

IZBORNI ZAKON: Slalom kroz devet vrata

prof. dr. Suad Arnautović



SADRŽAJ

UVOD	1
HISTORIJSKI PRIJELOMI PROCESA DEMOKRATIZACIJE	2
DEVET VRATA	
Vrata 1 – Implementacija presude Europskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić-Finci protiv BiH	5
Vrata 2 – Implementacija presude Europskog suda za ljudska prava u slučaju Azra Zornić protiv BiH	5
Vrata 3 – Implementacija presude Europskog suda za ljudska prava u slučaju Ilijas Pilav protiv BiH	5
Vrata 4 – Implementacija presude Europskog suda za ljudska prava u slučaju Samir Šlaku protiv BiH	6
Vrata 5 – Implementacija presude Europskog suda za ljudska prava u slučaju Svetozar Pudarić protiv BiH	6
Vrata 6 – Implementacija bloka presuda Ustavnog suda Federacije BiH u vezi neustavnih naziva “župan”, “županija”, “bošnjački jezik”	7
Vrata 7 – Implementacija odluke Ustavnog suda BiH U-14/12	8
Vrata 8 – Implementacija odluke Ustavnog suda BiH U-23/14	8
Vrata 9 – Implementacija 14. prioritnih preporuka iz Mišljenja Europske komisije o zahtjevu BiH za članstvo u Europskoj uniji	10
PRIJEDLOZI ZA NOVI BOSANSKOHERCEGOVAČKI DRUŠTVENI UGOVOR	11
ZAKLJUČAK	13
REFERENCE I BIOGRAFIJA	14

U utorak, 23. februara ove godine, svjedočili smo novom, dugo najavljinom, početku političkih pregovora i dogovora Dragana Čovića, predsjednika HDZ BiH i nevladine organizacije Hrvatski narodni sabor (HNS), i lidera Stranke demokratske akcije (SDA) Bakira Izetbegovića. Iako je obznanjeno da su dogovori otpočeli u tri pravca: izmjene Izbornog zakona BiH, komplet tema u vezi sa funkcioniranjem Federacije BiH (među kojima su najkrupnija implementacija rezultata izbora 2018. tj. imenovanje predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH i Vlade Federacije BiH, imenovanje nedostajućih sudija Ustavnog suda Federacije BiH, te konačno konstituiranje dva kantona) i europske integracije, nesumnjivo je da je izmjena Izbornog zakona BiH, koju zadnjih godina žestoko forsira hrvatska strana, u srži tih pregovora. Čović nastoji prije Općih izbora 2022. godine izdejstvovati promjene Izbornog zakona BiH kojima će osigurati "legitimno predstavljanje" konstitutivnih naroda tj. pobjedu kandidata HDZ BiH i njemu srodnih stranaka u utrci za člana Predsjedništva BiH i osvajanje dovoljno ruku u kantonalnim skupštinama da osigura dominaciju u 17-očlanom klubu Hrvata u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH.

Tako bi, uz dobijene pozicije u tri "županije", Vijeću ministara BiH i Vladi Federacije BiH osigurao dominaciju i u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, te time, primjenjujući pravila konsensuza i veta, osigurao da hrvatska strana (po)ostane dominantan i neizbjegjan faktor ne samo u odlučivanju o svim ključnim pitanjima u BiH koja na agendum političkog odlučivanja nameću drugi politički subjekti i međunarodna zajednica, nego i da najlakše i najbrže ostvari svoje ključne političke ciljeve. Na taj način, uz "legitimne predstavnike" otvorio bi se put provedbi vlastite dugoročne strategije, koja nesumnjivo ide u pravcu zaokruživanja teritorije BiH sada nastanjene većinskim stanovništvom katoličke vjeroispovjesti, odnosno reinkarnacije "ugašene" tzv. Herceg-Bosne, njene potpune teritorijalne i političke autonomije i njenom, kad-tad, prisajedinjenu Republici Hrvatskoj.

Tako se izmjena Izbornog zakona BiH, 25 godina nakon Dejtonskog sporazuma, stavlja u fokus političkog interesa HDZ-a BiH i pitanje koje se poistovjećuje sa vrhunaravnim identitetskim pitanjima bosanskohercegovačkih Hrvata. Ovi pregovori (po ko zna koji put) počinju u društvenom okruženju kojega smo definirali sintagmom "permanentne privremenosti", odnosno u situaciji nedovršenih i neizvršenih ustavno-pravnih popravki koje je bilo potrebno izvršiti prema presudama Europskog suda za ljudska prava u Strasbourg, te odluka Ustavnog suda BiH, kao i presuda Ustavnog suda Federacije BiH (uklanjanje neustavnih izraza "župan", "županija", naziva "Herceg-bosanska županija" itd.). Tako umjesto izgradnje stabilnih institucija države BiH i uspostave stabilne demokracije, bh. društvo i država BiH još uvijek tapka u mjestu, u magli etnonacionalizma, stalnih etničkih prepirkki, i nezavršenih sukoba iz 90-ih.

HISTORIJSKI PRIJELOMI PROCESA DEMOKRATIZACIJE

Tako svjedočimo da demokratski prijelaz u Bosni i Hercegovini iz autoritarnog (jednopartijskog) sistema, koji je vladao 45 godina (1945.-1990.) i koji je otpočeo 1990. godine u sistem stabilne, konsolidirane liberalne demokracije još uvijek traje. Taj proces označavamo pojmom demokratizacije i on je formalno-pravno otpočeo 1990. godine održavanjem prvih višestranačkih izbora u Bosni i Hercegovini 18. novembra 1990. godine To je period tzv. trećeg talasa demokratizacije u 20. stoljeću (S. Huntington piše o tri talasa i dva protutalasa demokratizacije) kojega na početku karakterizira transformacija i zamjena – “replacement” u kojem se naglašava snažna uloga opozicije vladajućem režimu, u slučaju BiH Savezu komunista BiH, i istovremenoj prilagođavajućoj ulozi stranke toga starog režima novim uvjetima. Dakle, taj proces pluralizacije bosanskohercegovačke političke scene započinje tokom 1990. godine kada dolazi do “cvjetanja demokracije” (Ćurak). Krešendo te “negativne demokracije” dostignut je “kroz konstituciju političkih stranaka na mononacionalnoj osnovi” (Ćurak) i on se naglo prekida oružanom agresijom na međunarodno priznatu Republiku Bosnu i Hercegovinu u periodu 1992.-1995. godine. Dakle, ovaj proces možemo nazvati procesom demokratizacije što je suprotno pojmu stabilne demokracije, odnosno konsolidirane demokracije koji u slučaju Bosne i Hercegovine još uvijek nije dosegnut.

