajednica, moći slobodno, bez intervencije države, izražavati svoju ličnost i preuzimati aktivnosti. Taj „slobodni prostor“ je krucijalan element za stvaranje društva kao posebne kategorije naspram države kao vlasti (država versus društvo).¹³

Shodno značaju koje ljudska prava i slobode imaju u savremenom društvu, odnosno uzimajući u obzir činjenicu da su ona fundamentalna, to znači da su ona od životne važnosti za svakog čovjeka i društvo. U tom smislu, ljudska prava i slobode i njihova zaštita predstavljaju osnovno pitanje svakog ustava pri utvrđivanju kodeksa tih prava i sloboda, kao i odnosa državne vlasti prema njihovom ostvarivanju i zaštiti.

Rijetki su ustavi koji ne sadrže izričite odredbe o slobodama i pravima, pa su shodno tome ona ujedno i najvažniji dio ustavnog poretku u Bosni i Hercegovini.

¹³ Ademović, Nedim, Joseph, Marko, Marković, Goran, 2012, Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Konrad Adenauer, Sarajevo, str. 221.

U samom mirovnom procesu za Bosnu i Hercegovinu posebna pažnja je posvećena ljudskim pravima i slobodama, pa je isti značaj zadržan i u samom tekstu Ustava Bosne i Hercegovine. Tako se već u samoj preambuli Ustava posebna pažnja posvećuje upravo ljudskim pravima.¹⁴ Također, drugo poglavlje, odnosno član II Ustava Bosne i Hercegovine u potpunosti je posvećen ljudskim pravima i slobodama i isti nosi naziv “*Ljudska prava i slobode*”.¹⁵ U ovom dijelu se garantuje širok spektar, odnosno katalog ljudskih prava i ističe da se međunarodni dokumenti o ljudskim pravima koji su navedeni u *Aneksu I na Ustav*¹⁶ neposredno primjenjuju u Bosni i Hercegovini, a Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda ima prioritet u odnosu na domaće zakonodavstvo.

Koliki značaj ljudskim pravima i slobodama poklanja Ustav Bosne i Hercegovine, govori i sljedeća činjenica.

Naime, Ustav Bosne i Hercegovine sadrži jednu specifičnu odredbu. Njen cilj je posebna zaštita ljudskih sloboda i prava od svake, eventualne, buduće revizije kojom bi se pokušala smanjiti ili ograničiti prava zajamčena ovim ustavom. Time su civilizacijske tekovine i međunaordna

¹⁴ “Oslanjajući se na poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti”, a zatim se izričito poziva na najznačajnije međunarodne dokumente o ljudskim pravima riječima “Inspirisani Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, Međunarodnim paktovima o građanskim i političkim pravima, odnosno ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, i Deklaracijom o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama, kao i drugim instrumentima o ljudskim pravima”; Trnka, Kasim, 2006, Ustavno pravo, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Banja Luka, str. 124.

¹⁵ Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje: a) Pravo na život, b) Pravo lica da ne bude podvrgnuto mučenju niti nečovječnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni, c) Pravo lica da ne bude držano u ropstvu ili potčinjenosti, ili na prisilnom ili obaveznom radu, d) Pravo na ličnu slobodu i sigurnost, e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom, f) Pravo na privatni i porodični život, dom i prepisku, g) Slobodu misli, savjesti i vjere, h) Slobodu izražavanja, i) Slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, j) Pravo na brak i zasnivanje porodice, k) Pravo na imovinu, l) Pravo na obrazovanje, m) Pravo na slobodu kretanja i prebivališta, Član II.3. Ustava Bosne i Hercegovine, Ljudska prava i osnovne slobode - Katalog prava.

¹⁶ Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini:

1. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948)
2. Ženevske konvencije I-IV o zaštiti žrtava rata (1949) i Dopunski protokoli I-II (1977)
3. Konvencija koja se odnosi na status izbjeglica (1951) i Protokol (1966)
4. Konvencija o državljanstvu udatih žena (1957)
5. Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva (1961)
6. Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965)
7. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i Opcioni protokoli (1966 i 1989)
8. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966)
9. Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije u odnosu na žene (1979)
10. Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih tretmana ili kažnjavanja (1984)
11. Evropska konvencija o sprečavanju mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja (1987)
12. Konvencija o pravima djeteta (1989)
13. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika-migranata i članova njihovih porodica (1990)
14. Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina (1992)
15. Okvirna Konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1994)

dostignuća u ljudskim pravima trajno ugrađena u ustavni sistem Bosne i Hercegovine. Ta odredba glasi: "Ni jednim amandmanom na ovaj ustav ne može se eliminisati, niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz člana II ovog ustava, niti izmijeniti ova odredba".¹⁷

Poimanje ljudskih prava u svakodnevnom govoru se često zna upotrijebiti bez razumijevanja njihovog stvarnog značenja tog pojma i svijesti o efektivnim mehanizmima kojima se ona štite. Zbog toga je veoma važno ukazati na mehanizme za njihovu zaštitu kako ona ne bi predstavljala tek proklamaciju koja bi u stvarnom životu izgubila svoju primarnu svrhu.

2. Značaj Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u Bosni i Hercegovini

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda¹⁸, prema izričitoj ustavnoj odredbi (član II. stav 2. Ustava BiH), neposredno se primjenjuje, i što je neuobičajeno za pravni i politički sistem jedne zemlje, ona ima prioritet u primjeni u odnosu na ostale zakone u Bosni i Hercegovni, čak šta više ona je hijerarhijski iznad Ustava BiH, odnosno ima supremaciju nad ustavnim odredbama. Primarni cilj joj je zaštita tradicionalnih, ličnih i političkih prava i sloboda. Imala je utjecaj i na razvitak međunarodnih mehanizama za zaštitu prava navedenih u njoj. Građani svih zemalja koje su potpisnice Evropske konvencije za ljudska prava stekli su pravo da se mogu obratiti evropskim institucijama za zaštitu ljudskih prava a njih čine: Evropska komisija i Evropski sud za ljudska prava. Zemlje potpisnice su obavezne da je poštuju, kao i da provode presude Evropskog suda za ljudska prava.

Pored toga što su odredbe Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda "ugrađene" u Ustav Bosne i Hercegovine (član II. stav 2. Ustava BiH), dana 12. jula 2002. godine, nakon što je postala članicom Vijeća Evrope, Bosna i Hercegovina je ratificirala Evropsku konvenciju.¹⁹ Činom ratifikacije Evropske konvencije, Bosna i Hercegovina je

¹⁷ Član X tačka 2. Ustava Bosne i Hercegovine

¹⁸ Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda stupila je na snagu 2. septembra 1953. godine i u međuvremenu ratifikovalo ju je svih četrdeset i sedam država članica Vijeća Evrope, organizacije formirane nakon Drugog svjetskog rata. Konvencijom se štite određena građanska i politička prava, kao što su: pravo na život, pravo na pravično suđenje, pravo na poštivanje privatnog i porodičnog života, pravo na slobodu izražavanja i imovina. Njome se također zabranjuju određena djela, poput mučenja, proizvoljnog i nezakonitog lišenja slobode, te diskriminacije po bilo kojem osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status; Vehabović, Faris, Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ACIPS, Sarajevo, 2006, str.8.

¹⁹ Ibid. str. 61.

potpisala međunarodni ugovor, čime je Bosna i Hercegovina preuzeila obavezu da svoje zakonodavstvo prilagodi međunarodnim obavezama koje proizilaze iz tog ugovora.

Shodno navedenom da se zaključiti da je uticaj Evropske konvencije u BiH tj. na njen pravni i politički poredak dvojak, i to kao ustavna kategorija i kao ratifikovani međunarodni ugovor, što bi u konačnici značilo da se pojedincu pružaju i štite sva prava i slobode zagarantovane istom, odnosno da je obaveza države Bosne i Hercegovine da svakom pojedincu pruže jednaka prava i zaštitu od njihovog kršenja.

Uvezši u obzir efekte općih načela međunarodnog prava i efekte koje na pravni poredak Bosne i Hercegovine ima EKLJP, može se zaključiti sljedeće:

1. Evropska konvencija je, kao ratificirani međunarodni ugovor, sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine.
2. Ratifikacijom Evropske konvencije, Bosna i Hercegovina je prihvatile obavezu da kontinuirano ispituje kompatibilnost svih zakonodavnih akata sa Evropskom konvencijom, što podrazumijeva i ustavne odredbe. Drugim riječima, zakonodavni akti (što podrazumijeva i Ustav BiH) ne smiju biti u suprotnosti sa Evropskom konvencijom.
3. Evropska konvencija je direktno primjenjiva u Bosni i Hercegovini, a njene odredbe su samoizvršive, tako da se pojedinci mogu pred domaćim sudovima direktno pozvati na takvu odredbu bez potrebe dodatnih mjera od strane nacionalnih vlasti.
4. Prava iz Evropske konvencije su zaštićena pravnim postupcima.
5. Evropski sud za ljudska prava je nadležan da donosi konačne i obavezujuće odluke.
6. Evropski sud za ljudska prava ima supranacionalni karakter.
7. U nacionalnim okvirima, Ustavni sud je nadležan da donosi konačne i obavezujuće odluke u pogledu primjene Evropske konvencije.²⁰

Bez obzira na činjenicu da su ljudska prava Ustavom dobila centralno mjesto, očigledno je da pojedine odredbe Ustava BiH predstavljaju tipični primjer diskriminacije, a koja se odnosi na ostvarivanje principa narodnog suvereniteta koji se izražava putem biračkog prava, odnosno prava koje pojedincu pruža mogućnost da bira i naročito da bude biran u organe vlasti.

²⁰ Ibid. str. 63.

3. Diskriminatorski karakter političkog sistema Bosne i Hercegovine

3.1. Općenito o pojmu “diskriminacija”

Osnovni postulati svakog demokratskog društva i moderne države jesu zabrana diskriminacije i principi jednakosti. Diskriminacija označava različito tretiranje (isključivanje, ograničavanje) po bilo kojoj osnovi koje pritom sprječava ili umanjuje ravnopravno uživanje ljudskih prava i temeljnih sloboda.²¹ Diskriminacija je nezakonita bilo da je zasnovana na rasu, etničkom porijeklu, političkom ubjedjenju, polu ili nekom drugom statusu. Definiše se i kao štetno razlikovanje koje nije zasnovano na objektivnom kriteriju i nema razumno opravdanje. Nemoguće je zamisliti državu pravde ukoliko svi ljudi ne bi bili jednaki.²² Prema tome, zabrana diskriminacije i princip jednakosti su esencijalni element moderne demokratske države, odnosno individualno pravo svakog čovjeka.

Postoji nekoliko kriterija po kojem se diskriminacija može podijeliti, a jedna od najznačajnijih je razlikovanje pozitivne i negativne diskriminacije. Kod pozitivne diskriminacije određena osoba ili skupina osoba stavlja se u povoljniji položaj od druge osobe ili skupine osoba. Kod negativne diskriminacije određena se osoba ili skupina osoba stavlja u nepovoljniji položaj od druge osobe ili skupine osoba. O diskriminaciji govorimo samo kada je riječ o razlikovanju koje je pravom zabranjeno (nedopušteno).²³

Ukoliko ispitujemo određeni slučaj i želimo saznati da li se radi o diskriminaciji, u tome nam pomaže tzv. Test četiri koraka. To je antidiskriminacioni test, i svaki negativan odgovor na neko od postavljenih pitanja prekida daljnju analizu i označava da se radi o diskriminaciji.²⁴

Da bi se ispitao određeni slučaj, potrebno je postaviti hronološki četiri pitanja i dati odgovor na njih. Radi lakšeg memorisanja te metodologije rada, antidiskriminacioni test ispitivanja naziva se „Četiri koraka”. Negativan odgovor na bilo koje od ovih pitanja prekida daljnju analizu, pa se može donijeti zaključak da se radi o diskriminaciji.

Test „Četiri koraka” sastoji se od sljedećih pitanja:

²¹ Kozić, Faruk, 2011, Demokratija i ljudska prava i bosanskohercegovački društveni ambijent, Meligrafprint d.o.o. Zenica, str. 166.

²² Ibid. str.310.

²³ Vasiljević, Snježana, 2017, Europski i nacionalni pravni okvir za suzbijanje diskriminacije, Definicije i primjeri iz prakse, Zagreb, str. 14. datum pristupa stranici: 21.09.2020, https://www.prawo.unizg.hr/_download/repository/JMM_web_2/JMM%20web/PrirucnikOs_DISKRIMINACIJA_Vasiljevic.pdf

²⁴ Kozić, Faruk, 2011, Demokratija i ljudska prava i bosanskohercegovački društveni ambijent, Meligrafprint d.o.o.Zenica, str.311-312

1. Da li navod o diskriminaciji potпада pod jedno od ustavom zagarantovanih prava?
2. Da li postoji različito tretiranje?
3. Da li je različito tretiranje zasnovano na zakonu, a zakon slijedi legitiman javni interes?
4. Da li upotrijebljena sredstva za ostvarenje javnog interesa zadovoljavaju princip adekvatnosti i da li različito tretiranje zadovoljava princip proporcionalnosti?²⁵

Ukoliko neko želi utvrditi da je diskriminisan, odnosno, želi da dokaže da postoji različit tretman prvi korak je da nađe grupu sa kojom se može uporediti. Opće je poznato da zabrana diskriminacije ne zabranjuje svako različito tretiranje, a to znači da male činjenične razlike ukazuju da su te razlike opravdane, te da se situacije ne mogu upoređivati. To je bitno u slučaju kada se različitim tretiranjem želi postići faktička jednakost.

Što se tiče različitog tretmana, on ne mora biti prisutan samo kada su ljudi u istoj ili sličnoj situaciji, prisutan je i onda kada se ljudi tretiraju jednako, i za to postoje opravdani razlozi.

Svako ko tvrdi da je diskriminisan, treba da dokaže da postoji različit tretman, a država je dužna da opravda takvo različito tretiranje. Naime, zabrana diskriminacije ne zabranjuje svako različito tretiranje. Također, sam različit tretman mora imati negativne posljedice, jer se niko ne može žaliti ako je privilegovan.

Treći faktor unutar tog pitanja jeste da li je različito tretiranje zasnovano na jednom od svojstava ili statusa oštećene osobe (potencijalne žrtve diskriminacije), kao što su nacionalnost, religija, spol, imovno stanje, jezik itd.

Dakle, da bi se utvrdila diskriminacija, mora postojati (a) različit tretman (b) osoba koje se nalaze u analognoj ili relativno istoj situaciji na bazi (c) jednog od zabranjenih osnova diskriminacije, pri čemu (d) ne postoji objektivno i razumno opravdanje za takav različit tretman.²⁶

3.2. Diskriminacija u kontekstu EKLJP

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda poseban značaj daje zabrani diskriminacije. Zabrana diskriminacije je utemeljena članom 14. koji glasi: „*Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kojem osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi*

²⁵ Ademović, Nedim, Joseph, Marko, Marković, Goran, Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Konrad Adenauer, Sarajevo, 2012, str.311.

²⁶ Ibid. 313

*status.*²⁷ Pored navedenog člana 14., Protokolom broj 12. na Konvenciju je propisana opšta zabrana diskriminacije:

“1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivat će se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, poput spola, rase, boje kože, jezika, vjeroispovijesti, političkog i drugog uvjerenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovine, rođenja ili drugog statusa.

2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima poput onih pomenutih u stavu 1.”²⁸

Iz formulacija člana 14. EKLJP-a, za razliku od drugih pravnih dokumenata ne proizlazi univerzalna zasebna zabrana diskriminacije. Stoga je zabranjena jedino diskriminacija po pitanju „prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji.“ To znači da slučajevi diskriminacije u okolnostima kada se ne radi o pravima i slobodama priznatih Konvencijom, ne predstavljaju povredu zabrane diskriminacije iz člana 14. EKLJP-a. Zabrana diskriminacije iz člana 14. EKLJP-a prepostavlja povredu prava i sloboda priznatih Konvencijom kao „činjenično stanje koje je prethodilo povredi“. Član 14. EKLJP-a jamči jednakost postupanja samo s obzirom na ostvarivanje materijalnih prava priznatih u Konvenciji.²⁹

Dakle, formulacija člana 14. ukazuje na to da je on ograničen na diskriminaciju koju neko doživi u vezi sa nekim drugim materijalnim pravom zajamčenim Konvencijom. To znači da se podnositelj predstavke ne može na njega pozvati i tvrditi da je žrtva diskriminacije kao povrede same po sebi, već da on mora biti vezan za neko drugo zaštićeno pravo. Npr. žena koja je spriječena da javno govori zbog svog spola, dakle, može da tvrdi ne samo da joj je povrijeđeno pravo na slobodu govora iz člana 10 već i njen pravo na zaštitu od diskriminacije iz člana 14 u vezi sa članom 10.³⁰ ³¹

Budući da se prepostavka akcesornosti tijekom godina sve više smatrala nezadovoljavajućom, potkraj devedesetih godina počelo se sa izradom novog dodatnog protokola (Protokol br. 12

²⁷ Član 14. EKLJP

²⁸ Član 1. Protokola br. 12

²⁹ Meškić, Zalatan i Stefan, Purner, 2013, Praktični uvod u evropske standarde protiv diskriminacije, Njemačka fondacija za međunarodnu pravnu saradnju (IRZ), Beograd, str. 47.

³⁰ Vehabović, Faris, Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ACIPS, Sarajevo, 2006, str.10.

