

SAŽETAK

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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