Dakle, proces demokratizacije razlikujemo od stabilne, konsolidirane demokracije, za koju R.A. Dahl smatra da je karakterizira “trajno prisutna odgovornost vlade prema zahtjevima svojih građana, koji se smatraju politički jednakim”. U procesu demokratizacije koja je započela padom Berlinskog zida 1989. godine, a u BiH 1990. godine, padom socijalističkog režima, Bosna i Hercegovina je prošla faze tranzicije, zamjene i premeđenja autoritarnog, jednopartijskog sistema u višestranački sistem (Huntington), čime su u velikoj mjeri prekinute ideje (ideologija), institucije i procedure bivšeg režima.

Ipak, Bosnu i Hercegovinu još uvijek ne možemo definirati kao novu "stabilnu demokraciju".

Završetkom rata i krvavih sukoba koji su kulminirali izvršenim genocidom potpisani je Daytonski mirovni sporazum (Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini) čiji sastavni dio je i Anex 3 – Sporazum o izborima. To je bio osnov da se uspostavi Privremena izborna komisija (PIK) OSCE-a, donesu Pravila i propisi i organiziraju višestranački izbori pod nadzorom OSCE sve do 2002. godine. U augustu 2001. godine donosi se stalni Izborni zakon BiH, a 2004. godine tri međunarodna člana Izborne komisije BiH (danas Centralna izborna komisija BiH) napuštaju to tijelo čime se i praktično “vlasništvo” nad izbornim procesom predaje u ruke domaćih aktera. Sve u svemu, u post-daytonskom periodu je održano osam predsjedničkih i parlamentarnih izbornih ciklusa (plus dvoje vanrednih izbora u Republici Srpskoj, 1997. i 2007. godine), te sedam ciklusa lokalnih izbora.

Nesumnjivo je da su višestranački, kompetetivni, “slobodni i pošteni” izbori (“free and fair elections”) neophodni za ostvarenje uspješne demokracije i njihovo održavanje u načelu i prividno simbolizira ostvarenje demokratske vlasti i načela slobodnih i demokratskih izbora (načela slobodnih, općih, jednakih, direktnih i tajnih izbora). Međutim, takvi izbori, sami po sebi, su nedovoljni za postizanje toga cilja, tj. izgradnju i očuvanje uspješne i stabilne demokracije, odnosno ostvarenje demokracije kako je, primjera radi, definira Robert A. Dahl. Puko tehničko održavanje izbora koje manifestno odražavaju demokratsku kompeticiju vodi ka stanju koje su teoretičari definirali pojmom elektoralizam. Zbog toga su zahtjevi za izmjenama Izbornog zakona BiH sasvim uredni, pod uvjetom da se

“Nakon sloma socijalističkih režima, bivše su jednopartijske države u početku 1990-ih prošle kroz višestranačke izbore i deklarirale se kao liberalnodemokratske države, ali još nisu uspostavile stabilne liberalnodemokratske institucije, pa se nazivaju novim demokracijama”.

iza toga ne krije promjena ključne paradigmе: načela političkog predstavnštva, koje se može regulirati isključivo promjenom Ustava BiH.

Podsjetimo da elektoralizam opisuje onu paradoksalnu društvenu situaciju kada tranziciju vladavine tvrdog autoritarnog sistema upravo pokreće i njome upravlja taj isti vladajući režim (incumbent). Međutim, zbog dominantnog položaja postojećeg autoritarnog režima tokom cijelog procesa tranzicije, on ne uspijeva postići institucionalne kvalitete stabilne liberalne demokracije.

U "elektoralizmu" režim u osnovi provodi i prikazuje izbore kao "slobodne i poštene". Odsustvo masovnih izbornih prevara i zastrašivanja na dan izbora treba da formalno potvrди da se radi o demokratskom procesu. Međutim, u takvom sistemu izostaju drugi bitni elementi demokracije, poput vladavine prava, jednakih građanskih i političkih prava i institucionalne podjele vlasti. Čitav izborni proces usmjeren je u korist očuvanja pozicije aktuelnog režima.

Mnogi kreatori politika i znanstvenici angažirani u promociji demokracije izjednačavaju izbore s demokratizacijom. Oni to argumentiraju tvrdnjom da su "slobodni i pošteni" izbori srž tj. centralni mehanizam koji omogućava "plovidbu" ka novim demokracijama. Kao ideologija, elektoralizam, uzdiže izbore iznad svih ostalih dimenzija demokracije. U tome polazi od dvije ključne pretpostavke. Prva, pretpostavlja se da će takmičarska kampanja ili pljeva tj. "chaff" kako je naziva Robert Dahl, demokratskog uređenja proizvesti proces u kojem će se pojavit svršishodne političke stranke, alijanse i koalicije koje bi se takmičile i, neovisno o relativnoj snazi tih stranaka, formirale parlamentarne ili predsjedničke sisteme, oblikovale poštene izborne administracije i predstavnička zakonodavna tijela. Druga, pretpostavlja se da će neka minimalna forma "elektoralističke" demokracije biti ishod toga procesa. Mada takvi režimi još uvijek mogu biti daleko od liberalnih demokracija – utoliko što njihove vojske nisu podređene izabranim civilnim zvaničnicima, njihova izvršna vlast nije ograničena drugim nezavisnim vladinim institucijama ili građanska i politička prava nisu priznata – elektoralisti smatraju da demokratska "dobra" proizlaze iz same činjenice da su njihovi zakonodavni i izvršni uredi popunjeni putem održavanja regularnih konkurenčkih izbora.

Kritičari elektoralizma preispituju ove pretpostavke. Dok većina kritičara, s jedne strane, prihvata da će održavanje izbora imati signifikantno političko značenje najmanje forsirajući takmičarske snage da mijenjanju strategije i jačaju neke izborne aktere naspram drugih oni, s druge strane, vjeruju da ti izbori mogu smanjiti ili čak isključiti značajne dijelove populacije iz procesa. Takmičarski izbori mogu, također, pomutiti način po kojem su kritičke arene donošenja odluka iznad kontrole izabranih zvaničnika. Šta više, ne postoji garancija da će održavanje izbora proizvesti ostale institucije demokracije, kao što su demokratske političke stranke, predstavnička zakonodavna tijela ili poštena izborna administracija. Niti će elektoralističke demokracije nužno postati liberalne demokracije. Konačno, kritičari napominju da elektoralizam može proizvesti nemjerne posljedice uključujući potstrekavanje ili produženje građanskog rata.

Ipak, postoje, znakovi da izborne demokracije imaju pozitivne efekte na građanska i politička prava i da mogu evaluirati u više liberalnih demokracija. Gdje postoji izborno takmičenje, postoje, također, zahtjevi za odgovornost vlade, provjetravanje opozicionih stajališta i rasprave o javnim politikama. Tako, elektoralizam može, ali i ne mora voditi ka punoj demokratizaciji. Bitno je da li su neočekivani ili oportunistički aranžmani ciljani ka garantiranoj stabilitetu ili, čak, da legitimiziranje nedemokratskih pravila putem izbora može biti prenešeno u trajne i pouzdane aranžmane disperzije moći i poštivanja širokog raspona građanskih i političkih prava. Da li oni mogu biti zavisni prije svega do mjere u kojoj su izbori "slobodni i pošteni" u najširem značenju ovih pojmoveva?