³¹ Član 10. stav.1. EKLJP:” Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne spriječava države da zahtijevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.“

Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda od 3. novembra 2000) , koji u svom čl. 1 sadrži takvu opću zabranu diskriminacije.³²

Protokolom br. 12. propisana je opšta zabrana diskriminacije. Za razliku od člana 14. Konvencije, on ne zavisi od veze sa drugim materijalnim pravom zajemčenim Konvencijom. Njime se zabranjuje diskriminacija u uživanju svakog prava, odnosno pruža se jamstvo da niko ne smije biti diskriminiran, po bilo kojoj osnovi, od strane bilo kojeg javnog tijela. Dakle, Protokol br. 12 ne obvezuje države stranke da spriječe diskriminaciju između privatnih osoba, jer ta zabrana shodno Protokolu, služi samo zaštiti od diskriminacije od strane javnih tijela.

Shodno navedenom da se zaključiti da zabrana diskriminacije u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima ima za cilj da omogući svim ljudima, kakve god bile njihove osobnosti, da imaju pristup prilikama koje su dostupne svima u jednom društvu i da obezbjeđuje zadovoljenje za nepovoljno postupanje na osnovu zaštićenih osobnosti, kada ono nije predviđeno domaćim pravom. Konvencija i njeno tumačenje su, kao i evropsko društvo, evoluirali otkad je stupila na snagu 1953. godine. Zahvaljujući tome, Konvencija je održala korak sa savremenim društvenim normama i obezbjeđuje kontinuirani značaj i djelotvornost zaštite koju Sud pruža ljudima od nezakonite diskriminacije.

3.3. Diskriminatorske odredbe Ustava Bosne i Hercegovine

Osnovna odredba koja reguliše zabranu diskriminacije u samom tekstu Ustava BiH je odredba člana II/4, koja glasi: „Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu [član II] ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.”

Uzimajući u obzir činjenicu da je pravo na nediskriminaciju po bilo kojem navedenom osnovu dignuto na ovakav nivo ustavne zaštite, postavlja se pitanje kako je moguće najvišim pravnim aktom kao što je Ustav istovremeno ograničiti politička prava ne-konstitutivnim narodima sa jedne strane, a sa druge strane ih u duhu evropskih načela ravnopravnosti garantovati.

Ukupna politička struktura u Bosni i Hercegovini zasnovana je na principu ekskluzivnog etničkog predstavljanja samo tri konstitutivna naroda, na štetu prava pojedinca. Trenutna ustavna

³² Meškić, Zalatan i Stefan, Purner, 2013, Praktični uvod u evropske standarde protiv diskriminacije, Njemačka fondacija za međunarodnu pravnu saradnju (IRZ), Beograd, str. 48.

struktura predstavlja poseban okvir za diskriminaciju: sistem vlasti u državi konstruiran je tako da osigura političku participaciju 'konstitutivnih naroda', marginalizirajući ostale građane BiH (one 'nekonstitutivne'). U tom smislu konstitutivni narodi su zaštićeni na osnovu njihove pripadnosti, dok kada se radi o onima koji ne pripadaju niti Bošnjacima, niti Srbima, niti Hrvatima (kao konstitutivnima) ili čak onima koji ne koriste pravo da se poistovjete sa jednim od konstitutivnih naroda, nemaju nikakvu ustavnu zaštitu.

Dakle, diskriminatorski karakter ogleda se u kategoriji konstitutivnosti naroda u Bosni i Hercegovini, odnosno njihovog "ekskluzivnog predstavljanja", obzirom da konstitutivnost izravno predstavlja diskriminaciju ostalih i građana u odnosu na konstitutivne narode.

Etnički kriterij onemogućava diobu političke, socijalne i ekonomске moći pod jednakim uslovima unutar građanskog (civilnog) društva, favorizirajući u političkoj participaciji domenu zaštite ljudskih prava etničke grupe na štetu građana kao pojedinca. Ovaj koncept omogućava da konstitutivni narodi među sobom raspoređuju i dijele gotovo svu vlast i moć u državi, sprečavajući primjenu jednakog tretmana za sve građane.³³

Konstitutivni narodi u Bosni i Hercegovini su Bošnjaci, Hrvati i Srbi (Preamble Ustava Bosne i Hercegovine). Pitanje razlike između konstitutivnih naroda i „ostalih“ dolazi do izražaja u domenu političkih prava i sloboda. Naime, politička prava i slobode pripadaju građaninu, državljaninu Bosne i Hercegovine, bez obzira u kojem njenom entitetu živi pod jednakim uvjetima i bez diskriminacije po bilo kojem osnovu. Država ima obavezu da omogući uživanje i zaštitu ovih prava.

Politička volja većine građana ostvaruje se u parlamentu kojem pripada zakonodavna vlast, zbog toga se u klasična politička prava ubrajaju aktivno i pasivno biračko pravo, odnosno, pravo na slobodno izražavanje svoje političke volje na demokratskim, povremenim, općim, jednakim i tajnim izborima. Prema tome, građani pod uvjetima opće jednakosti, što znači bez obzira na etničku, religijsku, spolnu pripadnost, na političko ili drugo opredjeljenje, određenje ili status, imaju pravo da biraju i budu birani u izborna politička tijela. Politička prava omogućavaju građanima (garantuju mogućnost građanima) da bez ikakve diskriminacije učestvuju u

³³ Seizović, Zarije, 2008, „Konstitutivni narodi“ i ustavne promjene/“Constituent Peoples and Constitutional Changes, Sarajevo, str. 7.

upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno ili posredno preko slobodno izabranih predstavnika, i da budu primljeni u javne službe pod općim i jednakim uvjetima.³⁴

Iz svega navedenog proizilazi da politička prava i slobode pripadaju građaninu, državljaninu Bosne i Hercegovine, bez obzira u kojem njenom entitetu živi, pod jednakim uvjetima i bez diskriminacije po bilo kojem osnovu.

Međutim, ustavnom odredbom iz člana IV stav 1. Ustava Bosne i Hercegovine (izbor poslanika u Dom naroda) određeno je „Dom naroda se sastoji od 15 delegata od kojih su dvije trećine iz Federacije Bosne i Hercegovine (uključujući 5 Hrvata i 5 Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba)“. Dakle, iz ovakve ustavne odrednice strukture Doma naroda, proizilazi da su Bošnjaci, Hrvati i Srbi etničke skupine koje su favorizirane, tj., daje im se više prava nego ostalim etničkim skupinama. Drugim riječima, pripadnici ostalih etničkih skupina nemaju šansu da budu izabrani kao delegati u Dom naroda, dakle, nemaju šansu da budu politički predstavljeni, te su na taj način diskriminisani po osnovu etničke pripadnosti. Nadalje, opisujući proceduru rada oba doma Parlamenta, Predstavničkog doma i Doma naroda, Ustav Bosne i Hercegovine priznaje jedino bošnjačke, hrvatske i srpske (vitalne) etničke interese kao legitimne političke interese, dok su svi ostali isključeni. Pored toga, prisutna je i diskriminacija unutar članova iste etničke grupe, na osnovu teritorijalne pripadnosti. Ovo se prije svega odnosi uzevši u obzir navedenu odredbu o strukturi Doma naroda, kojom se privilegiraju Srbi iz Republike Srpske u odnosu na Srbe iz Federacije Bosne i Hercegovine, te Bošnjaci i Hrvati iz Federacije Bosne i Hercegovine, u odnosu na one u Republici Srpskoj.

Pretpostavka je da svi pripadnici jedne etničke grupe imaju isti vitalni interes bez obzira u kojem dijelu Bosne i Hercegovine žive.

Član V Ustava Bosne i Hercegovine (Predsjedništvo) određuje da se Predsjedništvo sastoji od tri člana – jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se biraju neposredno sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, i jednog Srbina koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske. Dakle, i ovdje je prisutna ista diskriminacija pripadnika drugih etničkih grupa (kao i diskriminacija unutar iste grupe po osnovu teritorijalne pripadnosti). Ograničava se njihovo pasivno biračko pravo, pravo da im bez ikakve diskriminacije budu dostupne sve političke izborne funkcije u državi.

³⁴ Turkušić, Enida, 2009, "Ljudska prava u kontekstu političkog sistema" u Gavrić Saša, Banovć Damir, Krause Kristina, Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – Izabrani aspekti, Sarajevski otvoreni centar - Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, str. 96.

3.4. Položaj nacionalnih manjina u domenu ostvarivanja političkih prava u Bosni i Hercegovini

Pitanje o nacionalnim manjinama, u političkom životu Bosne i Hercegovine i u cijelokupnoj zakonskoj i pravnoj legislativi shvatano je, još uvijek i tumačeno kao ustavno poimanje “ostalih”. Formulacija “ostali” nalazi se u preambuli Ustava Bosne i Hercegovine u kojoj se kao konstitutivni narodi, nosioci ustavnosti u organizovanju postdjeljonske bosanskohercegovačke državnosti navode Bošnjaci, Hrvati i Srbi.

Kao što je u prethodnom poglavlju objašnjeno, Ustav Bosne i Hercegovine sadrži i dalje, u pogledu formiranja pojedinih organa vlasti na nivou države (Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, Predsjedništvo BiH), takve odredbe koje na izvjestan način isključuju mogućnost da u njihovom sastavu budu birani pripadnici “ostalih”, odnosno nacionalnih manjina, izuzev kao predstavnici određenih političkih stranaka, odnosno građana čije interese one izražavaju.

Bosna i Hercegovina ipak ulaže napore kada je u pitanju položaj nacionalnih manjina, odnosno njihovo uključivanje u sistem političkog odlučivanja. U tom smislu doneseni su Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine³⁵ i Zakona o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine.

Također, Zakonom o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, iz 2008. godine, regulisano je učešće pripadnika nacionalnih manjina u izborima za opštinski odnosno lokalni nivo. Ovom zakonskom izmjenom, propisano je da je pripadnik nacionalne manjine državljanin Bosne i Hercegovine koji ne pripada nijednom od tri konstitutivna naroda. Nacionalnu manjinu čine ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne historije i drugih obilježja.

Pripadnici nacionalnih manjina, u skladu sa Izbornim zakonom BiH, imaju pravo na zastupljenost u skupštini opštine, odnosno u općinskom vijeću i skupštini grada, odnosno gradskom vijeću srazmjerno procentu njihovog učešća u stanovništvu prema posljednjem popisu koji je proveden u Bosni i Hercegovini. To znači da broj pripadnika nacionalnih manjina koji se neposredno biraju u skupštinu opštine, odnosno općinsko vijeće i skupštinu grada ili gradsko vijeće treba biti utvrđen statutom opštine, odnosno garda pri čemu se pripadnicima svih nacionalnih manjina, koji u ukupnom broju stanovnika te izborne jedinice, prema poslednjem

³⁵ Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 12/03, 76/05)

popisu stanovništva, učestvuju sa više od 3%, garantuje najmanje jedno mjesto (princip pozitivne diskriminacije).

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine propisuje da nacionalne manjine predstavljaju “dio stanovništva-državljana BiH koji ne pripadaju ni jednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne povijesi i drugih obilježja”³⁶.

Međutim, imajući u vidu specifičnosti Bosne i Hercegovine, učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu je otežano iz više razloga.

Zahvaljujući podjeli građana BiH na konstitutivne narode i „ostale“, kao i zakonskim rješenjima koja uređuju mogućnost svake od navedenih kategorija na participaciju u političkom životu države (ali i entiteta i lokalnih zajednica) moguće je zaključiti da pripadnici nacionalnih manjina i osobe koje se nisu izjasnile na osnovu etničke pripadnosti, to jest „ostali“, imaju manje političkih prava od konstitutivnih naroda.

Diskriminatorske odredbe koje su utvrđene pravnim normama razmatrala je i Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Vencijanska komisija) 2004. godine kada je utvrđeno da ovakve odredbe Ustava moraju biti izmjenjene, što predstavlja i jedan od preduslova pristupanja Evropskoj Uniji. Iako je Vencijanska komisija primjetila da Ustav Bosne i Hercegovine sadrži veliki broj međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava, da Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima daje prednost nad svim drugim zakonima, te potcrtava demokratski karakter države i stavlja jak naglasak na zabranu diskriminacije, primjećeno je takođe da su državne institucije strukturirane tako da ne predstavljaju građane direktno, već da osiguraju zastupljenost konstitutivnih naroda. Prema mišljenju Vencijanske komisije, ovakav pristup otvara i neka opšta pitanja, pri čemu posebno ističu interes osoba koje ne pripadaju konstitutivnim narodima zbog čega su izloženi riziku od zanemarivanja ili su prisiljeni da se vještački identificiraju sa jednim od tri naroda.

U praksi se ovi principi etničke podjele i razvrstavanja građana na konstitutivne narode i ostale izuzetno negativno reflektuju na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u institucijama na svim nivoima vlasti. Pripadnici nacionalnih manjina iz ovog razloga nemaju jednaka politička prava kao što je to slučaj sa pripadnicima konstitutivnih naroda. S obzirom da Predsjedništvo

³⁶ Član 3., ista definicija i u Izbornom zakonu član 1.1a Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, 33/08)

Bosne i Hercegovine, ali i Dom naroda, kao što je ranije objašnjeno, sačinjavaju predstavnici konstitutivnih naroda, pripadnici nacionalnih manjina ali i drugi koji spadaju u grupu „ostalih“ ne mogu biti članovi ovih organa državne vlasti. Na taj način ugroženo im je pasivno biračko pravo na jedne od najznačajnijih pozicija u državi, čime su dovedeni u pitanju osnovni principi demokratije, nediskriminacije i jednakosti, koji su čvrsto garantovani u samom Ustavu.

Dakle, pripadnicima nacionalnih manjina najviši pravni akt države onemogućava da se aktivno uključe u politički život Bosne i Hercegovine na najvišim nivoima vlasti. Međutim, potrebno je naglasiti da je članom 1. stav 4. Izbornog zakona utvrđeno da svaki punoljetan državljanin BiH ima aktivno i pasivno pravo glasa, a ovako određeno pravo pripada i predstvincima nacionalnih manjina, koji na osnovu toga imaju pravo da budu birani u sve zakonodavne i izvršne organe na svim nivoima vlasti. Ipak, imajući u vidu prava konstitutivnih naroda i „ostalih“, jedini način koji omogućava pripadnicima nacionalnih manjina da zauzmu navedene pozicije u institucijama BiH jeste da se opredjele kao pripadnici jednog od konstitutivnog naroda što je u absolutnoj koliziji sa međunarodno garantovanim pravom na nacionalnu (etničku) opredijeljenost, ali i sa članom 3. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina koja pripadnicima nacionalnih manjina garantuje da neće biti dovedeni u nepovoljan položaj zbog svog opredjeljenja.³⁷

Zbog gore objašnjenih razloga, odnosno postojanja diskriminacije u pogledu političkih prava, pojedini građani Bosne i Hercegovine pokrenuli su sudske postupke koji su svoj konačni epilog dobili presudama Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

3.5. Evropski sud za ljudska prava

Odredbe o ljudskim pravima i zabrani diskriminacije Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava ne bi ostvarile svoj cilj, ako istovremeno ne bi postojao učinkovit mehanizam zaštite, koji pogodenim osobama i grupama pojedinaca omogućava da se zaštite od povreda ljudskih prava i diskriminacije. Taj mehanizam predstavlja pojedinačni zahtjevi pred Evropskim sudom za ljudska prava.

ESLJP ima sjedište u Strasbourg u Francuskoj. ESLJP pruža mogućnost, uz ispunjenje odgovarajućih pretpostavki, sudske preispitivanja zakonodavnih akata, sudske prakse i upravnih postupaka kojima se krše ljudska prava ili vrši diskriminacija u svih 47 država članica Vijeća Evrope (koje su ujedno i potpisnice Konvencije). Evropski sud za ljudska prava u

³⁷ Crnjanski - Vlajčić, Katarina, 2009, „Položaj nacionalnih manjina u političkom sistemu“ u Gavrić Saša, Banović Damir, Krause Kristina, *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – Izabrani aspekti*, Sarajevski otvoreni centar - Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, str. 123-124.

današnjem obliku postoji od 1989. godine, kada je Dodatnim protokolom br. 11. uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima znatno poboljšana sudska zaštita prava iz Konvencije i dodatnih protokola.³⁸

Osnovni značaj ovog suda ogleda se u tome da se pojedinac svojom predstavkom može obratiti u određenim slučajevima povrede prava.

Da bi neka apelacija (predstavka) bila razmatrana, mora ispunjavati uvjete prihvatljivosti iz člana 35. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a to su:

- apelacija se mora podnijeti u roku od šest mjeseci od dana kada je donijeta pravosnažna odluka; (od dana donošenja konačne odluke)
- moraju biti iscrpljeni svi domaći pravni likovi;
- prekršeno pravo koje je zaštićeno Evropskom konvencijom ili njenim protokolima (ratione materiae kompatibilnost); i
- podnositelj apelacije je žrtva kršenja prava (ratione personae kompatibilnost).³⁹

Isti slučaj je i sa građanima Bosne i Hercegovine koji smatraju da im je povrijeđeno određeno pravo zagarantovano Ustavom, odnosno EKLJP, dakle potrebno je prvenstveno da se iscrpe svi domaći mehanizmi sudske zaštite da bi se stekao uslov podnošenja apelacije kod ESLJP.

Države potpisnice Evropske konvencije o ljudskim pravima obavezale su se da će se pridržavati konačnih presuda Evropskog suda za ljudska prava u postupcima u kojima su stranka u postupku (čl. 46. EKLJP). Time presude ESLJP-a imaju obvezujući učinak za države protiv kojih je presuda donesena. To znači da se svi državni organi moraju pridržavati presuda ESLJP-a i kod usporedivih budućih slučajeva. Ovaj obvezujući učinak ne vrijedi samo za državu protiv koje je u konkretnom slučaju donesena presuda, već (u situacijama koje su usporedive s onima koje su bile predmet postupka pred ESLJP-om) i za sve ostale ugovorne stranke Konvencije.⁴⁰

Kada su u pitanju nadležnosti Evropskog suda treba istaći da on nije apelacioni sud, tj. nema nadležnost da ukine ili prinači odluke ili presude domaćih, nacionalnih sudova, odnosno nema mogućnost izvršenja svojih presuda u odnosu na države.