Mada spoljni posmatrači izbora mogu neke izbore smatrati slobodnim i poštenim temeljeći to na osnovi procedura glasanja i njihovom posmatranju izbora na izborni dan (na primjer, tajnost glasanja, pristup svim glasačkim mjestima, podesne glasačke kutije, ispravne procedure brojanja, i slično) djeleotvornije mjereno slobode i poštenja je stepen na kojem su krucijalne slobode prisutne prije izbornog dana, posebno jednakost pred zakonom, ista građanska prava, sloboda kretanja, govora, okupljanja i udruživanja, jednak pristup javnim emiterima, kao i sloboda od zastrašivanja u vezi sa izborima i izbornom kampanjom. Ako je odlika da je mjesecima prije izbora jako izraženo odsustvo transparentnosti, neuspjeh u uspostavi nezavisne i nepristrasne izborne komisije, prljava izborna kampanja, pretjerano pristrasan pristup medijima ili javnim fondovima, predrasudan i štetan tretman kandidata od strane policije, armije i sudova i tako dalje, onda su perspektive loše za trajnu demokratizaciju i nakon glasanja. Nadalje, ako ključne stranke u izbornom procesu nisu dogovorile načelo političkog predstavljenštva, kako izbori trebaju biti vođeni, ko ima pravo glasa, koja vrsta izbornog sistema će se koristiti, šta čini slobodu i poštenje, koje teme su predmet demokratskog glasanja, onda izbori neće služiti svrsi demokratizacije društva. Ali, ako je ovaj kontekst utemeljen na "demokratskoj pogodbi", i to na zajednički postavljenim pravilima o kojima su se svi učesnici dogovorili, tada je vjerojatnije da će proizvesti ishode koje elektoralisti pretpostavljaju.

Šta, dakle, elektoralizam predstavlja? To je političko shvaćanje, ideologija, ali i praktična politika koja smatra da se pukim održavanjem izbora može "prenijeti, uspostaviti i učvrstiti demokracija u nedemokratskim, pred-demokratskim ili poludemokratskim političkim sustavima" (Kasapović). To je vrsta izborne politike koju karakterizira provođenje čestih izbora na svim nivoima političkog sistema, a naročito izbora na nacionalnom nivou, a da prethodno nije izvršena "demokratska pogodba" i postignut sveobuhvatni društvenih ugovor o ključnim aspektima slobodnih i poštenih izbora.

U Bosni i Hercegovini je, kao što smo već istakli, od 1996. do 2020. godine, dakle u periodu od 24 godine, održano osam parlamentarnih, osam predsjedničkih i sedam lokalnih izbornih ciklusa uz dva ciklusa vanrednih izbora u Republici Srpskoj (1997. i 2007.). Sve te izborne cikluse karakterizira diskriminirajuće izborno zakonodavstvo, posebno u pogledu ostvarivanja prava zagarantiranih Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (1966.) i Opcionim protokolima (1996. i 1989.) i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Na nacionalnom nivou još uvijek u Predsjedništvu BiH i Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH nema mjesta za državljane BiH koji se ne izjašnjavaju kao Bošnjaci, Srbi i Hrvati. Isti je slučaj na nivou izbora predsjednika i potpredsjednika entiteta. To umnogome doprinosi da se bh. izborni sistem karakterizira kao diskriminirajući. Nastavak održavanja izbornih ciklusa pod takvim uvjetima nije ništa drugo do bosanskohercegovačka elektoralistička zabluda, puki elektoralizam. Zato je, zaista na mjestu, potreba da se izvrše izmjene u bh. izbornom sistemu. Pri tome, ne može se dozvoliti da te izmjene zaobiđu obaveze za promjenama u ustavno-pravnom sistemu koje smo dužni provesti kroz implementiranje obvezujućih presuda Europskog suda za ljudska prava, te domaćih ustavnih sudova. Pred domaćim političarima je da provedu - skijaškim rječnikom rečeno - slalom pored devetero vrata.

Vrata 1 – Implementacija presude Europskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić-Finci protiv BiH

Postupak u ovom predmetu pokrenut je s dvije aplikacije (br. 27996/06 i 34836/06) protiv Bosne i Hercegovine, koje su 3. jula i 18. augusta 2006. Sudu podnijela dva državljanina Bosne i Hercegovine Dervo Sejdić i Jakob Finci. Oni su se žalili da im je onemogućeno da se kandidiraju na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine zbog njihovog romskog i jevrejskog porijekla. Oni su se pozvali na član 3., 13. i 14., član 3. Protokola br. 1 i član 1. Protokola br. 12.

Nakon sveobuhvatnog razmatranja aplikacije Europski sud za ljudska prava je 22.12.2009. godine presudio da postoji kršenje člana 14. u vezi s članom 3. Protokola br. 1. koji se odnosi na nemogućnost aplikanata da se kandidiraju na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine; te presudio da postoji povreda člana 1. Protokola br. 12 zbog nemogućnosti aplikanata da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine.

Do danas ova konačna i obvezujuća presuda nije implementirana.

Vrata 2 – Implementacija presude Europskog suda za ljudska prava u slučaju Azra Zornić protiv BiH

U predmetu Zornić protiv Bosne i Hercegovine postupak je pokrenut po aplikaciji (br. 3681/06) protiv Bosne i Hercegovine koju je Sudu podnijela državljanka Bosne i Hercegovine Azra Zornić dana 19.12.2005. godine. Europski sud za ljudska prava dana 24.06.2014. godine, donosi konačnu i obvezujuću presudu.

Azra Zornić se ne izjašnjava kao pripadnica jednog od „konstitutivnih naroda“, nego kao građanka Bosne i Hercegovine, iz tog razloga je Sud ocjenio da je ovaj predmet identičan predmetu Sejdić i Finci. Iako se, za razliku od aplikanata u tom predmetu koji su romskog i jevrejskog porijekla, aplikantica u ovom predmetu ne izjašnjava kao pripadnica bilo koje određene skupine, i ona je onemogućena da se kandidira na izborima za Predsjedništvo BiH i Dom naroda po osnovu njenog porijekla.

Sud je utvrdio da je došlo do povrede člana 14. Konvencije u vezi sa članom 3. Protokola br. 1 u odnosu na nemogućnost da se aplikantica kandidira na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine te da je došlo do povrede člana 1. Protokola br. 12 u odnosu na nemogućnost da se aplikantica kandidira na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine. Sud je, također, presudio da je došlo do povrede člana 1. Protokola br. 12 u odnosu na nemogućnost da se aplikantica kandidira na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine.