³⁸ Meškić, Zalatan i Stefan, Purner, 2013, Praktični uvod u evropske standarde protiv diskriminacije, Njemačka fondacija za međunarodnu pravnu saradnju (IRZ), Beograd, str. 31.

³⁹ Crnjanski - Vlajčić, Katarina, 2009, "Položaj nacionalnih manjina u političkom sistemu" u Gavrić Saša, Banović Damir, Krause Kristina, *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – Izabrani aspekti*, Sarajevski otvoreni centar - Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, str. 103.

⁴⁰ Meškić, Zalatan i Stefan, Purner, 2013, Praktični uvod u evropske standarde protiv diskriminacije, Njemačka fondacija za međunarodnu pravnu saradnju (IRZ), Beograd, str. 32.

Razlog zbog čega se Evropski sud vrlo često shvata kao apelacioni sud je vjerovatno zbog toga što sud može da razmatra navode o povredi nekog prava iz konvencije ili protokola nakon što su ti navodi bili razmatrani od strane domaćih sudova. To znači, kao što je već ranije navedeno, da prije nego se obrati Evropskom суду, potencijalni apelant treba dati mogućnost domaćim organima - najčešće sudskim – da isprave kršenje njegovih prava iz Evropske konvencije korištenjem pravnih lijekova koji mu stoje na raspolaganju u državi ugovornici protiv koje on/ona žele podnijeti apelaciju Evropskom суду. Ovakav pristup je posljedica osnovnog cilja Konvencije da se postigne „zajedničko provođenje“ prava garantovanih Konvencijom.

Uprsko tome što Evropski sud nema mogućnost „prinudnog“ izvršenja svojih presuda, u većini slučajeva, osuđene države uglavnom se pridržavaju presuda ESLJPa. Međutim, isto se ne može reći za Bosnu i Hercegovinu, o čemu će više biti riječi u dalnjem dijelu ovog rada.

3.6. Presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetima Seđić i Finci, Zornić, Pilav protiv Bosne i Hercegovine

3.6.1. Presude ESLJP u slučaju Seđić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (aplikacije broj 27996/06 i 34836/06)⁴¹

Osnovne činjenice

Podnosioci predstavki, Jakob Finci i Dervo Seđić, pripadnici su jevrejske, odnosno romske etničke zajednice u Bosni i Hercegovini i obnašali su ugledne funkcije u javnom životu.

U sklopu Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995. godine, mirovnog ugovora kojim je okončan rat u Bosni i Hercegovini na snagu je stupio novi Ustav. Politički sistem koji je uveden tim Ustavom i koji je dalje razrađen izbornim zakonima jeste sistem podjele vlasti između tri glavne etničkih grupa – Hrvata, Srba i Bošnjaka, koji su označeni kao „konstitutivni narodi“. Sve ostale etničke grupe, uključujući tu Jevreje i Rome, označene su kao „ostali“. Predsjedništvo države sastoji se od po jednog pripadnika svakog „konstitutivnog naroda“, bez ijednog pripadnika „ostalih“. Dom naroda, jedan od dva doma Parlamentarne skupštine, također se sastoji samo od delegata iz redova tri konstitutivna naroda, s tim što je svaki od ta tri naroda dobio pravo veta na

⁴¹ Presude ESLJP u slučaju Seđić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (aplikacije broj 27996/06 i 34836/06), datum pristupa stranici: 03.10.2020, http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA

zakone, odnosno odluke koje bi mogle biti destruktivne po „vitalni interes” tog naroda. Finci i Sejdić, kao „ostali”, samim tim su bili onemogućeni i da postanu članovi Predsjedništva i da postanu delegati u Domu naroda, što je potvrđeno u pismu koje je izborna komisija uputila Finciju. Bosna i Hercegovina je postala članica Vijeća Evrope 2002. godine, kada je ratifikovala Konvenciju i saglasila se da preispita i revidira svoje izborne zakone „u svjetlu standarda Vijeća Evrope”. Ona je jedna od prvih zemalja članica Evrope koje su ratifikovale Protokol br. 12 uz Konvenciju, koji je stupio na snagu 2005. godine. Uprkos tome, nisu napravljene nikakve izmjene u izbornom sistemu.

Iako je Ustavom Bosne i Hercegovine propisano da Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ima prednost nad „svim ostalim oblicima zakona”, niz apelacija u kojima je osporavan izborni sistem kao kršenje Konvencije (uključujući tu i onu apelaciju koja se odnosila na onemogućavanje pripadnika „ostalih”), a koje su sve podnijete Ustavnom sudu BiH, nije bio pozitivno riješen. Taj sud, u kome sudi i troje međunarodnih sudija, presudio je da ne može proglašiti neustavnim jedan dio Ustava (onaj kojim se uređuje članstvo u Predsjedništvu i Parlamentarnoj skupštini), dok je u jednom slučaju presudio da je razlika u postupanju prema pripadnicima različitih etničkih grupa opravdana uslijed delikatne situacije u Bosni.

Odluka suda

Podnosioci predstavki su se žalili da su, uprkos tome što imaju iskustvo koje je uporedivo sa iskustvom najviših izabralih funkcionera, oni spriječeni Ustavom Bosne i Hercegovine i odgovarajućim odredbama Izbornog zakona iz 2001. godine da budu kandidati za člana Predsjedništva i delegata u Domu naroda Parlamentarne skupštine isključivo po osnovu svog etničkog porijekla.

Pozvali su se na članove 3 (zabrana nečovječnog i ponižavajućeg postupanja), 13 (pravo na djelotvorni pravni lijek) i 14 (zabrana diskriminacije) Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, član 3 Protokola br. 1 (pravo na slobodne izbore) i član 1 Protokola br. 12 (opšta zabrana diskriminacije) uz Konvenciju.

Predstavke su podnijete Evropskom sudu za ljudska prava 3. jula, odnosno 18. avgusta 2006. godine. Dana 10. februara 2009. Vijeće pred kojim je slučaj bio u postupku odlučilo je da ustupi nadležnost Velikom vijeću shodno članu 30 Konvencije. Venecijanska komisija, Centar AIRE i Inicijativa za pravdu Otvorenog društva ovlašteni su da se umiješaju kao treća lica, shodno članu 36 Konvencije.

Prihvatljivost

Evropski sud je prije svega zaključio da je, s obzirom na aktivno učešće podnositaca predstavke u javnom životu, potpuno u skladu s tim da oni razmišljaju o kandidovanju za mjesto delegata u Domu naroda ili u Predsjedništvu. Iz tih razloga, podnosioci predstavke mogli bi tvrditi da su žrtve navodne diskriminacije. Činjenica da ovaj slučaj otvara pitanje usklađenosti nacionalnog Ustava sa Konvencijom ovdje u tom smislu nije od značaja.

Evropski sud je također primijetio da je Ustav Bosne i Hercegovine zapravo Aneks Dejtonskog mirovnog sporazuma, koji je sam po sebi međunarodni ugovor. Međutim, pravo da unosi izmjene i dopune u Ustav ima Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, koja je nedvosmisleno unutrašnji organ. Pored toga, ovlaštenja međunarodnog administratora Bosne i Hercegovine (Visokog predstavnika) ne odnose se na Ustav BiH. Prema tome, osporene odredbe spadaju u oblast odgovornosti tužene države.

Član 14 sagledan u vezi sa članom 3 Protokola br. 1 (Dom naroda Parlamentarne skupštine) Evropski sud je primijetio da Dom naroda Parlamentarne skupštine, uprkos tome što je sastavljen od posredno izabralih delegata, uživa vrlo široka zakonodavna ovlaštenja. Iz tih razloga, tu se mogao primijeniti član 14 u vezi sa članom 3 Protokola br. 1 uz Konvenciju. Evropski sud je ponovo naglasio da do diskriminacije dolazi kad god se prema licima koja se nalaze u sličnim situacijama postupa na različite načine, bez objektivnog i razumnog opravdanja.

Kada je ta razlika u postupanju utemeljena na rasi ili etničkoj pripadnosti, odredba o objektivnom i razumnom opravdanju mora se tumačiti na najstroži mogući način. Evropski sud je u svojoj sudskej praksi već zauzeo stav da razlika u postupanju koja se temelji isključivo na nečijem etničkom porijeklu ili se u odlučujućoj mjeri na njemu temelji nikako ne može biti objektivno opravdana u savremenom demokratskom društvu koje je izgrađeno na načelima pluralizma i poštivanja različitih kultura. U ovom slučaju, da bi lice moglo da se kandiduje na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine, ono mora da izrazi pripadnost jednom od „konstitutivnih naroda“ Bosne i Hercegovine, što podnosioci predstavke nisu željeli da učine, zato što se osjećaju kao ljudi romskog, odnosno jevrejskog porijekla.

Na osnovu Ustava, Bosna i Hercegovina se sastoји od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Pravilo kojim su ograničena izborna prava podnositaca predstavki temeljilo se na mehanizmima podjele vlasti koji onemogućavaju da se donesu odluke protiv volje predstavnika jednog od „konstitutivnih naroda“ Bosne i Hercegovine. Relevantne odredbe sadržale su pravo na veto radi zaštite vitalnog interesa, „veto entiteta“, dvodomski sistem

(gdje Dom naroda čini po pet Bošnjaka i pet Hrvata iz Federacije Bosne i Hercegovine i pet Srba iz Republike Srpske) i kolektivno Predsjedništvo od tri člana, od kojih su Bošnjak i Hrvat iz Federacije Bosne i Hercegovine, dok je Srbin iz Republike Srpske. Evropski sud je priznao da je osnovna svrha ovog sistema, koji je uspostavljen u vrijeme kada su sve tri strane učesnice međunacionalnog sukoba koji je duboko pogodio zemlju prihvatile krhko primirje, bila težnja legitimnom cilju uspostavljanja mira. Međutim, Evropski sud je također primijetio da se situacija u Bosni i Hercegovini znatno poboljšala od vremena usvajanja Dejtonskog mirovnog sporazuma i uvođenja Ustava, o čemu svjedoči i činjenica da se sada predviđa i ukidanje međunarodne uprave u BiH. Evropski sud je uočio napredak koji je postignut poslije usvajanja Dejtonskog mirovnog sporazuma i primjetio je da je Bosna i Hercegovina prvi put usvojila amandmane na svoj Ustav 2009. godine.

Ipak, Evropski sud se složio s državom da možda još nije sazreo trenutak za politički sistem koji bi odbacio mehanizam podjele vlasti i koji bi bio jednostavni odraz većinske vlasti.

Međutim, kao što je Venecijanska komisija jasno pokazala u Mišljenju od 11. marta 2005. godine, postoje mehanizmi podjele vlasti koji ne vode automatski ka totalnom isključivanju predstavnika zajednica koje ne pripadaju „konstitutivnim narodima”. Pored toga, Bosna i Hercegovina se, stupanjem u članstvo Vijeća Evrope 2002. godine, obavezala da će u roku od godinu dana revidirati svoje izborne zakonodavstvo i bez izraženih rezervi ratifikovala je Konvenciju i protokole uz nju. Time što je ratifikovala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s Evropskom unijom 2008. godine, Bosna i Hercegovina se obavezala da će izmijeniti izborne zakonodavstvo u dijelu koji se odnosi na izbor članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine i delegata Doma naroda, kako bi obezbijedila punu saglasnost sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i kako bi u roku od jedne do dvije godine ispunila sve obaveze koje je preuzela pristupom u Vijeće Evrope.

Usljed svega toga, Evropski sud je zaključio sa 14 glasova prema 3 da činjenica da podnosioci predstavki i dalje nisu u mogućnosti da se kandiduju za mjesto delegata u Domu naroda Bosne i Hercegovine nije obrazložena na objektivan i razuman način, te da je, iz tog razloga, riječ o kršenju člana 14 sagledanog u vezi s članom 3 Protokola br. 1.

Član 1 Protokola br. 12 (Predsjedništvo Bosne i Hercegovine)

Što se tiče mogućnosti kandidature za članstvo u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, podnosioci predstavke su se pozvali samo na član 1 Protokola br. 12. Evropski sud je primijetio da dok član 14 Konvencije zabranjuje diskriminaciju u uživanju „prava i sloboda ustanovljenih

... Konvencijom”, član 1 Protokola br. 12 proširuje zaštitu na „svako pravo ustanovljeno zakonom”. Samim tim, uvedena je opšta zabrana diskriminacije. Podnosioci predstavke osporili su ustavne odredbe na osnovu kojih su oni onemogućeni da se kandiduju na izbore za člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Shodno tome, bez obzira na to da li izbori za člana Predsjedništva spadaju u domen člana 3 Protokola br. 1, njihova se tužba odnosi na „pravo ustanovljeno zakonom”, te je primjenjiv član 1 Protokola br. 12. Evropski sud je ponovio da pojam diskriminacije treba tumačiti na isti način kada je riječ o članu 14 i u kontekstu člana 1 Protokola br. 12, iako potonja odredba ima drugačiji domen. Iz toga slijedi da, iz razloga iznijetih u vezi sa izborima za Dom naroda, ustavna odredba kojom su podnosioci predstavki onemogućeni da se kandiduju za članove Predsjedništva također mora biti protumačena kao diskriminaciona. Shodno tome, Sud je sa 16 glasova prema jednome zaključio da se ovdje radi o kršenju člana 1 Protokola br. 12.

Komentar

Ovaj slučaj predstavlja prvi slučaj takve vrste za Evropski sud, i to u nekoliko aspekata. Ovo je prva presuda na osnovu Protokola br. 12, kojom se potvrđuje da je definicija diskriminacije na osnovu tog protokola identična definiciji prema članu 14.

Presuda u ovom slučaju također ukazuje na to da će se član 14 o zabrani diskriminacije primjenjivati i na posredne i na neposredne izbore, o kojem god da se vijeću, odnosno domu neke skupštine radi.

Ova presuda Evropskog suda također je jasno stavila do znanja da se Konvencija mora primjenjivati u cijelosti i kada je riječ o najsloženijim mogućim situacijama, kakva je ona u postkonfliktnoj Bosni i Hercegovini, i, posebno, da će čak i u takvim okolnostima biti veoma teško opravdati razliku u postupanju na osnovu različite etničke pripadnosti. Sud je također proučio kroz svu složenu situaciju u BiH da bi se usredstvijedio na činjenicu da Bosna i Hercegovina ima ovlaštenja da izmjeni svoj Ustav, kao i da je ona sama bila ta koja je odlučila da ratificira Konvenciju i da na osnovu toga uskladi svoje strukture sa standardima Vijeća Evrope.

Ova presuda Evropskog suda također je, po svemu sudeći, prva presuda kojom je utvrđeno da je ustavom jedne države prekršena Konvencija.

3.6.2. Presuda u slučaju Zornić protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija broj 60642/08)⁴²

Osnovne činjenice

Azra Zornić, državljanka je Bosne i Hercegovine (BiH) koja aktivno učestvuje u političkom životu, te je učestvovala na parlamentarnim izborima 2002. godine kao kandidat Socijaldemokratske partije Bosne i Hercegovine.

Ustav Bosne i Hercegovine pravi razliku između različitih kategorija „naroda”: postoje takozvani „konstitutivni narodi” (Bošnjaci, Hrvati i Srbi), „ostali” (pripadnici etničkih manjina) i „građani” (oni koji se ne izjašnavaju kao pripadnici bilo koje etničke grupe zbog svog mješovitog braka, mješovitog braka svojih roditelja ili nekih drugih razloga).

U bivšoj Jugoslaviji nisu zahtijevani neki objektivni kriterijumi, kao što je poznавanje jezika ili vjeroispovijest, da bi se utvrdila nečija etnička pripadnost; ljudi su sami odlučivali o svojoj etničkoj pripadnosti. Tako se pretpostavlja da i prema sadašnjem Ustavu BiH postoji taj tradicionalni sistem samoodređenja. Saglasno Ustavu, samo lica koja se izjašnavaju kao pripadnici nekog od „konstitutivnih naroda” imaju pravo da se kandiduju za Dom naroda i za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Podnositeljica predstavke nije se izjasnila kao pripadnica nijednog „konstitutivnog naroda”, zato što ona sebe smatra samo građankom BiH. Iz tog razloga, ona nije u mogućnosti da se kandiduje ni za Dom naroda ni za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine.

Odluka suda

Podnositeljica aplikacije je u pritužbi navela da su povrijeđena njena prava iz EKLJP zato što joj nije omogućeno da se kandiduje za Dom naroda ili za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Evropski sud je ovu predstavku razmotrio u dva dijela: prvo je razmotrio aspekt koji se odnosi na pritužbu u vezi sa članom 14 i nemogućnošću kandidovanja za Dom naroda (zabrana diskriminacije u odnosu na prava po Konvenciji) i u vezi sa članom 3 Protokola br. 1 (pravo na slobodne parlamentarne izbore), budući da je taj aspekt pritužbe (nemogućnost kandidovanja na izborima za zakonodavno tijelo) spadao u polje dejstva člana 3 Protokola br. 1.