Do danas ova konačna i obvezujuća presuda nije implementirana.

Vrata 3 – Implementacija presude Europskog suda za ljudska prava u slučaju Ilijas Pilav protiv BiH

U predmetu Pilav protiv Bosne i Hercegovine, Europski sud za ljudska prava je dana 17.05.2016. godine pokrenuo postupak povodom aplikacije (br. 41939/07) protiv Bosne i Hercegovine koju je Sudu podnio državljanin Bosne i Hercegovine Ilijas Pilav dana 24.09.2007. godine. 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 iz Srebrenice i izjašnjava se kao Bošnjak (jedan od „konstitutivnih naroda“). U vrijeme podnošenja aplikacije Sudu bio je član Narodne skupštine Republike Srpske.

Godine 2006, kao kandidat Stranke za BiH, aplikant je podnio svoju kandidaturu za izbore 2006. godine za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Dana 24.07.2006. godine, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine 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. Dana 20.09.2006. godine, Stranka za BiH i aplikant su se žalili Ustavnog судu BiH pozivajući se na povredu člana 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju. Dana 29.09.2006. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je utvrdio da nije došlo do povrede te odredbe (odлуka br. AP 2678/06).

Iako je pripadnik jednog od „konstitutivnih naroda“, aplikant je isključen iz prava da bude biran za člana Predsjedništva BiH uslijed spornog zahtjeva koji se odnosi na prebivalište. Sud je ocijenio da je ova isključenost zasnovana na kombinaciji etničkog porijekla i mesta 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. Stoga Sud nalazi da je došlo do povrede člana 1. Protokola br. 12 u pogledu nemogućnosti aplikanta da se kandidira na izborima za Predsjedništvo BiH.

Do danas ova konačna i obvezujuća presuda nije implementirana.

Vrata 4 – Implementacija presude Europskog suda za ljudska prava u slučaju Samir Šlaku protiv BiH

U predmetu Šlaku protiv Bosne i Hercegovine, Europski sud za ljudska prava je dana 3.05.2016. godine, donio presudu kojom je presudio da je došlo do povrede člana 14. Konvencije u vezi sa članom 3. Protokola br. 1, u odnosu na nemogućnost aplikanta da se kandidira na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine, te da je došlo do povrede člana 1. Protokola br. 12 u odnosu na nemogućnost aplikanta da se kandidira na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine i na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine.

Postupak u ovom predmetu pokrenut je povodom aplikacije (br. 56666/12) protiv Bosne i Hercegovine koju je Sudu podnio državljanin Bosne i Hercegovine, Samir Šlaku dana 8.08.2012. godine. Aplikant se žalio zbog toga što kao pripadnik albanske nacionalne manjine u BiH nema pravo kandidature na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine jer nije pripadnik nijednog „konstitutivnog naroda“.

Do danas ova konačna i obvezujuća presuda nije implementirana.

Vrata 5 – Implementacija presude Europskog suda za ljudska prava u slučaju Svetozar Pudarić protiv BiH

Svetozar Pudarić je aplikaciju Europskom суду за ljudska prava podnio zbog aplikantove nemogućnosti da se kao državljanin BiH srpske nacionalnosti s prebivalištem u Federaciji Bosne i Hercegovine kandidira na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Europski sud je u ovoj presudi istakao da je već utvrdio da sličan ustavni preduvjet predstavlja diskriminirajuću razliku u postupanju i kršenje člana 1. Protokola br. 12 u presudi Pilav protiv BiH, koja se ticala nemogućnosti Pilava etničkog Bošnjaka s prebivalištem u Republici Srpskoj, da se kandidira za člana Predsjedništva BiH.

Sud je, također, istakao da sam Ustav izričito ne uvjetuje vršenje pasivnih izbornih prava zahtjevima prebivališta (sa referencom na članove II.2 i V Ustava BiH), te da je takav uvjet uveden Izbornim zakonom BiH iz 2001. godine.

Sud je ponovio da se nijedna zakonska odredba domaćeg zakona ne smije tumačiti i primjenjivati na način nespojiv sa obvezama država prema Konvenciji, posebno ako bi to bilo u suprotnosti sa zabranom diskriminacije i šire s načelima na kojima se temelji Konvencija. To zasigurno vrijedi i za tuženu državu, čiji vlastiti Ustav Konvenciji daje "prioritet nad svim ostalim zakonima".

Sud nije našao nijednu činjenicu ili argument koji bi ga mogli uvjeriti da donese drugačiji zaključak o meritumu ove tužbe. Imajući u vidu vlastitu jurisprudenciju na tu temu, Sud je presudio da je u konkretnom slučaju aplikant bio diskriminiran zbog svoje nepodobnosti da se kandidira za Predsjedništvo BiH. Stoga je Sud presudio da je došlo do kršenja člana 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju.

Do danas ova konačna i obvezujuća presuda nije implementirana.

Vrata 6 – Implementacija bloka presuda Ustavnog suda Federacije BiH u vezi neustavnih naziva “župan”, “županija”, “bošnjački jezik” i sl.

Presudom Ustavnog suda Federacije BiH broj U-11/97 od 20.11.1997 i 11. 02. 1998. godine (“Službene novine Federacije BiH”, broj 24/98) Ustavni sud Federacije BiH je utvrđio da odredbe članova 4., 8., 9. i 78. Ustava Hercegbosanske županije nisu u skladu sa Ustavom Federacije BiH. Ustavni sud je, polazeći od definicije Ustava Federacije BiH, utvrđio da se Federacija BiH sastoji od federalnih jedinica s jednakim pravima i odgovornostima i da osnovna ideja o jednakopravnosti naroda mora biti održana i na kantonalmom nivou. Ta ideja mora doći do izražaja i u simbolima kantona (grb i zastava). Simboli kantona ne smiju predstavljati tradicije samo jednog konstitutivnog naroda (Hrvata), jer je to protivno osnovnoj ideji Ustava Federacije BiH, naglasio je Ustavni sud.

U presudi Ustavnog suda Federacije BiH broj U-29/98 od 11.11.1998. godine utvrđeno je da upotreba naziva “županija” u nazivu i u članovima od 1. do 18. Zakona o federalnim jedinicama (kantonima-županijama) (“Službene novine Federacije BiH”, broj 9/96) nije u skladu sa Ustavom Federacije BiH, jer je u članu I 2. Ustava Federacije BiH navedeno da se “Federacija Bosne i Hercegovine sastoji od federalnih jedinica (kantona)”.

Presudom Ustavnog suda Federacije BiH broj U-24/98 od 10.11.1998. godine utvrđeno je da 51 član ustava Kantona 10 (Livno) nije u skladu sa Ustavom FBiH, te da upotreba naziva “župan” u 15 članova Ustava toga kantona nije u skladu sa Ustavom Federacije BiH.

Presudom Ustavnog suda Federacije BiH broj U-13/99 od 4.11.1999. godine utvrđeno je da upotreba naziva “županija” i “župan” u pojedinim odredbama Ustava Srednjobosanskog kantona (preko 90 odredbi) nije u skladu sa Ustavom Federacije BiH. Također, presudom Ustavnog suda Federacije BiH broj U-12/99 od 29.03.2000. godine utvrđeno je da je upotreba naziva “župan” i “županija”, kao i “guverner” i “zamjenik guvernera” u Ustavu Hercegovačko-neretvanske županije-kantona, nije u skladu sa Ustavom Federacije BiH.

Presudom Ustavnog suda Federacije BiH broj U-7/98 od 07.07.1998. godine neustavnim su proglašene odredbe Ustava Zapadnohercegovačkog kantona i to članovi 8., 9., 10., i 30. kao i da upotreba naziva “županija” u Ustavu toga kantona nije u skladu sa Ustavom Federacije BiH.

Presudom Ustavnog suda Federacije BiH broj U-25/98 od 10.11.1998. godine neustavnim su proglašene odredbe Ustava Posavskog kantona u kojima se upotrebljava naziv “županija” i “župan” u Ustavu tega kantona

Iako, na prvi pogled, ove presude nemaju direktne veze sa izbornim sistemom i rješenjima u Izbornom zakonu BiH kako je važno s aspekta vladavine prava da se odgovori na pitanje zašto bi samo jedna presuda Ustavnog suad BiH (U-23/14) imala prioritet i isključivu primjenu, a ostale ne?

Vrata 7 – Implementacija odluke Ustavnog suda BiH U-14/12

Druga prepreka koja se mora riješiti jeste implementacija odluke Ustavnog suda BiH u predmetu U-14/12 od 26. marta 2015. godine donešenoj po apelaciji Željka Komšića. Ovom odlukom proglašene su neustavnim odredbe člana 80. stav (2) tač.4 i člana 83. stav (4) Ustava Republike Srpske; član IV.B.1. član 1 stav (2), te član IV.B.1 član 2. stavovi (1) i (2) Ustava Federacije BiH, kao i članovi 9.13, 9.14, 9.16 i 12.3 Izbornog zakona BiH.

Pobijanim odredbama Ustava RS propisano je da predsjednik RS-a ima dva potpredsjednika iz različitih **konstitutivnih naroda**, koji se biraju direktno sa liste kandidata za predsjednika Republike Srpske, tako da je za predsjednika izabran kandidat, koji ostvari najveći broj glasova, a za potpredsjednike su izabrani kandidati iz **druga dva konstitutivna naroda** koji imaju najveći broj glasova iza izabranog predsjednika Republike Srpske. Pobijanim odredbama Ustava Federacije BiH je propisano da predsjednik Federacije BiH ima dva potpredsjednika iz različitih **konstitutivnih naroda**, koji se biraju u skladu sa Ustavom FBiH. Pri izboru predsjednika i dva potpredsjednika FBiH najmanje trećina delegate iz klubova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata u Domu naroda može kandidirati predsjednika i dva potpredsjednika Federacije BiH što zahtjeva prihvatanje zajedničke liste tri kandidata većinom glasova u Predstavničkom domu Parlamenta FBiH, a zatim većinom glasova i u Domu naroda, uključujući većinu kluba svakog **konstitutivnog naroda**. Neustavnim su proglašeni i članovi 9.13, 9.14, 9.16 i 12.3 Izbornog zakona BiH koji razraduju ove ustavne odredbe entiteta u vezi sa izborom predsjednika i potpredsjednika entiteta.

Ovom odlukom Ustavni sud BiH je navedene odredbe proglašio neusklađenim sa članom II/4 Ustava BiH, te sa članom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Opća zabrana diskriminacije). Međutim, Ustavni sud BiH nije ukinuo navedene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona BiH, odnosno nije naložio Parlamentarnoj skupštini BiH, Narodnoj skupštini RS i Parlamentu Federacije BiH da izvrše usaglašavanje navedenih odredaba dok u domaćem pravnom sistemu ne budu usvojene ustavne i zakonske mјere kojima se okončava postojeća nesuklađenost Ustava BiH i Izbornog zakona BiH s Europskom konvencijom koju je već utvrdio Europski sud za ljudska prava u odredbama presuda u slučajevima Sejdic-Finci protiv BiH i Zornic protiv BiH. Ali, to ne amnestira vladajuće političke elite od obveze osiguranja jednakih prava svim svojim državljanima.

Bitna poruka ove odluke Ustavnog suda BiH je po ko zna koji put istaknuta činjenica, da cjelina Ustava BiH osim osnovnog teksta podrazumjeva i 15 međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima iz Aneksa I na Ustav BiH koji se direktno primjenjuju u BiH, prava iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sa svim protokolima, koja ne samo da se direktno primjenjuje u BiH, nego shodno članu II/2 Ustava BiH, imaju prioritet nad svim ostalim zakonima. Posebno je naglašeno da su prava zagarantirana članom II/4 Ustava BiH osigurana svim osobama bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi. Značaj ovoga člana posebno je naglašen članom X/2 Ustava BiH prema kojem se nijednim amandmanom na Ustav BiH ne može eliminirati, niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz člana II Ustava BiH, niti izmjeniti ova odredba.

Vrata 8 – Implementacija odluke Ustavnog suda BiH U-23/14

U presudi Ustavnog suda BiH U-23/14 od 1. decembra 2016. godine odredbe Izbornog zakona BiH u Poglavlju B član 10.12 stav (2) u dijelu koji glasi "Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu" su proglašene neustavnim, jer nisu u skladu sa Ustavom Federacije BiH u kojem je definirano da će se izabrati po jedan

Hrvat, Srbin i Bošnjak iz svakog kantona samo ako takvih ima među izabranim članovima u skupštini kantona. Naređeno je Parlamentarnoj skupštini BiH da te odredbe uskladi sa Ustavom BiH u roku od šest mjeseci. To još uvijek nije urađeno. U međuvremenu je u cilju nesmetanog funkcioniranja ustavno-pravnog sistema Centralna izborna komisija BiH 2018. godine donijela Uputstvo o izmjenama i dopunama Uputstva o postupku provedbe posrednih izbora za organe vlasti u BiH obuhvaćenih Izbornim zakonom BiH kojim je preciziran izbor delegate u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH iz deset kantona.