⁴² Presuda u slučaju Zornić protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija broj 60642/08), datum pristupa stranici: 10.10.2020, <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=4745&langTag=bs-BA>

Potom je Evropski sud razmotrio predstavku u vezi s nemogućnošću kandidovanja za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine sa stanovišta člana 1 Protokola br. 12 uz Konvenciju (posebna zabrana diskriminacije u pogledu svih prava koja su zajemčena zakonom), budući da je pravo na kandidovanje na izborima za Predsjedništvo bilo utvrđeno zakonom, iako nije obuhvaćeno pravom po Konvenciji.

Evropski sud je u odnosu na nemogućnost podnositeljice predstavke da se kandiduje na izborima za Dom naroda utvrđio da, kakvi god da su njeni razlozi za to što nije spremna da izrazi pripadništvo nijednoj etničkoj grupi, ona ne može biti spriječena da učestvuje na takvim izborima po osnovu ličnog samoodređenja, budući da Ustav ne nalaže nijedan objektivan kriterijum za utvrđivanje nečije etničke pripadnosti.

Evropski sud je ustanovio, primjenjujući isti način rezonovanja korišten u donošenju presude u slučaju Sejdić i Finci, da ne postoji objektivno i razumno opravdanje za to što podnositeljica predstavke i dalje nije u mogućnosti da se kandiduje za Dom naroda, što predstavlja diskriminatornu razliku u postupanju.

Iz tih razloga, Evropski sud je utvrđio da je u ovom slučaju bio prekršen član 14 u vezi sa članom 3 Protokola br. 1. Pošto je donio taj zaključak, Evropski sud nije smatrao da je potrebno da posebno ispituje da li je bio prekršen i član 3 Protokola br. 1, sagledan zasebno.

Što se tiče nemogućnosti podnositeljice predstavke da se kandiduje za člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Evropski sud je naglasio, još jednom podvlačeći zaključke iz presude koju je donio u slučaju Sejdić i Finci, da su diskriminatorne one ustavne odredbe koje podnositeljici predstavke zabranjuju da se kandiduje na izborima za Predsjedništvo. Ne nalazeći ni jedan jedini razlog da na bilo koji način odustane od presude koju je donio u slučaju Sejdić i Finci, Evropski sud je stoga zaključio da je u ovom slučaju bio povrijeden član 1 Protokola br. 12.

Evropski sud je naglasio da je povreda prava po Konvenciji u ovom slučaju neposredna posljedica činjenice da je tužena država propustila da uvede mjere kojima bi obezbijedila povinovanje presudi donijetoj u slučaju Sejdić i Finci. Komitet ministara je donio tri privremene rezolucije pozivajući vlasti BiH da hitno preduzmu korake kojima će omogućiti građanima Bosne i Hercegovine da ostvare svoje pravo na kandidovanje na izborima za Predsjedništvo BiH i na izborima za Dom naroda bez diskriminacije po osnovu etničke pripadnosti i bez davanja specijalnih prava „konstitutivnim narodima”, ali je tužena država, uprkos svemu, propustila da tako postupi. Evropski sud je utvrđio da ti činioci pogoršavaju povrede o kojima je riječ u ovom slučaju i našao je za potrebno da podstakne državu da brzo primijeni mjere kojima će djelotvorno

izmijeniti one ustavne odredbe kojima se krše prava po Konvenciji. Primjećujući da, iako su ustavne odredbe o kojima je riječ možda bile primjerene u postkonfliktnom kontekstu, sada, više od 18 godina po završetku rata, nema nikakvog razloga za njihovo održavanje.

Komentar

Evropski sud je proširio načelo nediskriminacije koje je jasno utvrdio u presudi izrečenoj u slučaju Sejdić i Finci na ona lica koja ne žele da izraze pripadnost nijednoj etničkoj ili vjerskoj grupi niti povezanost s takvom grupom. Presuda ukazuju na to da svaki zvanični zahtjev države da ljudi izraze svoj vjerski ili etnički identitet ili da trpe posljedice predstavlja povredu Konvencije, posebno u odnosu na one države koje su, kao što je Bosna i Hercegovina učinila, ratifikovale Protokol br. 12, kojim se zabranjuje diskriminacija u pogledu „bilo kog prava utvrđenog zakonom”.

Evropski sud je također naglasio da bi ovaj slučaj bio nepotreban da se Bosna i Hercegovina povinovala presudi donijetoj u slučaju Sejdić i Finci i da je izmijenila svoj Ustav i ukinula te diskriminatorne odredbe. Slučaj Zornić pridružuje se slučaju Sejdić i Finci u tom smislu što se veoma rijetko dešava da se presudom u nekom slučaju pred Evropskim sudom zaista utvrdi da jedan dio nacionalnog ustava krši Konvenciju. Da ironija bude veća, ovdje je riječ o ustavu koji su u najvećoj mjeri sačinili međunarodni eksperti.

3.6.3. Presuda u slučaju Pilav protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 41939/07)⁴³

Osnovne činjenice

Postupak u ovom predmetu pokrenut je povodom aplikacije (br. 41939/07) protiv Bosne i Hercegovine koju je Sudu podnio državljanin Bosne i Hercegovine, g. Ilijaz Pilav („aplikant“). Aplikant se žalio osobito zbog zakonske nemogućnosti da se kandidira na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, te da glasa za pripadnika svoje zajednice za tu funkciju.

On se pozvao na član 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju. Aplikant je rođen 1964. godine i živi u Srebrenici, gradu u Republici Srpskoj (koja je jedan od dva sastavna entiteta Bosne i Hercegovine). Aplikant se izjašnjava kao Bošnjak (jedan od „konstitutivnih naroda“ u zemlji).

⁴³ Presuda u slučaju Pilav protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 41939/07), datum pristupa stranici: 19.10.2020, <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=6680&langTag=bs-BA>

On aktivno učestvuje u društvenom i političkom životu zemlje. Aplikant je član jedne političke stranke, Stranke za BiH („SBiH“), te osnivač i član Kluba intelektualaca Srebrenice.

Aplikant je bio na nekoliko izbornih i imenovanih funkcija u Republici Srpskoj. U vrijeme podnošenja aplikacije Sudu bio je član Narodne skupštine Republike Srpske. Godine 2006, kao kandidat SBiH, aplikant je podnio svoju kandidaturu za izbore 2006. godine za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine („CIK“) donijela je odluku kojom se odbija njegova kandidatura. U obrazloženju je rečeno da aplikant ne može biti biran u Predsjedništvo s teritorije Republike Srpske s obzirom na to da se izjašnjava kao Bošnjak. Prema članu V Ustava i članu 8.1 stav 2. Izbornog zakona iz 2001. godine, kandidat za Predsjedništvo iz tog entiteta mora biti Srbin.

Aplikant je nakon toga, podnio žalbu Sudu Bosne i Hercegovine, koju je Sud BiH odbio jer je smatrao da je kandidatura aplikanta u suprotnosti sa Ustavom i Izbornim zakonom iz 2001. godine. Aplikant su se potom žalili Ustavnog suda pozivajući se na povredu člana 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju. Ustavni sud Bosne i Hercegovine je utvrdio da nije došlo do povrede te odredbe (odлуka br. AP 2678/06).

Odluka suda

Sud je već utvrdio u presudi Sejdić i Finci da se član 1. Protokola br. 12 primjenjuje na izbore za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Sud također ponavlja da je isti termin „diskriminacija“ iz člana 14. upotrijebljen i u članu 1. Protokola br. 12.

Bez obzira na razliku između ovih odredbi u pogledu njihovog opsega, namjera je bila da značenje ovog termina u članu 1. Protokola br. 12 bude identično njegovom značenju u članu 14.

Aplikant u ovom predmetu, za razliku od aplikanata iz predmeta Sejdić i Finci, Zornić v BiH, jeste pripadnik jednog od „konstitutivnih naroda“. S obzirom na to, BiH tvrdi da aplikant nije potpuno lišen prava glasanja i kandidature na izborima za Predsjedništvo, te je pozvala Sud da razlikuje ovaj predmet od predmeta Sejdić i Finci. Sud napominje da aplikant, kao pripadnik jednog „konstitutivnog naroda“, ima ustavno pravo učešća na izborima za Predsjedništvo. Međutim, kako bi zaista ostvarivao to pravo, on treba napustiti svoj dom i preseliti se u Federaciju Bosne i Hercegovine.

Prema tome, iako za razliku od aplikanata u predmetu Sejdić i Finci aplikant u predmetnom slučaju teoretski ima pravo da se kandidira na izborima za Predsjedništvo, u stvarnosti, sve dok živi u Republici Srpskoj on ne može koristiti to pravo.

Iako je pripadnik jednog od „konstitutivnih naroda“, aplikant u predmetnom slučaju je isključen iz prava da bude biran za člana Predsjedništva uslijed spornog zahtjeva koji se odnosi na prebivalište. Bez obzira na razlike u odnosu na slučaj Sejdić i Finci, Sud smatra da je ova isključenost zasnovana na kombinaciji etničkog porijekla i mjesta prebivališta od kojih oba služe kao osnov za različit tretman koji spada u domen člana 1. Protokola br. 12., te kao takva predstavlja diskriminirajuće postupanje suprotno članu 1. Protokola br. 12.

Komentar

U ovom slučaju ESLJP je utvrdio da iako su pripadnici jednog od „konstitutivnih naroda“, potencijalni kandidati mogu biti isključeni iz prava da budu birani za člana Predsjedništva uslijed spornog zahtjeva koji se odnosi na prebivalište, odnosno da Bošnjaci iz RS-a ne mogu biti kandidati za člana Predsjedništva BiH.

Dakle, iako postoji razlika u odnosu na slučaj Sejdić i Finci, Sud smatra da postoji različit tretman koji spada u domen člana 1. Protokola br. 12., te kao takvo predstavlja diskriminirajuće postupanje.

3.7. Ima li postojanje diskriminatorskih odredbi Ustava BiH svoje opravdanje?

U gore navedenim predmetima, Bosna i Hercegovina kao tužena strana “branila se” time da sporne odredbe Ustava imaju svoje “opravdanje”, odnosno da je razlika u tretmanu opravdana u određenim okolnostima. Naime, sadašnja ustavna struktura u Bosni i Hercegovini ustanovljena je mirovnim sporazumom koji je uslijedio nakon najrazornijih sukoba u novijoj historiji Evrope.

Krajnji cilj ovog sporazuma bio je uspostavljanje mira i dijaloga između tri glavne etničke grupe – „konstitutivnih naroda“. Vlada je tvrdila da sporne ustavne odredbe, koje onemogućuju licima koja se nisu deklarirala kao pripadnici nekog od „konstitutivnih naroda“ da se kandidiraju na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo, treba procjenjivati spremu pomenutoj historijskoj pozadini. Vlada je smatrala da još uvijek nije vrijeme za politički sistem koji bi bio samo odraz vladavine većine, imajući posebno u vidu istaknuti značaj monoetničkih političkih stranaka i trajnu međunarodnu upravu u Bosni i Hercegovini.⁴⁴

Također, Ustavni sud BiH je u obrazloženjima svojih odluka navedeno opravdavao "legitimnim ciljem", navodeći: "sa aspekta trenutnog stanja u BiH i specifičnosti ustavnog uređenja, a imajući

⁴⁴ Presude ESLJP u slučaju Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (aplikacije broj 27996/06 i 34836/06), str. 29, datum pristupa stranici: 29.10.2020,
http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA

u vidu trenutna ustavna i zakonska rješenja, osporenim odlukama Suda BiH i CIK-a nije došlo do povrede prava apelanata iz člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i člana 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, budući da osporene odluke nisu arbitrarne, odnosno da su zasnovane na zakonu te, dakle, služe legitimnom cilju, imaju razumno opravdanje te na apelante ne stavljuju pretjeran teret budući da je ograničenje prava apelanta proporcionalno cilju šire društvene zajednice u smislu očuvanja uspostavljenog mira, nastavka dijaloga i samim tim stvaranja uslova za izmjene navedenih odredbi Ustava BiH i Izbornog zakona iz 2001.“⁴⁵

Također, i Venecijanska komisija u svojim mišljenjima razmatrala je navedeno pitanje, te u tom smislu navodi: "Međutim, još se može pitati da li pod specifičnim, sasvim izuzetnim uslovima u BiH, ovakva očigledna diskriminacija može biti opravdana."..."U ovom slučaju, raspoljela mesta u državnim organima između konstitutivnih naroda bila je centralni element Daytonskog sporazuma koji je omogućio mir u BiH. U takvom kontekstu je teško negirati legitimnost normi koje mogu biti problematične iz ugla nediskriminacije, ali neophodne za postizanje mira i stabilnosti i izbjegavanje daljnog gubitka ljudskih života. Uključivanje takvih pravila u tekst Ustava u to vrijeme, shodno tome, ne zasluguje kritiku, mada je suprotno osnovnom duhu Ustava koji ima za cilj da sprječi diskriminaciju."⁴⁶

ESLJP je također u presudi Sejadić i Finci, razmatrao navedeno pitanje, odnosno dvoje sudija su izdvojili svoje mišljenje u kontekstu donošenja odluke.

Tako u Izdvojenom mišljenju sudinica Mijović, navodi: "U ovom slučaju, podjela pozicija u državnim organima između konstitutivnih naroda predstavljala je centralni element Dejtonskog mirovnog sporazuma, koji je i sam mir u Bosni i Hercegovini učinio mogućim. U takvom kontekstu, negiranje legitimnosti normama koje bi, sa stanovišta nediskriminacije mogle biti problematične ali neophodne u pogledu uspostavljanja mira i stabilnosti, te sprečavanja daljeg gubitka ljudskih života, bilo bi veoma teško. Ovo ujedno predstavlja i ključni aspekt osjetljivosti ovih predstavki, jer bi promjene u strukturi specifičnih političkih institucija koje podnosioci u ovom predmetu zahtijevaju zapravo podrazumijevale promjene postojeće ravnoteže u vršenju

⁴⁵ Ibid. str 10.

⁴⁶ Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika - Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (VENECIJANSKA KOMISIJA) - Venecija, 11. mart 2005, str.17, datum pristupa stranici: 07.11.2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)004-bos](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)004-bos)

vlasti, što bi moglo dovesti do podgrijavanja ozbiljnih tenzija, još prisutnih u Bosni i Hercegovini."⁴⁷

Također, *sudija Bonello u izdvojenom mišljenju ističe:*" Sporazum je postignut dugotrajnim i upornim pregovaranjem čiji cilj je bio stvaranje institucionalnih tijela koja su se skoro isključivo bazirala na sistemu kontrola i balansiranja između tri zaraćene etničke grupe. Konačno, bila je to najneizvjesnija ravnoteža koja je s teškim naporom postignuta, a koja je rezultirala krhkcom trojnom simetrijom nastalom iz nepovjerenja i hranjenom sumnjama. Samo je djelovanje takve filigranske konstrukcije ugasilo požar pakla koji je predstavljala Bosna i Hercegovina. To možda nije bila najbolja konstrukcija, ali je bila jedina koja je natjerala suparničke strane da oružje zamijene dijalogom. Ona je bazirana na podjeli vlasti, posloženoj do najsitnijih detalja, koja regulira način na koji tri različite etničke strane mogu ostvariti podjelu vlasti u raznim predstavničkim organima države. Dejtonski sporazum je s apotekarskom preciznošću dozirao tačne etničke proporcije tog recepta za mir." ..."S druge strane, ne možemo a da se ne složimo s gotovo banalnom preambulom Konvencije da ljudska prava predstavljaju „temelj mira u svijetu”. Svakako da predstavljaju. Ali, šta je sa izuzetno izopačenim situacijama u kojima ostvarenje ljudskih prava može biti uzrok rata nego prenosilac mira? Jesu li prava dvojice aplikanata da se kandidiraju na izborima tako neograničena i primoravajuća da ponište mir, sigurnost i javni red uveden za cijelu naciju – uključujući i njih same? Je li Sud svjestan svoje odgovornosti u ponovnom otvaranju Dejtonskog procesa kako bi ga uskladio sa svojom presudom? I hoće li se Sud suočiti s grozotama promašaja, ako se novi početak nakon Strasbourga ne bude mogao uskladiti sa svojim obavezama?⁴⁸

Dakle, činjenica je da su ESLJP u svojoj presudi, a ranije i Venecijanska komisija u svojim mišljenjima ustanovili da su sporne odredbe Ustava BiH diskriminatorske u kontekstu nesaglasnosti sa odredbama EKLJP koja se tiču zabrane diskriminacije. Međutim, s druge strane, ne isključivo sa pravnog, nego i politološkog aspekta opravdana su pitanja "legitimnog cilja" koji opravdava postojanje ovakvih odredbi, koje je prvenstveno razmatrao Ustavni sud BiH, a zatim i pojedine sudije ESLJP kod donošenja presuda u gore navedenim predmetima. Svakako da su navedena pitanja i "strahovi" poput eventualnog mogućeg sukoba, opravdani, uzimajući u obzir okolnosti koje su dovele do uspostave mira, a koje su rezultirale i diskriminatorskim odredbama prema pripadnicima određenih etničkih skupina.

⁴⁷ Presude ESLJP u slučaju Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (aplikacije broj 27996/06 i 34836/06), str. 41, datum pristupa stranici: 08.11.2020, http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA str. 41.

⁴⁸ Ibid. str. 51-52

Shodno tome pitanje dokidanja diskriminatorskih odredbi, odnosno zadiranje u područje izmjene Ustava BiH mora biti praćeno povoljnim političkim momentom najjačih BH političkih stranaka, te sasvim sigurno uz “diplomatsko” posredovanje međunarodne zajednice, prvenstveno Evropske unije čijem članstvu BiH teži.

4. Rezime

Ljudska prava i slobode predstavljaju jednu od najznačajnijih tekovina modernih demokratskih društava i država. S obzirom na svoj značaj, većina ustava u svom tekstu sadrži odredbe o zaštiti ljudskih prava.