Nakon ove presude Ustavnog suda BiH Borjana Krišto je podnijela apelaciju u kojoj je osporila dijelove Ustava Federacije BiH u vezi s izborom delegata u Dom naroda Parlamenta FBiH. Međutim, ovu apelaciju je ubrzo povukla. Pretpostavka je da je dobila uvjeravanja iz najbližeg okruženja samog Ustavnog suda BiH da neovisno o obrazloženju presude U-23/14 njena apelacija neće biti prihvaćena, jer bi dovela do potpunog haosa i izvjesne paralize sistema.

U obrazloženju ove presude Ustavni sud BiH je prihvatio apelantovu konstrukciju "legitimno političko predstavljanje" koja implicira da su etničke grupe izborne jedinice, te time otvorio pandorinu kutiju u multietničkoj zajednici i dao šlagvort HDZ BiH da ultimatumima i ucjenama traži promjenu ne samo načina izbora delegata Doma naroda Parlamenta Federacije BiH (što je meritum presude U-23/14), nego i načina izbora članova Predsjedništva BiH, što se uopće ne tretira ovom presudom, nego je predmet presude Europskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić-Finci. Na taj način Ustavni sud BiH je u cjelini doveo u pitanje dosadašnji način biranja Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, ali ne samo njega, nego i svih drugih državnih, entitetskih, regionalnih i lokalnih institucija čiji se uspostava zasniva na etničkoj strukturi. Tako rukovodilac ili član svake institucije koja se zasniva na etničkoj pripadnosti ne bi imao „legitimitet“ ako bi za nj glasao pripadnik drugog naroda?! Naprimjer, sastav Vijeće ministara BiH, entiteske vlade, Dom naroda Parlamenta Federacije BiH, te Vijeće naroda RS-a, sve državne institucije, imenuju se po osnovu etničke pripadnosti kandidata. Međutim, mehanizmi njihovog izbora su različiti. Ako bi se doslovno primjenilo obrazloženje Ustavnog suda BiH, postavilo bi se pitanje, npr. s kakvim legitimitetom su Bošnjaci i Hrvati u Vladi Republike Srpske, jer oni, po tom obrazloženju, nisu legitimni predstavnici Hrvata i Bošnjaka u RS-u, jer ih je birala politička volja srpske većine u Narodnoj skupštini RS-a.

Podsjetimo da se članovi kantonalnih skupština biraju direktno od strane birača (naglasio S.A.) upisanih u Centralni birački spisak. Dakle, svih birača i Bošnjaka, i Hrvata, i Srba, i svih ostalih. Oni nisu ničim ograničeni da glasaju po svojoj savjesti za koga god žele. Već ta činjenica dovodi u pitanje sve ono što je Ustavni sud BiH naveo u obrazloženju ove presude. I kada bi se promjenila struktura delegata koji se biraju iz pojedinih skupština kantona u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH ništa se konceptualno ne bi promjenilo, jer samo slovnim tumačenjem obrazloženja presude U-23/14 svaki izabrani delegat ne bi imao punu legitimnost jer se izvorno birao od strane birača koji pripadaju drugim etničkim grupama ili se uopće etnički ne izjašnjavaju.

S druge strane, logika da se tamo gdje su Bošnjaci većina primjenjuje princip "legitimnog predstavljanja", a tamo gdje su Bošnjaci manjina da se ima primjeniti građanski princip političkog predstavljanja ne piše vodu, pa je tim neizvjesnija suštinska promjena Izbornog zakona BiH.

U slučaju izbora Predsjedništva BiH problem je što se ta promjena želi izvršiti, a da se ne zadire u promjene Ustava BiH. Dakle, uopće u fokusu nije sveobuhvatna rekonceptualizacija izbora svih članova Predsjedništva BiH, odnosno implementacija presude Europskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić-Finci, nego samo ostvarenje zahtjeva HDZ BiH za drugačijim izborom članova Predsjedništva BiH iz Federacije BiH. Dragan Čović je na press konferenciji 23. februara ove godine izjavio da je to moguće uraditi, a da se ne mijenja Ustav BiH.

Treba sačekati da se vide ta rješenja. Kako god, potrebno je izbjegći nove tužbe pred Europskim sudom za ljudska prava. Inisitiranje Čovića da se mijenja samo Izborni zakon BiH, a ne i Ustav BiH ima jasan politički razlog. Ako se uđe u promjene Ustava BiH mora se riješiti način biranja svih institucija u BiH, a ne samo Doma naroda Parlamenta Federacije BiH. A u tom slučaju se moraju izvršiti i značajne prepravke Ustava RS, načina njihovog biranja i njihove nadležnosti i to ne samo predsjednika i potpredsjednika RS, Vijeća naroda RS, nego i svih gradskih i općinskih lokalnih zajednica.

Postavlja se pitanje da li bi za takve opsežne izmjene ustava BiH Čović imao podršku Milorada Dodika?!

Vrata 9 – Implementacija 14. prioritnih preporuka iz Mišljenja Europske komisije o zahtjevu BiH za članstvo u Europskoj uniji

Država Bosna i Hercegovina je podnijela zahtjev za članstvo u Europskoj uniji 15. februara 2016. godine. Nakon toga, 20. septembra 2016. godine, Vijeće Europske unije pozvalo je Europsku Komisiju da podnese svoje mišljenje o ovom zahtjevu.

U Strategiji za zapadni Balkan iz februara 2018. godine, Komisija je navela da bi „uz stalni napor i angažman Bosna i Hercegovina mogla postati kandidat za članstvo“. Na samitu EU i zapadnog Balkana, koji je održan u Sofiji u maju 2018. godine, lideri EU potvrdili su svoju nedvosmislenu podršku europskoj perspektivi zapadnog Balkana, a partneri zapadnog Balkana su ponovili da su opredijeljni za ovu perspektivu koja predstavlja njihov strateški izbor. Lideri EU su usaglasili Deklaraciju iz Sofije i Agendu prioriteta iz Sofije, u kojima su navedene nove mjere za pojačanu saradnju s regionom u ključnim oblastima kao što su sigurnost, vladavina prava i migracije.

U Zaključcima i preporukama Komisija konstatira: “Bosna i Hercegovina i dalje ne zadovoljava u dovoljnoj mjeri kriterije koje se odnose na stabilnost institucija koje garantiraju demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i poštivanje i zaštitu manjina, a koje je Europsko vijeće postavilo u Kopenhagenu 1993. godine.”

Komisija, također, naglašava da će Bosna i Hercegovina morati temeljito poboljšati svoj zakonodavni i institucionalni okvir kako bi se osiguralo ispunjavanje 14 ključnih prioriteta, među kojima su:

1. Osigurati da se izbori provode u skladu s europskim standardima tako što će provesti relevantne preporuke OSCE-a/ODIHR-a i Venecijanske komisije, osigurati transparentnost finansiranja političkih stranaka i održati lokalne izbore u Mostaru.

[...]

4. Temeljno unaprijediti institucionalni okvir, uključujući i na učavnom nivou, kako bi se:

[...]

f) osigurala jednakost i nediskriminacija građana, posebno postupanje prema presudi Europskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci;

[...]

9. Jačati zaštitu prava svih građana, posebno osiguravanjem provedbe zakona o nediskriminaciji i o rodnoj ravnopravnosti.

Ove preporuke se ne mogu implementirati, a da se ne promijeni Ustav BiH i Izborni zakon BiH.

PRIJEDLOZI ZA NOVI BOSANSKOHERCEGOVAČKI DRUŠTVENI UGOVOR

Uporedo sa implementiranjem naprijed navedenih presuda Europskog suda za ljudska prava i domaćih ustavnih sudova potrebno je postići **konsenzus o novom društvenom ugovoru u BiH**. Naime, nakon potpisivanja okvirnog mirovnog ugovora u Daytonu, međunarodna zajednica je u BiH utvrdila politiku “čestih izbora”, tako da su izborni ciklusi održavani skoro svake druge godine (1996., 1998., 2000., 2002.), a kasnije u redovnim ciklusima (2006., 2010., 2014. i 2018.), pa je samim tim dolazilo i do čestih izmjena i modifikacija izbornog sistema. Iako je bilo pojedinaca, koji su se i formalno usprotivili toj koncepciji, prevladao je ovaj koncept i postratna Bosna i Hercegovina je ušla u proces rekoncilijacije i društvene rekonvalescencije, te izgradnje demokracije kroz česte, ali nedovoljno pripremljene izbore (čak i sa tehničke strane gledano – npr. u pogledu nepotpunih i lažnih biračkih spiskova, ali svakako ne samo sa te strane).

Pogrešna formula da se izgradnja demokracije u BiH može obaviti uz česte i uzastopne izborne cikluse (elektorska demokracija) uz prilagođavanje izbornog sistema željama međunarodne zajednice ili, čak, pojedinih subjekata te zajednice je politički, materijalno, organizaciono i kadrovski iscrpila i domaće i strane faktore. U principu nisu postignuti očekivani efekti, jer se na kraju toga procesa sve vratio na početak trijumfom nacionalnih stranaka na općim izborima 2002., 2006., 2014. i 2018. godine.

Zato bi se **prvo trebalo ići na promjenu Ustava BiH, a potom Izbornog zakona BiH** i tek onda ići na organizaciju narednih izbora. U tom kontekstu, a u cilju pojednostavljenja procedure donošenja odluka suvislo je razmotriti mogućnost obrazovanja jednodomnog bosanskohercegovačkog parlamenta, koji bi kao “ogledalo društva” odslikavao strukturu bh. društva, odnosno cijeli spektar političkih snaga i dominantnih društvenih grupa, kao i civilnog društva.

U pitanjima koja bi se tačno specificirala u Ustavu BiH, a koja spadaju u vitalni nacionalni interes pojedinih etničkih grupa, iz sastava Parlamenta BiH mogli bi se izdvojiti **pripadnici svake etničke grupe formirajući ad hoc domove naroda za usaglašavanje i zaštitu vitalnog nacionalnog interesa određene etničke grupacije**. Etnička grupa koja je pokrenula pitanje vitalnog nacionalnog interesa u Parlamentu BiH imala bi pravo veta u pogledu donošenja odluka Parlamenta BiH sve do odluke Ustavnog suda BiH.

U smislu pojednostavljenja političkog predstavljanja u i izvan Bosne i Hercegovine **neophodno bi bilo birati jednog predsjednika države** koji bi Ustavom podijeljenu nadležnost dijelio sa premijerom vlade. Predsjednik države bi se birao po dvokružnom većinskom izbornom sistemu glasanjem birača sa cijele teritorije države po principu “jedan čovjek - jedan glas - jednaka vrijednost” s mandatom od pet godina.

Parlament BiH bi se trebao birati po **personaliziranom sistemu proporcionalne reprezentacije** (slično izbornom modelu SR Njemačke) sa sistemom slabo strukturiranih lista. Neophodno je uvesti izborni prag (prohibitivnu klauzulu) od 5% u cijeloj zemlji odnosno na nivou države.

Izbor Parlamenta BiH, kojeg bi činilo 120 predstavnika, mogao bi se izvršiti **personaliziranim proporcionalnim izbornim postupkom sa dva glasa birača**:

- **jedan glas u uninominalnoj izbornoj jedinici (regiji)**, čime bi se izabralo 60 ili 50% predstavnika u jednočlanim izbornim jedinicama po izbornom sistemu relativne većine (“prvi dobija mjesto”) ili korištenjem preferencijalnog sistema;
- **jedan glas na nivou države kao jednoj izbornoj jedinici (at large)**, čime bi se izabralo preostalih 60 ili 50% članova Parlamenta, a izbor bi se vršio prema listovnom sistemu proporcionalne reprezentacije koristeći se sistemom slabo strukturiranih lista.

Također, neophodno je izvršiti i **reformu u izbornom zakonodavstvu** i to, prije svega, **u pogledu opredjeljenja prema stabilnom i dugoročnom izborom sistemu u BiH** koji će počivati na temeljnim principama savremenih demokratskih izbora: načelu općosti, načelu jednakosti, načelu direktnosti, načelu tajnosti i načelu slobodnih izbora. Neophodno je da izborni sistem u Bosni i Hercegovini ima sposobnost da omogući i neprestano jača političku integraciju bosanskohercegovačkog društva, odnosno da osigura da svi dijelovi bosanskohercegovačke političke zajednice doista sudjeluju u političkom procesu i da budu predstavljeni. Taj sistem nužno mora biti u stanju da vjerno odrazi svekoliku raznolikost bosanskohercegovačkog društva i osigura mehanizme djelotvorne zaštite interesa svakog segmenta toga društva.

U pogledu pristupa evropskim integracijama, što treba biti ideal svakog političkog napora, na planu usavršavanja bh. izbornog sistema neophodno je **prihvatići princip općeg, jednakog, slobodnog, direktnog i tajnog prava glasa**, a to prije svega znači prihvatići princip "jedan čovjek - jedan glas - jednaka vrijednost", uz maksimalnu zaštitu nacionalnih, kulturnih, etničkih, religijskih i drugih kolektivnih prava svih građana Bosne i Hercegovine.