Kada je u pitanju Ustav BiH, ljudska prava i slobode zauzimaju poseban značaj, počev već od same preambule teksta ustava, zatim člana II koji je u potpunosti posvećen ljudskim pravima i slobodama, zatim međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima koji su navedeni u *Aneksu I na Ustav*, pa do davanja posebnog značaja Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda koja ima prioritet u odnosu na domaće zakonodavstvo.

Također, Ustav Bosne i Hercegovine sadrži jednu specifičnu odredbu čiji je cilj posebna zaštita ljudskih sloboda i prava od svake, eventualne, buduće revizije kojom bi se pokušala smanjiti ili ograničiti prava zajamčena ovim ustavom, a koja glasi: “Ni jednim amandmanom na ovaj ustav ne može se eliminisati, niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz člana II ovog ustava, niti izmijeniti ova odredba”.

Međutim uprkos činjenici da su ljudska prava Ustavom dobila centralno mjesto, te da je samim tekstrom Ustava uživanje prava i sloboda izričito osigurano svim licima u Bosni i Hercegovini *bez diskriminacije po bilo kojem osnovu* (kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status) pojedine odredbe Ustava ipak sadrže diskriminaciju određenih skupina što se reflektuje i u političkom sistemu Bosne i Hercegovine.

Diskriminacija označava različito tretiranje (isključivanje, ograničavanje) po bilo kojoj osnovi koje sprječava ili umanjuje ravnopravno uživanje ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Taj diskriminatorski karakter u političkom sistemu Bosne i Hercegovine ogleda se u kategoriji konstitutivnosti naroda u Bosni i Hercegovini, odnosno njihovog “ekskluzivnog predstavljanja”, obzirom da konstitutivnost izravno predstavlja diskriminaciju ostalih i građana u odnosu na konstitutivne narode.

Ova razlike između konstitutivnih naroda i „ostalih“ najviše do izražaja dolazi u domenu političkih prava i sloboda, koja pripadaju građaninu, državljaninu Bosne i Hercegovine, bez obzira u kojem njenom entitetu živi pod jednakim uvjetima i bez diskriminacije po bilo kojem osnovu, pa je obaveza države da omogući uživanje i zaštitu ovih prava.

Međutim, ustavnom odredbom iz člana IV stav 1. Ustava Bosne i Hercegovine (izbor poslanika u Dom naroda) određeno je da se Dom naroda sastoji od 15 delegata od kojih su dvije trećine iz Federacije Bosne i Hercegovine (uključujući 5 Hrvata i 5 Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba). Dakle, iz ovakve ustavne odrednice strukture Doma naroda, proizilazi da su Bošnjaci, Hrvati i Srbi etničke skupine koje su favorizirane, tj., daje im se više prava nego ostalim etničkim skupinama. Pripadnici ostalih etničkih skupina nemaju šansu da budu izabrani kao delegati u Dom naroda, dakle, nemaju šansu da budu politički predstavljeni, te su na taj način diskriminisani po osnovu etničke pripadnosti.

Također, Član V Ustava Bosne i Hercegovine (Predsjedništvo) određuje da se Predsjedništvo sastoji od tri člana – jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se biraju neposredno sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, i jednog Srbina koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske. I ovdje je prisutna ista diskriminacija pripadnika drugih etničkih grupa (kao i diskriminacija unutar iste grupe po osnovu teritorijalne pripadnosti). Ograničava se njihovo pasivno biračko pravo, pravo da im bez ikakve diskriminacije budu dostupne sve političke izborne funkcije u državi.

U praksi se ovi principi etničke podjele i razvrstavanja građana na konstitutivne narode i ostale izuzetno negativno reflektuju na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u institucijama na svim nivoima vlasti. Pripadnici nacionalnih manjina iz ovog razloga nemaju jednaka politička prava kao što je to slučaj sa pripadnicima konstitutivnih naroda.

Zbog navedenih diskriminatorskih odredbi Ustava Bosne i Hercegovine, pripadnici nacionalnih manjina Jakob Finci i Dervo Seđić pred Evropskim sudom za ljudska prava pokrenuli su predstavku iz razloga što su spriječeni da budu kandidati za člana Predsjedništva i delegata u Domu naroda Parlamentarne skupštine isključivo po osnovu svog etničkog porijekla.

Pozvali su se na članove 3 (zabrana nečovječnog i ponižavajućeg postupanja), 13 (pravo na djelotvorni pravni lijek) i 14 (zabrana diskriminacije) Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, član 3 Protokola br. 1 (pravo na slobodne izbore) i član 1 Protokola br. 12 (opšta zabrana diskriminacije) uz Konvenciju.

Evropski sud je utvrdio da razlika u postupanju koja se temelji isključivo na nečijem etničkom porijeklu ili se u odlučujućoj mjeri na njemu temelji nikako ne može biti objektivno opravdana u savremenom demokratskom društvu koje je izgrađeno na načelima pluralizma i poštivanja različitih kultura. Shodno tome, ESLJP je utvrdio da do diskriminacije dolazi kad god se prema licima koja se nalaze u sličnim situacijama postupa na različite načine, bez objektivnog i razumnog opravdanja.

U kontekstu nemogućnosti podnositelja predstavki da se kandiduju za izbor u Dom naroda, ESLJP je utvrdio da se radi o kršenju člana 14 sagledanog u vezi s članom 3 Protokola br. 1. EKLJP koji zabranjuje diskriminaciju po bilo kojem osnovu.

U kontekstu nemogućnosti kandidature za članstvo u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, podnosioci predstavke su se pozvali samo na član 1 Protokola br. 12. kojim je propisana opšta zabrana diskriminacije. ESLJP je ponovio da pojам diskriminacije treba tumačiti na isti način kada je riječ o članu 14 i u kontekstu člana 1 Protokola br. 12. Iz toga slijedi da, iz razloga iznijetih u vezi sa izborima za Dom naroda, ustavna odredba kojom su podnosioci predstavki onemogućeni da se kandiduju za članove Predsjedništva također mora biti protumačena kao diskriminatorna.

U predmetu Zornić protiv Bosne i Hercegovine, podnositeljica predstavke je u pritužbi navela da su joj povrijeđena prava iz EKLJP zato što joj nije omogućeno da se kandiduje za Dom naroda ili za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine iz razloga što se nije se izjasnila kao pripadnica nijednog „konstitutivnog naroda”, jer sebe smatra samo građankom BiH.

ESLJP je ovu predstavku razmotrio u dva dijela i to prvo u odnosu na aspekt koji se odnosi na pritužbu u vezi sa članom 14 (zabrana diskriminacije), te u kontekstu člana 1 Protokola br. 12 (zabrana diskriminacije u pogledu svih prava koja su zajemčena zakonom), s obzirom da je pravo na kandidovanje na izborima za Predsjedništvo bilo utvrđeno zakonom, iako nije obuhvaćeno pravom po Konvenciji.

ESLJP je ustanovio, primjenjujući isti način rezonovanja korišten u donošenju presude u slučaju Sejdić i Finci, da ne postoji objektivno i razumno opravdanje za to što podnositeljica predstavke i dalje nije u mogućnosti da se kandiduje za Dom naroda, odnosno Predsjedništvo BiH, što predstavlja diskriminaciju. Dakle, u ovom slučaju ESLJP je proširio načelo nediskriminacije koje je jasno utvrdio u presudi izrečenoj u slučaju Sejdić i Finci na ona lica koja ne žele da izraze pripadnost nijednoj etničkoj ili vjerskoj grupi niti povezanost s takvom grupom.

U predmetu Pilav protiv Bosne i Hercegovine, podnositelj predstavke u pritužbi je naveo da mu je onemogućeno da bude kandidat za člana Predsjedništva BiH zbog njegovog mesta prebivališta, odnosno da kao Bošnjak koji ima prebivalište u RS-u ne može biti kandidat za Bošnjačkog člana predsjedništva. Iako za razliku od aplikanata u predmetu Sejdić i Finci aplikant u predmetnom slučaju teoretski ima pravo da se kandidira na izborima za Predsjedništvo, u stvarnosti, sve dok živi u Republici Srpskoj on ne može koristiti to pravo.

Shodno tome, ESLJP je utvrdio da da postoji različit tretman koji spada u domen člana 1. Protokola br. 12., te kao takvo predstavlja diskriminirajuće postupanje.

ESLJP je u svim gore navedenim presudama jasno i nedvosmisleno utvrdio da su pojedine odredbe Ustava Bosne i Hercegovine diskriminatorske prirode, odnosno da su pojedine odredbe Ustava u suprotnosti sa EKLJP. Shodno tome, obaveza je države Bosne i Hercegovine da iznađe rješenja, odnosno modele kako bi se diskriminatorske odredbe eliminisale, međutim navedeno u političkim prilikama kakve godinama vladaju u BH političkom životu, uopće nije jednostavan zadatak.

IV. MODELI ZA IMPLEMENTIRANJA PRESUDA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA - UKIDANJE INSTITUCIONALNE DISKRIMINACIJE

Činjenica je da je potrebno da se učine promjene u Ustavu BiH kao Aneksu 4 Dejtonskog sporazuma iz razloga što je čitav sporazum pa i Ustav iz 1995. godine kao sastavni dio Dejtonskog sporazuma, donesen na mirovnoj konferenciji i bio je kompromis na koji je mogla pristati BiH jer je on zaustavio rat. Kao što je u ovom radu istaknuto i ranije, u Ustavu BiH sadržane su odredbe koje su u suprotnosti sa međunarodnim pravom, a naročito ljudskim pravima kao što su već spomenuti članovi IV i V Ustava, kad je riječ o izboru u Dom naroda i članova Predsjedništva BiH o čemu su i donesene presude u slučaju Sejdić i Finci, s obzirom da je navedeno u suprotnosti Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Sigurno je da se presuda u predmetima Sejdić – Finci, Zornić, Pilav protiv BiH mogla izbjegći, da je postojala politička volja. Naime, Međunarodnoj zajednici je u trenutku potpisivanja Dejtonskog sporazuma, odnosno donošenja Ustava BiH najvažnije bilo da se zaustavi rat u BiH, pa se pristalo i na takve diskriminirajuće odredbe koji su u suprotnosti sa Evropskom konvencijom. U tom smislu očekivalo se da će sa demokratizacijom ukupnog društva u BiH doći na red i rješavanje pitanja diskriminatorskih odredbi, gdje se нико neće moći isključivati iz

procesa pasivnog i aktivnog biračkog prava, odnosno da bude kandidovan za Dom naroda ili člana Predsjedništva BiH.

Kada se govori o dokidanju diskriminacije u političkom sistemu BiH, uglavnom se govori o potrebi usvajanja ustavnih amandmana. Međutim, postoje stavovi da se diskriminacija može dokinuti i na drugi način. *“Ovi problemi, odnosno provođenje presuda Sejdić i Finci, moglo bi se riješiti izmjenama u Izbornom zakonu, a da se pritom ne dira niti jedna odredba Ustava, s tim što bi se u Izbornom zakonu uvela jedna odredba a tiče se političkih stranaka koje bi trebale da ponude multietničke liste na izborima za sve nivo vlasti, od općine do državnog parlamenta, a ukoliko nisu u stanju da ponude multietničke liste da se tada formiraju koalicije sa političkim srodnim strankama koje će moći ponuditi multietničku listu. Tada bi građani glasali za multietničku listu, a ne bi glasali Bošnjak za Bošnjaka, Srbin za Srbina, Hrvat za Hrvata itd.. a ni pripadnici nacionalne manjine ne bi bili izostavljeni, nego bi bili uključeni u multietničku listu i na taj način bi se ostvario multietnički sastav Parlamentarne skupštine BiH.”*⁴⁹

Međutim, s obzirom da je ESLJP u gore navedenim presudama nedvosmisleno utvrdio da su ustavne odredbe diskriminatorske prirode, te da se u domaćim političkim krugovima i međunarodnoj zajednici uglavnom govori o potrebi izmjene Ustava BiH, u ovom dijelu rada posvetit ćemo se razmatranim modelima ustavnih promjena koje bi dovele do dokidanja diskriminacije u političkom sistemu BiH.

Dakle, provođenje ovih presuda, odnosno ukidanje diskriminatorskih ustavnih odredbi, kako prije, tako i poslije donošenja predmetnih presuda, nije nimalo jednostavan proces uzimajući u obzir složenost države Bosne i Hercegovine i nedovoljne političke volje prvenstveno najjačih etničkih političkih stranaka.

Također i Međunarodna zajednica je svjesna da su odredbe BH ustava diskriminatorske, pa s obzirom na činjenicu da je međunarodna zajednica i kreator Ustava BiH, nastojala je tu “svoju grešku” ispraviti putem pružanja pomoći u procesima političkih dogovora BH političkih lidera, ali i stručnom pomoći putem svojih institucija kao što je Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija).

Bosna i Hercegovina se samim pristupanjem u Vijeće Evrope obavezala da će uz pomoć Venecijanske komisije koja je predložila konstruktivna rješenja, preispitati svoje izborne

⁴⁹ Ibrahimagić, Omer, Sezović, Zarije, Arnautović, Suad, 2010, 7. knjiga: Politički sistem BiH, Presude Sejdić i Finci, knjiga 4, Tom I, Promocult Sarajevo, Sarajevo, str. 293.

zakonodavstvo i uskladiti ga sa standardima Vijeća Evrope, a prije svega izvršiti reforme u vidu zaustavljanja ustavne diskriminacije svih onih koji dolaze iz reda „Ostalih“.

U tu svrhu, Parlamentarna skupština Vijeća Europe u nekoliko je navrata urgirala da vlasti BiH, posebice nakon što je ESLJP ustanovio diskriminaciju „Ostalih“, a prije parlamentarnih izbora koji su slijedili nakon presude, da uspostave konstruktivan dijalog o konkretnim prijedlozima za ustavnim promjenama.⁵⁰

1. Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika - Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (VENECIJANSKA KOMISIJA) - Venecija, 11. mart 2005.⁵¹

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope usvojila je dana 23. juna 2004. godine Rezoluciju 1384 o "jačanju demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini". Ovom Rezolucijom se od Venecijanske komisije traži da razmotri nekoliko ustavnih pitanja u Bosni i Hercegovini, od kojih su između ostalog i ocjena usklađenosti Ustava Bosne i Hercegovine sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Tokom posjete BiH, delegacija Venecijanske komisije bila je iznenadena stepenom interesovanja za ustavnu reformu. Delegacija se sastala sa predstvincima vodećih političkih stranaka, često na najvišem nivou, sa ustavnim komisijama različitih parlamentara, kao i sa predstvincima Ustavnog suda i građanskog društva. Što se tiče ustavne reforme, delegacija je naišla na jednoglasnost u FBiH da sadašnji ustavni aranžmani u BiH nisu ni efikasni, ni racionalni.

U FBiH postoji jednoglasnost da se jača državni, a u isto vrijeme i općinski nivo. Bilo je različitih pristupa u pogledu toga šta treba da ostane između ta dva nivoa. Preferirano rješenje u cjelini izgleda da je uspostava administrativnih regija na osnovu ekonomski integriranih područja, uz ukidanje i entiteta i kantona. Međutim, uvijek se naglašava da reforma ne bi trebala da se desi samo u FBiH, te da bi bilo kakva smislena reforma morala uključivati ukidanje oba entiteta, uključujući RS.

⁵⁰ Petričušić, Antonija, Kako osigurati opstanak “Ostalih”: Dokidanje institucionalne diskriminacije nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, Zbornik radova “Perspektive antidiskrimacijskog prava”, Zagreb, str 143.

⁵¹ Datum pristupa stranici: 23.11.2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)004-bos](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)004-bos)

S druge strane u RS, slika je sasvim drugačija. Političke snage ovog BH entiteta smatraju da su sadašnje ustavne odredbe na državnom nivou sasvim adekvatne, i da postoji absolutna jednoglasnost da ne može biti bilo kakvog pitanja o ukidanju RS.

Što se tiče kompatibilnosti Ustava BiH sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, kod mnogih se sagovornika, posebno među Bošnjacima, samo po sebi prihvataju to da su ustavne odredbe o izboru za Predsjedništvo i Dom naroda diskriminatorne i da krše Evropsku konvenciju.

U kontekstu razmatranja pitanja Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Venecijanska komisija utvrđuje da Dom naroda nije odraz federativnog karaktera države (kao što je to slučaj u drugim federativnim državama sa dvodomnom zakonodavnom vlašću), već je to dodatni mehanizam koji ide u korist interesa konstitutivnih naroda. Osnovna funkcija Doma naroda po Ustavu je da, ustvari, bude dom gdje će se koristiti veto na osnovu vitalnog interesa. Uloga Doma naroda je samo negativna, kao doma za veto, gdje članovi vide odbranu interesa svoga naroda kao svoj isključivi zadatak, bez učešća u uspjehu zakondavnog procesa.

Shodno tome, *Venecijanska komisija smatra, da bi moglo biti bolje korištenje veta na osnovu vitalnog interesa premjestiti u Predstavnički dom i ukinuti Dom naroda. Ovo bi uskladilo procedure i omogućilo usvajanje zakona bez ugrožavanja legitimnih interesa bilo kog naroda. To bi ujedno riješilo problem diskriminacionog sastava Doma naroda.*

U kontekstu Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Venecijanska komisija primjećuje da je kolektivno predsjedništvo izuzetno neuobičajen aranžman. Što se tiče predsjedničkih funkcija šefa države, to obično lakše vrši jedna osoba. Na vrhu izvršne vlasti već je jedno tijelo tipa kolegija, Vijeće ministara, i drugo takvo tijelo ne djeluje kao pogodno za djelotvorno donošenje odluka. Kolektivno predsjedništvo, prema tome, ne djeluje da je ni funkcionalno, ni efikasno. U kontekstu BiH, njegovo postojanje djeluje, opet, motivirano potrebom da se osigura učešće predstavnika svih konstitutivnih naroda u svim bitnim odlukama. Jedan predsjednik sa značajnim ovlaštenjima zaista djeluje kao teško predvidiv za BiH.