U interesu građana BiH i daljeg jačanja demokracije, kao i s ciljem integriranja Bosne i Hercegovine u evropske i svjetske asocijacije neophodno je njen **izborni sistem uskladiti sa prihvaćenim međunarodnim standardima**. Prema važećim ustavnim rješenjima, jednoj trećini biračkog tijela u Bosni i Hercegovini oduzeto je ili aktivno ili pasivno biračko pravo za izbor članova Predsjedništva BiH i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Dugoročni i stabilni razvoj demokracije u Bosni i Hercegovini zahtjeva **ostvarenje konstitutivnosti građana BiH na cijeloj teritoriji BiH**, što podrazumijeva promjene u ustavno-pravnom sistemu kako države, tako i nižih nivoa vlasti. Taj napor, također, treba da rezultira punom nacionalnom ravnopravnosću i ostvarenju svih drugih sloboda i prava za sve građane u Bosni i Hercegovini na njenoj cijeloj teritoriji bez diskriminacije.

ZAKLJUČAK

Puko održavanje izbora svake druge godine (generalni, lokalni) bez kvalitativne reforme ustavno-pravnog, odnosno političkog sistema Bosnu i Hercegovinu drži u stanju "elektoralističke zablude". To se stanje mora promijeniti.

Slobodni smo zaključiti da je izbornu reformu, odnosno novi izborni sistem u BiH moguće tražiti na tragu ukupnih europskih i općenito demokratskih dostignuća. Na prvom mjestu, izbori trebaju osigurati proporcionalnost broja dobivenih glasova birača s brojem mjesta svake političke opcije u političkom predstavničkom tijelu. Na taj način se ostvaruje ravnopravnost i politička jednakost građana-birača. Proporcionalni sistem ili, pak, njegovo kombiniranje sa većinskim sistemom omogućava i društvenu i parlamentarnu ravnotežu, štiti i utvrđuje legitimitet i legalitet izabralih predstavnika.

Iz dosadašnjeg izlaganja bjelodano je da je za novi iskorak, posebno u vezi za europskim i euroatlantskim integracijama, Bosni i Hercegovini potrebna opsežna ustavna reforma, odnosno bosanskohercegovačkom društvu je neophodna temeljita ustavna i izborna reforma, koja može doći iz tri pravca:

(1) prvo izvršiti neophodne promjene Ustava BiH, pa potom Izbornog zakona BiH.

Treba se usvojiti novi građanski Ustav Bosne i Hercegovine. Sadašnji Ustav BiH – Anex IV je dio Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. On treba ostati ad acta kao jedna historijska nužnost, koja je u jednom vremenu odigrala važnu historijsku ulogu. Tekst Ustava mora biti plod konsenzusa svih političkih aktera u političkoj areni u BiH. Na državnom nivou sastavni dio ustavne reforme mora biti implementacija presuda Europskog suda za ljudska prava iz Strasbourg-a u slučajevima: Sejdic-Finci; Azra Zornić, Ilijas Pilav, Samir Šlaku i Svetozar Pudarić, kao implementacija svih konačnih i obvezujućih presuda Ustavnog suda BiH (Ljubić, Komšić itd.) i Ustavnog suda Federacije BiH.

Vladajuće etno-nacionalne političke elite se nalaze u limbu između vlastite želje za održanjem statusa-quo i onoga što obećavaju međunarodnoj zajednici. Taj licemjerni pristup nas drži u stanju „permanentne privremenosti“. U političkoj areni je sukob dvije političke koncepcije: etno-teritorijalne (Daytonske) koja zagovara ekskluzivni status i primat etničkih grupa tzv. konstitutivnih naroda u političkom predstavljanju, te građanske (strazburško-briselske) koja daje primat čl. 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji je, da paradoks bude potpun, sastavni dio Ustava BiH.^[1]

(2) Drugi pravac je da se odmah ide u političke izmjene Izbornog zakona BiH bez promjene Ustava BiH (na tragu onoga što traži HDZ BiH i Dragan Čović).

Ti zahtjevi se obrazlažu potrebom za implementacijom samo jedne odluke Ustavnog suda BiH (U- 23/14) kako bi se osiguralo „načelo legitimnog predstavljanja“. Ovaj pristup bi doveo do cementiranja prevaziđenog daytonskog rješenja o ekskluzivnom etno-teritorijalnom predstavljanju tzv. konstitutivnih naroda i za duži period onemogućio donošenje novog modernog građanskog Ustava BiH. Time bi se onemogućila i reforma zasnovana na građanskim principima političkog predstavljanja.

(3) Treći pristup je da se ide na najnužnije „tehničke“ izmjene Izbornog zakona BiH koje bi inter alia obuhvatile reformu imenovanja članova biračkih odbora i izbornih komisija; reformu registracije i identifikacije birača; reformu izbornih jedinica, te reformu glasačkog procesa korištenjem novih tehnologija (uvođenje optičkih skenera, kamere na biračkim mjestima i u Glavnom centru za brojanje i automatsku identifikaciju skeniranjem otiska prsta tzv. AFIS-a (Automated Fingerprint Identification System). Ovaj pristup bi samo odgodio agoniju „permanentne privremenosti“ jer ne bi odgovorio na najvažnije pitanje o obrazovanju, karakteru i kriterijima za funkcionalno političko predstavništvo.

□ Član 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima glasi: „Svaki građanin mora imati pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika navedenih u članu 2. i bez neutemeljenih ograničenja: a) sudjeluje u vođenju javnih poslova, direktno ili preko slobodno izabralih predstavnika; b) bira i bude biran na poštenim periodičnim izborima s općim i jednakim pravom glasa koji se moraju provoditi tajnim glasanjem, na način kojim se garantira slobodno izražavanje volje birača; c) ima pristup javnim službama u svojoj zemlji u skladu s načelom opće jednakosti.” O tome vidjeti u: Ibrahimagić, Omer, Sezović, Zarije, Arnautović, Suad, 2010., Politički sistem Bosne i Hercegovine Tom I Udžbenik, Promocult, Sarajevo, str. 75. Ovaj Međunarodni pakt je sastavni dio Ustava BiH - Aneks I Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini.

Suad Arnautović, doktor političkih nauka, autor je nekoliko stručnih i znanstvenih knjiga. Objavio je više od 20 znanstvenih i stručnih radova u znanstvenim i stručnim časopisima u BiH i inozemstvu, kao i više autorskih članaka, osvrta i komentara u dnevnim i sedmičnim printanim medijima.

U junu 2004. godine Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH dr. Arnautovića imenuje za člana Centralne izborne komisije BiH. Nakon isteka sedmogodišnjeg mandata, ponovo je imenovan za člana Centralne izborne komisije BiH 22. 09. 2011. godine, te 11.03.2020. godine. U periodu januar 2008 – maj 2009 dr. Arnautović je obavljao dužnost Predsjednika Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine. Prof. dr Suad Arnautović je bio angažiran u svojstvu spoljnog saradnika na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu u okviru prvog ciklusa studija na predmetima “Politički sistem Bosne i Hercegovine” i “Analiza politika”, u okviru drugog ciklusa studija na predmetima “Politički pluralizam u BiH” i “Izborni sistemi” kao i na doktorskom studiju na predmetu „Političko predstavljanje“.