Shodno tome, *prema mišljenju Venecijanske komisije, najbolje rješenje bi, prema tome, bilo da se izvršna vlast koncentrira na Vijeće ministara kao tijelo tipa kolegija, u kojem su zastupljeni svi konstitutivni narodi. Onda bi jedan predsjednik kao šef države bio prihvatljiv. Obzirom na multietnički karakter zemlje, indirektni izbor predsjednika u Parlamentarnoj skupštini sa većinom koja osigurava da će predsjednik uživati šire povjerenje među svim narodima, djeluje kao opcija koja bi se preferirala u odnosu na direktnе izbore. Mogla bi se dodati i pravila o*

rotaciji, uz uslov da novoizabrani predsjednik ne može biti pripadnik istog konstitutivnog naroda kao i njegov prethodnik.

U kontekstu dodatnog razmatranja pitanja kompatibilnosti Ustava BiH sa EKLJP (u vezi Predsjedništva BiH), Venecijanska komisija ističe da član 14 EKLJP kaže "Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom Konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status" te da se kršenjem ovog člana, shodno tome, može prepostaviti diskriminacija ako se tiče prava garantiranog Konvencijom.

Venecijanska komisija smatra da izgleda moguće redizajnirati pravila o Predsjedništvu da ona budu kompatibilna sa međunarodnim standardima, a da se zadrži politički balans u zemlji. U tom smislu Venecijanska komisija smatra da se multietnički sastav može osigurati na nediskriminacijski način, npr. da se predviđa da ne više od jednog člana Predsjedništva može biti iz jednog konstitutivnog naroda ili iz reda ostalih, i da se ovo kombinira sa izbornim sistemom koji će osigurati zastupljenost oba entiteta. Ili bi, kako je već gore istaknuto, kao radikalnije rješenje koje bi, po mišljenju Komisije, bilo više preporučivo, kolektivno Predsjedništvo moglo biti ukinuto i zamijenjeno indirektno biranim predsjednikom sa vrlo ograničenim ovlaštenjima.

U kontekstu dodatnog razmatranja pitanja kompatibilnosti Ustava BiH sa EKLJP (u vezi Doma naroda, Venecijanska komisija primjećuje da je Dom naroda dom sa punim zakonodavnim ovlaštenjima. Član 3 (prvog) Protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima je, shodno tome, primjenjiv i bilo kakva diskriminacija na etničkom osnovu je zabranjena članom 14 Evropske konvencije.

Što se tiče mogućeg obrazloženja, važe ista razmatranja kao i za Predsjedništvo. Mada jeste legitimno nastojati osigurati etnički balans u Parlamentu, u interesu mira i stabilnosti, to može opravdati etničku diskriminaciju samo ako nema drugog načina da se ostvari ovaj cilj i ako se adekvatno poštuju prava manjina. Za Dom naroda bilo bi, naprimjer, moguće odrediti maksimalni broj mesta za predstavnike svakog konstitutivnog naroda.

Ili, kako je već gore istaknuto, moglo bi se izabrati radikalnije rješenje koje bi Komisija preferirala, i Dom naroda jednostavno ukinuti, a mehanizam veta na osnovu vitalnog interesa koristiti u Predstavničkom domu.

2. Mišljenje o različitim prijedlozima za izbore za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine CDL-AD(2006)004 - Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (VENECIJANSKA KOMISIJA) od 20.03.2006. godine⁵²

Dopisom od 2. marta 2006. godine, predsjednik Predsjedništva Bosne i Hercegovine, g. Sulejman Tihić, zatražio je od Venecijanske komisije njihovo mišljenje o tri različita prijedloga u vezi sa izborima za Predsjedništvo BiH.

Ovaj zahtjev je upućen u okviru pregovora o ustavnim reformama koji su se vodili među glavnim političkim strankama u Bosni i Hercegovini...

Komentari na Prijedlog I

Prijedlog I bi se sastojao od zadržavanja važećih pravila o izborima i sastavu Predsjedništva, sa jednim Bošnjakom i jednim Hrvatom koji se biraju sa teritorije Federacije i jednim Srbinom koji se bira sa teritorije Republike Srpske. Komisija je u svom [Mišljenju o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika] izrazila ozbiljnu zabrinutost u pogledu kompatibilnosti takvog pravila sa Protokolom br. 12 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, koje formalno onemogućava „ostale“, kao i Bošnjake i Hrvate iz Republike Srpske i Srbe iz Federacije da budu birani u Predsjedništvo. Stoga bi zadržavanje ovog pravila u sadašnjem obliku trebalo isključiti i Prijedlog I odbaciti.

...

Komentari na Prijedlog II

Prijedlog II, koji nije izračen kao tekst koji bi se ugradio u Ustav, već kao sažetak mogućeg teksta Ustava, podržava sistem po kojem se direktno biraju dva člana Predsjedništva iz Federacije i jedan član iz Republike Srpske, bez pominjanja bilo kakvih etničkih kriterija u pogledu kandidata. Tako bi diskriminacija de jure, o kojoj je riječ u Mišljenju Venecijanske komisije, bila otklonjena, a usvajanje ovakvog prijedloga bi predstavljalo korak naprijed. Ovaj prijedlog takođe uključuje rotiranje predsjedavajućeg Predsjedništva svakih 16 mjeseci. U okviru logike postojanja kolektivnog predsjedništva, ovo izgleda kao racionalno rješenje.

...

⁵² Mišljenje o različitim prijedlozima za izbore za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine CDL-AD(2006)004 - Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (VENECIJANSKA KOMISIJA) od 20.03.2006. godine, str. 9 i 10, datum pristupa stranici: 29.11.2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)004-e)

Kao još jedan nedostatak, de facto Bošnjaci i Hrvati iz Republike Srpske, kao i Srbi iz Federacije i dalje ne bi imali realnih mogućnosti da biraju kandidata kojeg oni žele.

Nadalje, izbor šefa države bi se i dalje vršio na nivou entiteta, mada bi bilo poželjno da se prenese na državni nivo što bi doprinijelo opštem konceptu jačanja države.

...

Osim toga, u indirektnim izborima lakše je pronaći mehanizme koji osiguravaju željeni multietnički sastav Predsjedništva. Oni nude više mogućnosti za međuetničku saradnju i postizanje kompromisa, dok direktni izbori za de facto odvojena etnička mjesta podržavaju glasanje za onog kandidata koji se smatra najjačim zagovornikom dotičnog konstitutivnog naroda, a ne za kandidata koji je najpodobniji da brani interes države kao cjeline.

Dakle, kada su u pitanju Mišljenje Venecijanske komisije da se zaključiti da je ova Komisija i prije donošenja predemtnih od strane ESLJP-a utvrdila da su odredbe Ustava BiH koji se tiču Doma naroda i Predsjedništva Bosne i Hercegovine diskriminatorske. Također, kada se uzme u obzir da u kontekstu dokidanja ove diskriminacije Venecijanska komisija propagira “radikalno rješenje ukidanja ovih institucija” (bez nekog drugog posebnog rješenja uzimajući u obzir specifičnost BH etničkih i političkih prilika) onda je sasvim jasno da zadatak dokidanja diskriminacije koji je kasnije i ESLJP stavio pred Bosnu i Hercegovinu nije nimalo lahek zadatak.

Ipak, na osnovu Mišljenja Venecijanske komisije, a pod utjecajem međunarodne zajednice, do sada je bilo nekoliko pokušaja dogovora vodećih političkih stranaka da reformišu ustavno-politički sistem Bosne i Hercegovine.

3. “Aprilski paket” ustavnih reformi⁵³

Vodeće političke stranke su bile najbliže usvajanju amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine 2006. godine, u vrijeme usaglašavanja tzv. aprilskog paketa ustavnih amandmana. Međutim, zbog partijske fragmentiranosti Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine, bilo je teško postići potrebnu dvotrećinsku većinu.

⁵³ “Aprilski paket” ustavnih reformi, datum pristupa stranici: 02.12.2020,
http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Aprilski_paket1.pdf

Aprilski paket predviđao je između ostalog, i izmjene u pogledu Parlamentarne skupštine i Predsjedništva Bosne i Hercegovine.

U pogledu Parlamentarne skupštine zadržao je postojeću strukturu, međutim predviđao je promjene u pogledu broja poslanika odnosno delegata, kao i mogućnost da svi građani sa biračkim pravom budu birani u Dom naroda, što je naročito bitno u kontekstu ukidanja diskriminacije pripadnika određene zajednice.

Amandman predviđa važnu izmjenu u pogledu nadležnosti domova – Dom naroda bi razmatrao i usvajao samo one zakone koji se tiču vitalnih nacionalnih interesa. Međutim, tzv. entitetsko glasanje u Predstavničkom domu bi bilo zadržano, što je bio jedan od glavnih razloga neprihvatanja amandmana od strane pojedinih partija.

Kada je u pitanju Predsjedništvo Bosne i Hercegovine Aprilski paket je predvidio kompromisno rješenje u pogledu ovog uređenja. Aprilski paket i dalje predviđa da postoji tročlano Predsjedništvo, s tim što je njegov predsjedavajući istovremeno i Predsjednik Bosne i Hercegovine. Članove Predsjedništva bi mogao predložiti određen broj članova domova Parlamentarne skupštine, a nakon što svaki klub delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda izabere po jednog člana, njihov izbor potvrđuje Predstavnički dom.

4. Sporazum iz Pruda⁵⁴

Predsjednici tri političke stranke iz reda tri konstitutivna naroda (Stranke demokratske akcije, Saveza nezavisnih socijal-demokrata i Hrvatske demokratske zajednice) su na zajedničkom sastanku održanom novembra 2008. godine u Prudu⁵⁵ kod Bosanskog Šamca postigli sporazum o potrebi revizije Ustava Bosne i Hercegovine. U kontekstu eventualnog eliminisanja diskriminatorskih odrebi Sporazum iz Pruda predviđa da bi se Ustav BiH mijenjao kroz amandmansko djelovanje na postojeći Ustav, a u tom procesu bi se koristila stručna pomoć međunarodnih institucija. Predmet ustavnih reformi trebalo je da bude *usklađivanje Ustava BiH sa Evropskom konvencijom o temeljnim ljudskim pravima i slobodama*, nadležnost države, funkcioniranje institucija BiH i teritorijalna organizacija, posebno srednjih nivoa vlasti.

Međutim, ovaj sporazum nema domet tzv. aprilskog paketa iz razloga što ova inicijativa nije dala potvrdu da su se njeni podnosioci sporazumjeli o bilo kom konkretnom pitanju koje treba da

⁵⁴ Sporazum iz Pruda, datum pristupa stranici 02.12.2020,
http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Butmir_i_Prud.pdf

⁵⁵ Prud, naselje kod Bosanskog Šamca

bude predmet ustavne revizije, za razliku od tzv. aprilskog paketa, koji je sadržavao relativno cjelovita rješenja spornih pitanja.

5. "Butmirski paket"⁵⁶

Tri godine kasnije, u oktobru 2009. godine, Španija kao tadašnja predsjedavajuća Evropske unije, inicirala je nove pregovore koji su dobili naziv Butmirski paket.⁵⁷ Na osnovu mišljenja Venecijanske komisije i uz podršku međunarodne zajednice, usaglašavan je kroz nekoliko krugova razgovora neznatno izmijenjen reformski prijedlog u Butmiru.

Prema "butmirskom dokumentu", broj članova Predstavničkog doma Parlamenta BiH bio bi povećan sa 42 na 87, dok bi Dom naroda, umjesto dosadašnjih 15 imao 21 delegata. Delegate u Domu naroda birao bi Predstavnički dom iz reda svojih članova, a izabrani delegati zadržali bi svoje članstvo i u Predstavničkom domu.

U kontekstu šefa države, "Butmirski paket" predviđa da BiH ima predsjednika i dva potpredsjednika, koji zajedno čine Predsjedništvo BiH. Butmirski paket predviđa da se Predsjedništvo bira posredno i to da su kandidati članovi Predstavničkog doma. Klubovi konstitutivnih naroda u Domu naroda glasali bi o imenovanim kandidatima, te tako sačinjena lista za tri pozicije bila bi dostavljena Predstavničkom domu na potvrđivanje.

Lista bi sadržavala najamnje jednog člana Predsjedništva iz svakog entiteta, a nakon što bi Predstavnički dom potvrdio listu, članovi Predsjedništva birali bi predsjednika rotacijom ili na drugi način, a u skladu sa zakonom koji donosi Predstavnički dom.

Svi navedeni politički pokušaji dogovora političkih elita nikada nisu doživjeli zvaničnu proceduru pokretanja postupka u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

6. Zvanični pokušaji provođenja presuda ESLJP

Pored gore navedenih pokušaja političkih elita o izmjeni Ustava Bosne i Hercegovine, uključujući i amandmane vezane za Parlamentarnu skupštinu i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, bilo je i određenih zvaničnih pokušaja provođenja presuda ESLJP u predmetima Sejdić i Finci grupe predmeta, koji su trebali da izvrše usklađivanje domaćeg pravnog i

⁵⁶ "Butmirski paket", datum pristupa stranici: 05.12.2020,
http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Butmir_i_Prud.pdf

⁵⁷ Naziv "Butmirski paket" iz razloga što su sastanci održavani u NATO bazi u Butmiru pored Sarajeva

političkog poretku u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, odnosno eliminisanje dikriminacije u pogledu političkih prava.

a) Prvi pokušaj

Deklarativna spremnost nositelja izvršne vlasti, Vijeća ministara BiH, da izvrši presudu iskazana je usvajanjem Akcionog plana za izvršenje presude Sejdić i Finci 4. marta 2010. godine.⁵⁸ Akcioni plan je predvidio osnivanje Radne skupine koji čine tri ministra (pravde, civilnih poslova i odbrane), sedam stranačkih predstavnika i tri predstavnika iz klubova naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine. Na sjednici ZD (Zastupnički dom PS BiH) koja je održana 10. marta 2010. godine primjen je k znanju Akcioni plan za izvršavanje presude Sejdić i Finci VM i „Prijedlog plana aktivnosti za usaglašavanje Ustava BiH i Izbornog zakona BiH s ciljem primjene Odluke Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourg u predmetu Sejdić – Finci“ Centralne izborne komisije (CIK). Rok za izradu nacrtu ustavnih amandmana je bio 29. mart 2010. godine, a zakonodavnih 15. april 2010. godine. Radna skupina održala je nekoliko sastanaka na kojima su članovi radne grupe iznijeli politička stajališta svojih stranaka o amandmanima na Ustav BiH. Nakon niza održanih sastanaka koje su karakterisale proceduralne stvari (nedostatak kvoruma, neusvajanje dnevnog reda i sl.) Vijeće ministara je 14. decembra 2010. godine usvojilo Izvještaj radne grupe i time je okončan prvi institucionalni pokušaj izvršenja presude Sejdić i Finci, bez konkretnih prijedloga i rješenja.

Ocenjeno je da se proces odvijao na „bikratiziran i netransparentan način“ te je ukazano 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.⁵⁹

b) Drugi pokušaj

Vijeće ministara je u oktobru 2011. godine predložilo da se u okviru Parlamentarne skupštine osnuje Privremena zajednička komisija oba doma koja bi pripremila prijedloge za provođenje presude.⁶⁰ Komisija je imala dva zadatka: izraditi prijedlog amandmana na Ustav BiH i uputiti u

⁵⁸ Odluka o formiranju Radne grupe za provođenje Akcijskog plana za izvršenje presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BiH”, br. 27/10).

⁵⁹ Išerić, Harun, 2019, Presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetima Sejdić i Finci, Zornić, Pilav i Šlaku - nudum ius u Bosni i Hercegovini, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, str.19

⁶⁰ Zaključak o osnivanju Privremene zajedničke komisije oba doma za provođenje presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, (“Službeni glasnik BiH” broj 81/11)

parlamentarnu proceduru do 30. novembra 2011. godine, te izraditi prijedlog amandmana na Izborni zakon BiH i uputiti u proceduru do 31. decembra 2011. godine.

Na prvim sastancima, Komisiji su bili predstavljeni stavovi parlamentarnih političkih stranaka⁶¹, Vijeća nacionalnih manjina i nevladinog sektora. Komisija je održala niz sastanaka, te su o svom radu podnosili izvještaj domovima Parlamentarne skupštine BiH. Komisija nije uspjela postići konsenzus o tekstu amandmana. Iako je mandat Privremene zajedničke komisije u nekoliko navrata produživan, njen je rad okončan krajem 2012. godine „zaključkom da Komisija nije postigla takav stepen saglasnosti, koji je potreban za predlaganje amandmana na Ustav BiH.⁶²

Komitet ministara Vijeća Evrope je u mjesecu martu 2014. godine zatražio detaljne informacije u pogledu planiranih aktivnosti za provođenje presude Sejdić i Finci. Shodno tome, ukazan je potreba da Privremena zajednička komisija PS BiH obnovi svoj rad i da definiše konkretne aktivnosti i rokove za njihovu implementaciju. U vezi s tim Vijeće ministara je pozvalo Privremenu zajedničku komisiju da u skladu sa zahtjevima Komiteta ministara obnovi svoj rad i u najkraćem roku odredi plan svog rada u kojem će odrediti aktivnosti i rokove za izvršenje presude Sejdić i Finci. Međutim, ista to nije nikada učinila.

Predsjednik Privremene komisije je informisao javnost da je u Komisiji postojala saglasnost o obimu ustavne reforme – koja će se ticati reforme DN i Predsjedništva BiH i o jednom dijelu reforme DN i to da će DN zadržati svoj zakonodavni kapacitet i da će u svom sastavu imati tri dodatna predstavnika Ostalih i to dvoje iz FBiH i jedno iz RS, po principu 2/3 iz FBiH a 1/3 iz RS. S druge strane, dogovor oko uklanjanja diskriminacije konstitutivnih naroda prilikom popunjavanja DN niti oko Predsjedništva, zbog „dijametalno“ suprotnih stavova političkih stranaka vezanih za način izbora članova Predsjedništva, nije bio postignut.⁶³

c) Treći pokušaj

Vijeće Ministara je 12. januara 2015. godine usvojilo Informaciju o konačnosti presude u predmetu Zornić v BiH te s tim u vezi, zadužilo Ministarstvo pravde BiH da u roku od 30 dana sačini akcijski plan za izvršenje presuda u predmetima Zornić i Sejdić i Finci. VM je potom u

⁶¹ Pregled prijedloga parlamentarnih političkih stranaka, datum pristupa stranici: 08.12.2020, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Adi_Dzamalija4.pdf

⁶² Petričušić, Antonija, 2014, Kako osigurati opstanak “Ostalih”: Dokidanje institucionalne diskriminacije nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, u Željka Potočnjaka, Ivane Grgurev i Andree Grgić, Zbornik radova “Perspektive antidiskrimacijskog prava”, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, str. 230

⁶³ V. Džaferović: Provođenje presude Sejdić-Finci uz pomoć stranačkih lidera, dostupno na: <https://vijesti.ba/clanak/75694/dzaferovic-provodenje-presude-sejdic-finci-uz-pomoc-stranackih-lidera>, datum pristupa stranici: 09. 12. 2020

septembra 2015. godine usvojilo Akcioni plan. Za prvu mjeru je bilo predviđeno „usvajanje amandmana na Ustav BiH i usklađivanje izbornog zakonodavstva“. Mjera broj dva je bila usvajanje zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona. Ministarstvo pravde BiH je zaduženo da pripremi Prijedlog odluke o formiranju Radne grupe za pripremu prijedloga amandmana na Ustav BiH i usklađivanje Izbornog zakona BiH i da je dostavi predsjedavajućem VM na potpis. Međutim, nakon što je Ministarstvo pravde zatražilo od klubova da imenuju svoje predstavnike, dva kluba naroda to nikada nisu učinila. S obzirom da su bili probijeni predviđeni rokovi, a radna grupa nikada nije formirana, VM je na 62. sjednici od 29. juna 2016. zadužilo Ministarstvo pravde BiH da dostavi revidirani akcioni plan sa realno postavljenim rokovima i sastavom radne grupe zadužene za njeno provođenje.⁶⁴ U međuvremenu, VM se upoznalo sa Informacijom o donošenju presude u predmetu Šlaku v BiH i sa Informacijom o konačnosti presude Suda u predmetu Pilav v BiH. Zaključkom je zaduženo Ministarstvo pravde BiH da izvršenje općih mjera po presudi Pilav v BiH uključi u Akcioni plan za izvršavanje presuda Sejdić i Finci v BiH i Zornić v BiH.

d) Četvrti pokušaj

Vijeće ministara se 20. decembra 2016. godine upoznalo sa Incijativom Denisa Bećirovića koja je usvojena na 38. sjednici ZD prema kojoj VM treba u roku od 90 dana pripremi i u parlamentarnu proceduru uputi Prijedlog izmjena i dopuna Ustava kojim se osigurava potpuna i dosljedna implementacija presude Sejdić – Finci. Za realizaciju incijative su zadužena ministarstva pravde i ljudskih prava i izbjeglica, međutim ova Incijativa je ostala mrtvo slovo na papiru i nikada nije bila realizovana.

Sva četiri pokušaja javne vlasti BiH da izvrše presude u Sejdić i Finci grupi predmeta su bila bezuspješna. Ove pokušaje je karakterizirao: kratak rok za izradu ustavnih amandmana i prijedloga izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH (npr. u prvom pokušaju je to bilo 20 dana za ustavne amandmane, 36 dana za promjene Izbornog zakona; u drugom pokušaju je to bilo 51 dan za ustavne amandmane, 81 dan za promjene Izbornog zakona), neodržavanje sjednica radne grupe/parlamentarne komisije zbog nedolaska njenih članova i posljedično nedostatka kvoruma, prividna transparentnost u radu, nepostojanje volje da se izvrši mandat radne grupe/parlamentarne komisije i nastojanja da se postigne dogovor o amandmanima.⁶⁵

⁶⁴ Išerić, Harun, 2019, Presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetima Sejdić i Finci, Zornić, Pilav i Šlaku - nudum ius u Bosni i Hercegovini, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, str. 21.

⁶⁵ Ibid. str. 22

Pored navedenih pokušaja usaglašavanja Ustava BiH sa EKLJP od strane političkih elita, te zvaničnih pokušaja da se kroz institucije Bosne i Hercegovine dođe do političke volje o usvajanju ustavnih amandmana, bilo je i drugih pokušaja i prijedloga da se navedeni problem otkloni.

7. Prijedlog ustavnih amandmana od strane Vijeća nacionalnih manjina⁶⁶

Vijeće nacionalnih manjina BiH predložilo je tri ustavna amandmana koja predstavljaju minimalističko rješavanje zahtjeva provođenja presude ESLJP.

Prvi amandman bi u preambuli Ustava BiH uz konstitutivne narode spomenuo zakonom priznate nacionalne manjine u BiH.⁶⁷

Kao razlog za usvajanje navedenog amandmana navedeno je da isti otklanja diskriminaciju, jer činjenica da konstitutivnost tri naroda u Bosni i Hercegovini nije rezultirala i ravnopravnim položajem na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine ukazuje da određena ustavna rješenja treba uskladiti i sa odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o ravnopravnosti sva tri naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, ali istovremeno primjeniti u cijelosti i Protokol br.12 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, kao i odluku Evropskog suda za ljudska prava u Starzburu o obaveznom učešću nacionalnih manjina, odnosno njihovoj mogućnosti da ravnopravno s drugima budu predstavljeni kako u izvršnoj tako i u zakonodavnoj vlasti.

U obrazloženju predloženog rješenja se navodi da isti otklanja diskriminaciju, jer nacionalna manjina, u skladu sa Zakonom o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina, je dio stanovništva-državljanina BiH koji ne pripadaju ni jednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne povijesti i drugih obilježja.⁶⁸

⁶⁶ Datum pristupa stranici: 11.12.2020,

http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vijece_nacionalnih_manjina_BiH.pdf

⁶⁷ U preambuli Ustava Bosne i Hercegovine, iza riječi "konstitutivni narodi" briše se zagrada sa riječima "u zajednici sa ostalima" i dodaju sljedeće riječi: "sa Albanacima, Crnogorcima, Česima, Italijanima, Jevrejima, Madarima, Makedoncima, Nijemcima, Poljacima, Romima, Rumunima, Rusima, Rusinima, Slovacima, Slovenacima, Turcima, Ukrajincima". Takođe u preambuli Ustava Bosne i Hercegovine, iza riječi "građani" dodaju se riječi: " nacionalno neopredjeljeni ".

⁶⁸ Datum pristupa stranici: 11.12.2020,

http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vijece_nacionalnih_manjina_BiH.pdf

Drugi amandman odnosi se na povećanje broja članova Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH za četiri predstavnika nacionalnih manjina, pri čemu bi dva bila iz RS-a i dva iz FBiH, a birala bi ih entitetska vijeća nacionalnih manjina.⁶⁹

Kao razlog za usvajanje i ovog amandmana navedeno je da isti otklanja diskriminaciju, te bi se na taj način u cijelosti u pravni sistem BiH implementirao Protokol br.12 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, odnosno provere presude ESLJP o obaveznom učešću nacionalnih manjina, odnosno njihovoj mogućnosti da ravnopravno s drugima budu predstavljeni kako u izvršnoj tako i u zakonodavnoj vlasti.

U obrazloženju predloženog rješenja se navodi da isti osigurava mogućnost kandidovanja svih građana Bosne i Hercegovine za mjesto u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH bez obzira u kom dijelu zemlje žive. Predloženi amandman osigurava mogućnost svih građana BiH da glasaju za kandidata po svom izboru bez trenutnih sužavanja limitacije na kandidate iz reda samo jednog ili dva naroda.⁷⁰

Treći amandman odnosi se na Predsjedništvo BiH i predloženo je da se isto umjesto do sada tri člana, sastoji od četiri člana, gdje bi četvrti član bio iz reda nacionalnih manjina ili građanina, koji je nacionalno neopredjeljen.⁷¹

Isti su razlozi za usvajanje i ovog amandmana kao i dva prethodna, odnosno cilj je provođenje presuda ESLJP. U obrazloženju predloženog rješenja se navodi da isti osigurava mogućnost kandidovanja svih građana Bosne i Hercegovine za mjesto u Predsjedništvu BiH bez obzira u kom dijelu zemlje žive. Predloženi amandman osigurava mogućnost svih građana BiH da glasaju za kandidata po svom izboru bez trenutnih sužavanja limitacije na kandidate iz reda samo jednog ili dva naroda.

Navedeni prijedlozi amandmana na Ustav nikada nisu doživjeli svoju zvaničnu proceduru pokretanja u institucijama Bosne i Hercegovine. Ovi prijedlozi su svakako imali i svoje kritike, jer su „[n]acionalne manjine suviše [...] malobrojne da bi efektivno učestvovali u odlučivanju na isti način kao tri “konstitutivna naroda”, a takav bi pristup i dalje sa visokih funkcija isključivao

⁶⁹ U Ustavu Bosne i Hercegovine član IV. stav 1. mijenja se i glasi: - “ 1. Dom naroda. Dom naroda se sastoji od 19 delegata, pet Bošnjaka, pet Hrvata, pet Srba i četiri delegata iz reda nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, koje predlaže Vijeće nacionalnih manjina BiH i to: dva iz Vijeće nacionalnih manjina Federacije Bosne i Hercegovine i dva iz Savjeta nacionalnih manjina Republike Srpske.”

⁷⁰ Datum pristupa stranici: 11.12.2020,
http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vijece_nacionalnih_manjina_BiH.pdf

⁷¹ U Ustavu Bosne i Hercegovine stav prvi člana V. mijenja se i glasi: “Predsjedništvo - Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od četiri člana: jednog Bošnjaka, jednog Hrvata, jednog Srbina i jednog člana iz reda nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini ili građanina Bosne i Hercegovine, koji je nacionalno neopredjeljen”.

građane koji se ne žele ili ne mogu identificirati sa postojećim kategorijama etničkog identiteta. Mada je teoretski moguće zamisliti formiranje poslaničkog kluba za ‘Ostale’, koji odbijaju etničku samoidentifikaciju, ovakva bi kategorija bila podložna zloupotrebi i vjerojatno se njome ne bi postiglo puno više od povećanja nadmetanja među strankama koje predstavljaju dominantne etnonacionalne zajednice.⁷²

8. Uloga Europske unije u pokušaju provođenja presuda Sejdić i Finci

Pored gore navedenih pokušaja domaćih političkih elita o provođenju presuda ESLJP, zapravo može se reći u jednom dijelu i paralelno sa tim procesima, tekao proces pokušaja da se postigne dogovor o izvršenju presude Sejdić i Finci, a u kojem su učestvovali predsjednici političkih stranaka uz podršku EU, a van institucija BiH. Procesom je rukovodio evropski komesar za proširenje Šetajn Filen. Pregovori su okupljali predsjednike sedam političkih stranaka (SDA, SBB BiH, SDP, HDZ, HDZ 1990, SDS i SNSD) i njihove pravne eksperte. Proces se odvijao u okviru Dijaloga na visokom nivou o procesu pristupanja BiH.⁷³

Kao razlog navedenog utjecaja EU institucija leži u činjenici da su zapažanja iz 2010. godine, nedugo nakon presude Sejdić i Finci, bila da etno-političke elite “ne mogu postići konsenzus o reviziji Ustava” i da zbog toga “nije realno očekivati da će bosansko-hercegovački federalizam biti značajnije reformisan odlukom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine”.⁷⁴

Institucije EU su više puta ponavlјajući, insistirale na izvršenju presude Sejdić i Finci. Evropski parlament u svojim rezolucijama izražava žaljenje jer nisu provedene presude Sejdić i Finci i ostale, zatim poziva vlasti BiH da izvrše presudu Sejdić i Finci, te napominje da utvrđena diskriminacija može omesti put BiH ka EU. Institucije su kontinuirano naglašavale bitnost izvršenja presude za kredibilitet zahtjeva za članstvo BiH u EU i insistirale da prilikom sastavljanja mišljenja o takvom zahtjevu, Evropska komisija treba posebnu pozornost posvetiti njenoj provedbi. Pored toga, isticano je da je pitanje prioriteta usklađivanje Ustava sa Konvencijom.⁷⁵

⁷² Petričušić, Antonija, 2014, Kako osigurati opstanak “Ostalih”: Dokidanje institucionalne diskriminacije nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, u Željka Potočnjaka, Ivane Grgurev i Andree Grgić, Zbornik radova “Perspektive antidiskrimacijskog prava”, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, str. 231.

⁷³ Išerić, Harun, 2019, Presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetima Sejdić i Finci, Zornić, Pilav i Šlaku - nudum ius u Bosni i Hercegovini, Fondacija Centar za javno pravo, str. 23.

⁷⁴ Ibid.str. 22.

⁷⁵ Ibid. str.23.

Ovaj proces započeo je 2012. godine u Briselu u sklopu *Dijaloga na visokom nivou o procesu pristupanja sa BiH*. Jedna od dogovorenih aktivnosti je bilo i izvršenje presude Sejdić i Finci i izmjena Ustava BiH. U periodu od 2012. do 2014. godine održano je niz sastanaka predstavnika političkih stranaka iz BiH sa predstvincima EU, i to prvo sa *Stefanom Sanninom, generalnim direktorom Generalne direkcije za proširenje Evropske komisije*⁷⁶, a zatim sa *komesarom Evropske komisije, Štefan Fileom*.⁷⁷

Međutim, svi navedeni sastanci su protekli bezuspješno, odnosno isti nisu opravdali cilj zbog kojeg su održavani, a to je dogovor o provedbi presuda ESLJP i ustavnim promjenama.

U februaru 2014. je održan posljednji sastanak u organizaciji komesara Filea sa predsjednicima političkih stranaka. File je sastanak opisao kao “razočaravajući” i dodao: “(...) video sam neke učesnike koji daju sve od sebe i druge koji pričaju ali ne čine iskren napor. Zaključio sam svoj angažman u vezi s ovim pitanjem. Vrijeme je da institucije BiH na sebe preuzmu ovu inicijativu”. Na taj način je okončan angažman EU u procesu izvršenja presuda Suda. Angažman koji je proces iznio van institucija države BiH, okončan je vraćanjem tog procesa u institucije.⁷⁸

Od 2014. godine pa do danas osim deklarativnih izjava o potrebi provođenja presuda ESLJP u Sejdić i Finci grupi predmeta, nije učinjen skoro nikakav konkretan korak u institucijama Bosne i Hercegovine koji bi rezultirao ustavnim promjenama, s samim time i dokidanju diskriminacije u ovim slučajevima.

9. Rezime

Provodenje gore navedenih presuda, odnosno na taj način dokidanja diskrimincije pripadnika određenih etničkih skupina, nije nimalo jednostavan proces. Pred Bosnu i Hercegovinu postavljen je “težak zadatak”, ali pronaći odgovarajući model koji bi s jedne strane u prvi plan stavio pojedinca, te s druge strane pomirio interes “konstitutivnih naroda” sa ove tačke gledišta izgleda dosta teško.

U prilog navedenom ide činjenica da se o navedenim problemima raspravljalio i prije samih presuda, a nakon istih još i više, međutim do sada svi pokušaji nisu doprinijeli približavanju stavova koji bi rezultirali uspostavom modernog političkog sistema u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije bilo koga u pogledu ostvarivanja političkih prava.

⁷⁶ Ibid. str. 24.

⁷⁷ Ibid. str. 24.

⁷⁸ Ibid. str. 25.

U čitavom tom periodu, pod pokroviteljstvom međunarodne zajednice “*traga se*” za modelom koji bi bio prihvatljiv i riješio sporna pitanja.

Bosna i Hercegovina se samim pristupanjem u Vijeće Evrope obavezala da će uz pomoć Venecijanske komisije koja je predložila konstruktivna rješenja, preispitati svoje izborno zakonodavstvo i uskladiti ga sa standardima Vijeća Evrope, a prije svega izvršiti reforme u vidu zaustavljanja ustavne diskriminacije svih onih koji dolaze iz reda „Ostalih“.

Venecijanska komisija razmotrila je nekoliko ustavnih pitanja u Bosni i Hercegovini, od kojih su između ostalog i ocjena usklađenosti Ustava Bosne i Hercegovine sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

U kontekstu razmatranja pitanja Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Venecijanska komisija je ustanovila da osnovna funkcija ovog Doma jeste mjesto gdje će se koristiti veto na osnovu vitalnog interesa, te njegovu funkciju smatra negativnim. Venecijanska komisija smatra, da bi moglo biti bolje korištenje veta na osnovu vitalnog interesa premjestiti u Predstavnički dom i ukinuti Dom naroda. Ovo bi uskladilo procedure i omogućilo usvajanje zakona bez ugrožavanja legitimnih interesa bilo kog naroda. To bi ujedno riješilo problem diskriminatornog sastava Doma naroda.

U kontekstu Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Venecijanska komisija smatra da izgleda moguće redizajnirati pravila o Predsjedništvu da ona budu kompatibilna sa međunarodnim standardima, a da se zadrži politički balans u zemlji. U tom smislu Venecijanska komisija smatra da se multietnički sastav može osigurati na nediskriminacijski način, npr. da se predviđa da ne više od jednog člana Predsjedništva može biti iz jednog konstitutivnog naroda ili iz reda ostalih, i da se ovo kombinira sa izbornim sistemom koji će osigurati zastupljenost oba entiteta. Ili bi, kako je već gore istaknuto, kao radikalnije rješenje koje bi, po mišljenju Komisije, bilo više preporučivo, kolektivno Predsjedništvo moglo biti ukinuto i zamijenjeno indirektno biranim predsjednikom sa vrlo ograničenim ovlaštenjima.

Dakle, Venecijanska komisija je u kontekstu spornih odredbi Ustava BiH ponudila određena rješenja na temelju kojih su BH politički lideri nastojali da dodatno usaglase i približe stavove koji bi doveli do ustavnih amandmana. Navedeni proces odvijao se kroz tzv “Aprilski paket”, zatim “Prudski sporazum”, te “Butmirski paket”. Svi navedeni pokušaji dogovora političkih elita nikada nisu doživjeli zvaničnu proceduru pokretanja postupka u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, odnosno nikada nisu dobila epilog ustavnih promjena.

Pored ovih pokušaja o izmjeni Ustava Bosne i Hercegovine, uključujući i amandmane vezane za Parlamentarnu skupštinu i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, bilo je i određenih zvaničnih pokušaja provođenja presuda ESLJP u predmetima Sejdić i Finci grupa predmeta, koji su trebali da izvrše usklađivanje domaćeg pravnog i političkog poretku u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, odnosno eliminisanje diskriminacije u pogledu političkih prava.

Ovi pokušaji uglavnom su se odvijali kroz Vijeće ministara BiH koje je usvojilo Akcioni plana za izvršenje presude Sejdić i Finci, odnosno imenovanje Radne grupe koja je trebala da iznađe najbolje prihvatljivo rješenje, te nakon toga i formiranje Privremene zajedničke komisija oba doma koja bi pripremila prijedloge za provođenje presude. Svi ovi pokušaji javne vlasti BiH da izvrše presude u Sejdić i Finci grupi predmeta su bili bezuspješni, obzirom da je ocjenjeno da se proces odvijao na „bikratiziran i netransparentan način“ te je ukazano na „nepostojanje političke volje ključnih aktera da se ovim pitanjem ozbiljno pozabave.“

Pored navedenih pokušaja i Vijeće nacionalnih manjina BiH predložilo je tri ustavna amandmana koja predstavljaju minimalističko rješavanje zahtjeva provođenja presude ESLJP. Prvi amandman bi u preambuli Ustava BiH uz konstitutivne narode spomenuo zakonom priznate nacionalne manjine u BiH. Drugi amandman odnosi se na povećanje broja članova Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH za četiri predstavnika nacionalnih manjina, pri čemu bi dva bila iz RS-a i dva iz FBiH, a birala bi ih entitetska vijeća nacionalnih manjina. Treći amandman odnosi se na Predjesništvo BiH i predloženo je da se isto umjesto do sada tri člana, sastoji od četiri člana, gdje bi četvrti član bio iz reda nacionalnih manjina ili građanina, koji je nacionalno neopredjeljen.

Navedeni prijedlozi amandmana na Ustav nikada nisu doživjeli svoju zvaničnu proceduru pokretanja u institucijama Bosne i Hercegovine.

Pored svih gore navedenih pokušaja domaćih političkih elita o provođenju presuda ESLJP, tekao je i proces pokušaja da se postigne dogovor o izvršenju presude Sejdić i Finci u kojem su učestvovali predsjednici političkih stranaka uz podršku EU. Procesom je rukovodio evropski komisionar za proširenje Štefan File. Pregовори су okupljali predsjednike sedam političkih stranaka (SDA, SBB BiH, SDP, HDZ, HDZ 1990, SDS i SNSD) i njihove pravne eksperte. Proces se odvijao u okviru Dijaloga na visokom nivou o procesu pristupanja BiH. Održano je niz sastanaka koji na kraju ipak nisu rezultirali dogovorom.

Shodno navedenom, jasno je da je pitanje dokidanja diskriminacije u političkom sistemu BiH na dnevom redu domaćih političkih elita uglavnom zbog uticaja međunarodne zajednice, odnosno

da se domaće političke elite uglavnom “deklarativno” zalažu za navedeno, bez izražavanja stvarne želje i volje da se ovo pitanje riješi na prihvatljiv način. Uprkos “pritisku” međunaordne zajednice, očito je da do sada “*još uvijek nije sazrio pravi politički trenutak*” koji bi približio političke stavove i doveo do ustavnih amandmana kojima bi se dokinula diskriminacija koja opterećuje politički sistem Bosne i Hercegovine.

V. ZAKLJUČAK

Bosna i Hercegovina je multikulturalna država i kroz svoju historiju je predstavljala prožimanje različitih kultura, religija i nacija. U tom smislu i sama priroda trenutnog političkog sistema rezultat je brojnih kako unutrašnjih, tako i vanjskih utjecaja. Shodno tome, Bosna i Hercegovina možda kao rijetko koja država u svijetu, ima svoje specifičnosti koje predstavljaju barijeru uspostavljanja moderne demokratske države.

Specifičnosti koje nosi sa sobom uveliko su razlog postojanja diskriminatorskih odredbi u samom tekstu Ustava, što se reflektuje i na praktičnu nemogućnost pripadnika pojedinih etničkih skupina da aktivno učestvuju u političkom životu Bosne i Hercegovine.

Diskriminacija označava različito tretiranje (isključivanje, ograničavanje) po bilo kojoj osnovi koje sprječava ili umanjuje ravnopravno uživanje ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Taj diskriminatorski karakter u političkom sistemu Bosne i Hercegovine ogleda se u kategoriji konstitutivnosti naroda u Bosni i Hercegovini, odnosno njihovog “ekskluzivnog predstavljanja”, obzirom da konstitutivnost izravno predstavlja diskriminaciju ostalih i građana u odnosu na konstitutivne narode.

Zbog navedenih diskriminatorskih odredbi Ustava Bosne i Hercegovine, pripadnici nacionalnih manjina, ali i pojedini pripadnici konstitutivnih naroda, pokrenuli su pred Evropskim sudom za ljudska prava predstavke iz razloga što su spriječeni da budu kandidati za člana Predsjedništva i delegate u Domu naroda Parlamentarne skupštine isključivo po osnovu svog etničkog porijekla.

Evropski sud je utvrdio da razlika u postupanju koja se temelji isključivo na nečijem etničkom porijeklu ili se u odlučujućoj mjeri na njemu temelji nikako ne može biti objektivno opravdana u savremenom demokratskom društvu koje je izgrađeno na načelima pluralizma i poštivanja različitih kultura, te je shodno tome ovaj Sud utvrdio da je Ustav BiH, odnosno politički sistem diskriminatorskog karaktera.

Shodno tome, obaveza je države Bosne i Hercegovine da iznađe rješenja, odnosno modele kako bi se diskriminatorske odredbe eliminisale, međutim navedeno u političkim prilikama kakve godinama vladaju u BH političkom životu, uopće nije jednostavan zadatak.

Proteklo je jedanaest godina od presude u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, međutim diskriminacija po navedenim osnovama još uvijek nije dokinuta, a kada će se to desiti i dalje je neizvjesno, uzimajući u obzir (ne)raspoloženje domaćih političkih elita po pitanju ovog problema.

U momentu izrade ovog magistarskog rada, tačnije 8. decembra 2020. godine, ESLJP je donio još jednu presudu protiv Bosne i Hercegovine u predmetu "Pudarić protiv Bosne i Hercegovine".

⁷⁹ Ovom presudom je utvrđeno da je BiH diskriminisala Svetozara Pudarića u vezi s pravom na kandidaturu za člana Predsjedništva BiH iz reda srpskog naroda s teritorije Federacije BiH.

Ovo je dakle, posljednja u nizu presuda ovog suda kojom je potvrđeno da je Ustav BiH diskriminatoran za mnoge građane BiH, jer im uskraćuje prava političke participacije u javnoj vlasti samo i isključivo zbog njihove etničke pripadnosti. ⁸⁰

Međutim, u BH političkoj zbilji očito da ove presude ostaju samo "mrtvo slovo na papiru", jer očito nema doovljno političke volje da se iste izvrše, odnosno da se po osnovu njih dokinu diskriminatorske odredbe Ustava BiH.

Kao dokaz navedenom, jesu i posljednja politička dešavanja, odnosno inicijative za izmjene Ustava BiH. Naime, 20.10.2020. godine Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine podneseni su prijedlozi Amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine u pogledu nadležnosti, zatim izbora i sastava Parlamentarne skupštine BiH, Predsjedništva i Vijeća ministara, ⁸¹ koje u velikoj mjeri odgovaraju tzv. Aprilskom paketu iz 2006. godine. Međutim, navedena inicijativa nije naišla na odobravanje brojnih političkih opcija, ⁸² pa je u startu "osuđena na propast". To se i ispostavilo, obzirom da navedena inicijativa nije prošla ni Ustavnopravnu komisiju Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine⁸³, pa samim time ista nije ni došla na dnevni red ovog doma.

⁷⁹ Presuda u slučaju Pudarić protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 55799/18), datum pristupa stranici: 27.01.2021, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#/{%22itemid%22:\[%22001-206357%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#/{%22itemid%22:[%22001-206357%22]})

⁸⁰ Datum pristupa stranici: 30.01.2021, <https://www.slobodnaevropa.org/a/30990221.html>

⁸¹ Datum pristupa stranici: 05.02.2021, http://static.parlament.ba/doc/134641_Amandmani.pdf

⁸² Datum pristupa stranici: 05.02.2021, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/snsd-i-pdp-kategoricni-od-prijedloga-sdp-a-za-izmjenu-ustava-bih-nema-nista/201129066>

⁸³ Datum pristupa stranici: 05.02.2021, <https://www.parlament.ba/session/OSessionDetails?id=2096>

Ovo je samo još jedan u nizu pokazatelja da za političke lidere u Bosni i Hercegovini još uvijek nije “sazrio politički trenutak” za ustavne reforme, te shodno tome politički sistem Bosne i Hercegovine do daljenjg ostaje diskriminatorskog karaktera. Također, očito je da određene domaće političke strane kao jedini izlaz iz postojeće situacije vide zapravo u dodatnom pritisku međunarodne zajednice koja je i formirala postojeći ustavni sistem BiH. To se naročito očekuje u skorijoj budućnosti obzirom na politička dešavanja na globalnom planu, prije svega izbor novog predsjednika Sjedinjenih Američkih Država g. Joe Biden-a koji jako dobro poznaje političke prilike u Bosni i Hercegovni (bio član Odbora za vanjske poslove SAD-a za vrijeme ratnih dešavanja na Balkanu)⁸⁴, te shodno tome mnogi očekuju da će svojim uticajem i poznavanjem prilika pokrenuti BH političke procese u pravcu ustavnih reformi.⁸⁵ To se očekuje i od novog Viskog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, čiji kandidat je Christian Schmidt - političar bavarske stranke CSU (Kršćansko-socijalna unija) i bivši savezni ministar poljoprivrede, čiji izbor bi trebao da se desi u martu 2021. godine.⁸⁶ Shodno svemu navedenom, da se zaključiti da je postojeći politički sistem Bosne i Hercegovine diskriminatorske prirode, a da se dokidanje diskriminacije, odnosno ustavne reforme mogu očekivati jedino pod pritiskom onih koji su postojeći politički i pravni sistem u BiH i uspostavili tj. međunarodne zajednice.

⁸⁴ Datum pristupa stranici: 09.02.2021, <https://www.dw.com/hr/joe-biden-i-njegova-uloga-u-ratovima-na-balkanu/a-55456298>

⁸⁵ Datum pristupa stranici: 09.02.2021, <https://www.dw.com/bs/joe-biden-bi-u-bih-mogao-pokrenuti-stvari-s-mrtve-to%C4%8Dke/a-55980226>

⁸⁶ Datum pristupa stranici: 09.02.2021, <https://www.dw.com/hr/faz-nijemac-koji-bi-trebao-reformirati-bih/a-56158621>

LITERATURA:

Knjige:

1. Ademović, Nedim, Joseph, Marko, Marković, Goran, 2012, Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Konrad Adenauer, Sarajevo
2. Ibrahimagić, Omer, 1988, Državno – pravni razvitak Bosne i Hercegovine, Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo
3. Ibrahimagić Omer, Seizović Zarije, Arnautović Suad, 2010, Politički sistem BiH, Tom I, knjiga 4, Presude Sejdić i Finci, Sarajevo
4. Kozić, Faruk, 2011, Demokratija i ljudska prava i bosanskohercegovački društveni ambijent, Meligrafprint d.o.o.Zenica,
5. Meškić, Zalatan, Purner Stefan, 2013, Praktični uvod u evropske standarde protiv diskriminacije, Njemačka fondacija za međunarodnu pravnu saradnju (IRZ),Beograd
6. Muhić, Fuad, 1988, Teorija države i prava, Magistrat, treće izdanje, Sarajevo
7. Trnka, Kasim, 2006, Ustavno pravo, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Banja Luka
8. Vehabović, Faris, 2006, Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ACIPS, Sarajevo
9. Seizović, Zarije, 2008, „Konstitutivni narodi“ i ustavne promjene/“Constituent Peoples and Constitutional Changes, Sarajevo

Članci:

1. Išerić, Harun, 2019, Presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetima Sejdić i Finci, Zornić, Pilav i Šlaku - nudum ius u Bosni i Hercegovini, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo,
2. Sahadžić, Maja, 2009, “Priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovine” u Gavrić Saša, Banovć Damir, Krause Kristina, *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – Izabrani aspekti*, Sarajevski otvoreni centar - Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, str.17-44.
3. Turkušić, Enida, 2009, “Ljudska prava u kontekstu političkog sistema” u Gavrić Saša, Banovć Damir, Krause Kristina, *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – Izabrani aspekti*, Sarajevski otvoreni centar - Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, str.85-116.
4. Crnjanski - Vlajčić, Katarina, 2009, “Priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovine” u Gavrić Saša, Banovć Damir, Krause Kristina, *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – Izabrani aspekti*, Sarajevski otvoreni centar - Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, str.116-134.

Propisi:

1. Ustav Bosne i Hercegovine, dostupno na:
http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf
2. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda, dostupno na:
https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf

3. Izborni zakon Bosne i Hercegovine (tehnički prečišćeni tekst), dostupno na:
https://izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Izborni_zakon_PRECISCENI_TEKST-bos.pdf
4. Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 12/03, 76/05), dostupno na:
<https://www.fmks.gov.ba/kultura/legislativa/bih/56.pdf>
5. Presude ESLJP u slučaju Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (aplikacije broj 27996/06 i 34836/06), dostupno na: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-96491%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-96491%22]}) i <http://www.mhrr.gov.ba>
6. Presuda u slučaju Zornić protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija broj 60642/08), dostupno na: https://www.coe.int/documents/1498993/0/CASE+OF+ZORNIC+v++BOSNIA++AND+HERZEGOVINA_ENG.pdf/82285021-bbec-4ffd-a4a0-72b23225332a i <http://www.mhrr.gov.ba/>
7. Presuda u slučaju Pilav protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 41939/07), dostupno na: <http://www.eods.eu/elex/uploads/files/5c46fbe3ef1e7-CASE%20OF%20PILAV%20v.%20BOSNIA%20AND%20HERZEGOVINA.pdf> i <http://www.mhrr.gov.ba/>
8. Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika - Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (VENECIJANSKA KOMISIJA) - Venecija, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)004-bos](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)004-bos)
9. Mišljenje o različitim prijedlozima za izbore za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine CDL-AD(2006)004 - Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (VENECIJANSKA KOMISIJA) od 20.03.2006. godine, dostupno na:
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)004-e)
10. “Aprilske paket” ustavnih reformi, dostupno na:
http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Aprilski_paket1.pdf
11. Sporazum iz Pruda, dostupno na:
http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Butmir_i_Prud.pdf
12. “Butmirski paket”, dostupno na:
http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Butmir_i_Prud.pdf
13. Odluka o formiranju Radne grupe za provođenje Akcijskog plana za izvršenje presude Europskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BiH”, br. 27/10)
14. Zaključak o osnivanju Privremene zajedničke komisije oba doma za provođenje presude Europskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, (“Službeni glasnik BiH” broj 81/11)
15. Pregled prijedloga parlamentarnih političkih stranaka, dostupno na:
http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Adi_Dzamalija4.pdf
16. Prijedlog ustavnih amandmana od strane Vijeća nacionalnih manjina, dostupno na:
http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vijeće_nacionalnih_manjina_BiH.pdf
17. Presuda u slučaju Pudarić protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 55799/18), dostupno na: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-206357%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-206357%22]})

Internet izvori:

1. <https://www.pravo.unizg.hr>
2. <http://www.mhrr.gov.ba>
3. <https://www.venice.coe.int>
4. <http://www.fcjp.ba>
5. <https://hudoc.echr.coe.int>
6. <https://www.slobodnaevropa.org>
7. <http://www.parlament.ba>
8. <https://vijesti.ba>
9. <https://www.klix.ba>
10. <https://www.dw.com>