

(НЕ)СПРОВОДИВОСТ ПРЕСУДЕ „СЕЈДИЋ - ФИНЦИ“

Сажетак

Пресудом „Сејдић – Финци“ Европски суд за људска права (ЕСЉП) је 2009. године закључио да се одредбама Устава (Анекс 4 Дејтонског мировног споразума) и Изборног закона БиХ, које уређују избор чланова Предсједништва БиХ криши Европска конвенција о људски правима и основним слободама. Изборна реформа у циљу спровођења ове и сличних пресуда ЕСЉП дио је обавеза које се стављају пред БиХ у процесу приступања ЕУ, али око начина спровођења изборних реформи још увијек није постигнут консензус између политичких представника конститутивних народа у БиХ.

С тога ћемо у овом раду покушати да идентификујемо модел изборних реформи који у највећој мјери уважава и циљ пресуде „Сејдић - Финци“ и питање спроводивости односно могућности постизања консензуса унутар БиХ.

У том циљу ћемо кроз анализу садржаја докумената релевантних за ову тему и кроз компаративну анализу сличних пресуда и случајева, представити потенцијалне моделе примјене пресуде „Сејдић - Финци“ и кроз анализу дискурса и политичких ставова политичких представника конститутивних народа у БиХ, те представника међународне заједнице и ЕУ размотрити питање спроводивости тих модела.

Кључне ријечи: Сејдић - Финци, Европски суд за људска права, БиХ, Изборни закон, Дејтонски споразум.

* Ауторка је истраживач-сарадник на Институту за политичке студије. Електронска адреса ауторке: jelena.vujanovic@pokreni.rs.

1. УВОД

У случају који су пред Европским судом за људска права покренули Дерво Сејдић и Јакоб Финци против Босне и Херцеговине, тврдећи да је начин избора чланова Предсједништва БиХ и делегата Дома народа Парламентарне скупштине БиХ супротан Европској конвенцији о људским правима и основним слободама, суд је 2009. године пресудио у њихову корист и наложио Босни и Херцеговини да у том смислу измјени одредбе Устава и Изборног закона БиХ.¹

Наиме, узимајући у обзир комплексност структуре БиХ и чињеницу да је њен политички и изборни систем резултат мировних преговора, Устав (Анекс 4 Дејтонског споразума)² и Изборни закон БиХ³ предвидјели су да се за функције чланова Предсједништва БиХ и делегата Дома народа Парламентарне скупштине БиХ кандидује по тзв. „националном кључу“ односно да су ове функције равномјерно распоређене између представника три конститутивна народа – Срба, Хрвата и Бошњака. Креирањем овакве политичке структуре полазило се од става „да ће изузетно етнички или политички подијељене државе обуставити унутрашње конфликте успостављањем равномјерне расподеле кључних функција.“⁴

С обзиром да је од самог настанка постдејтонске БиХ циљ оваквих законских рјешења, не само обезбјеђивање демократских избора већ и још битније – одржавање мира и заштите права и интереса сва три конститутивна народа, примјена пресуде „Сејдић - Финци“ се од стране три конститутивних народа и њихових политичких представника доживљава не као правно питање већ „као питање које задире у националне интересе“⁵.

¹ Европски суд за људска права, Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине, http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA, 30/01/2024.

² Витомир Поповић и Владимир Лукић, Документи: Дејтон - Париз, Институт за међународно право и међународну пословну сарадњу. Бања Лука, 1999.

³ Izborni zakon BiH, Službeni glasnik BiH, br. 23/2001, 7/2002, 9/2002, 20/2002, 25/2002 - ispr., 4/2004, 20/2004, 25/2005, 77/2005, 11/2006, 24/2006, 33/2008, 37/2008, 32/2010, 48/2011 - odluka US, 63/2011 - odluka US, 18/2013, 7/2014, 31/2016, 54/2017 - odluka US, 41/2020, 38/2022, 51/2022 i 67/2022;

⁴ Zlatan Begić i Zlatan Delić, "Constituency of peoples in the constitutional system of Bosnia and Herzegovina: Chasing fair solutions", International Journal of Constitutional Law, Oxford University Press, Oxford, Vol. 11, No. 2, 2013, pp. 447 – 465.

⁵ Јелена Вујановић, „Избори за чланове Предсједништва БиХ и могућности примјене пресуде „Сејдић - Финци“, Студенти у сусрет науци СТЕС 2019, Универзитет у Бањалуци, Бањалука, стр. 22.

С тога ћемо у овом раду покушати да идентификујемо модел изборних реформи који у највећој мјери уважава и циљ пресуде „Сејдић - Финци“ и питање спроводивости односно могућности постизања консензуса унутар БиХ.

У том циљу ћемо кроз анализу садржаја докумената релевантних за ову тему и кроз компаративну анализу сличних пресуда и случајева, представити потенцијалне моделе примјене пресуде „Сејдић - Финци“ и кроз анализу дискурса и политичких ставова политичких представника конститутивних народа у БиХ, те представника међународне заједнице и Европске уније размотрити питање спроводивости тих модела.

2. ИЗБОРИ ЗА ПРЕДСЈЕДНИШТВО БИХ

Предсједништво БиХ је колективни орган који руководи државом и представља је у међународним односима. Три члана Предсједништва су представници три конститутивна народа и бирају се непосредно и то тако што се српски члан бира простом већином гласова (“first past the post”) из Републике Српске као изборне јединице, а друга два – хрватски и бошњачки члан Предсједништва са територије Федерације Босне и Херцеговине. „Бирач уписан у Централни бирачки списак да гласа у ФБиХ може гласати или за Бошњака или за Хрвата, али не за обојицу. Изабран је бошњачки и хрватски кандидат који добије највећи број гласова међу кандидатима из истог конститутивног народа“ (Изборни закон БиХ).

Мандат Предсједништва БиХ је четири године а Предсједавајући овог колективног тијела се ротира на сваких осам мјесеци. Одлуке се доносе већином гласова, што хипотетички значи да два члана Предсједништва могу прегласати трећег, али зато је уведен механизам заштите националног интереса односно механизам по ком сваки члан Предсједништва може одлуку која је донесена прегласавањем прогласити као штетну по витални национални интерес ентитета из ког је изабран. У том случају о њој даље расправљају и двотрећинском већином о њој одлучују или Народна скупштина Републике Српске или бошњачки или хрватски делегати Дома народа ФБиХ, у зависности од тога ком конститутивном народу припада члан Предсједништва који је покренуо овај механизам.

Да би се неко кандидовао за члана Предсједништва БиХ треба да буде уписан у бирачки списак ентитета са чије територије ће бити

биран, да плати таксу за учешће на изборима и обезбиједи довољан број потписа подршке за кандидатуру (5000 потписа)⁶. Поред наведеног, кандидат доставља личне податке и изјаву о припадности конститутивном народу или групи осталих. Кандидат може да се не изјасни о националној припадности, „али неизјашњавање ће се сматрати као одустајање од права на изабрану, односно именовану функцију за коју је услов изјашњење о припадности конститутивном народу“ као што је случај са Предсједништвом БиХ.

3. ПРЕСУДА ЕСЉП У СЛУЧАЈУ „СЕЈДИЋ - ФИНЦИ“

Дерво Сејдић и Јакоб Финци, припадници ромске и јеврејске националне мањине у БиХ, поднијели су тужбу Европском суду за људска права против Босне и Херцеговине (Апликације 27996/06 и 34836/06) тврдећи да им је, с обзиром да се не изјашњавају као припадници неког од три конститутивна народа у БиХ, онемогућено право да се кандидују и буду бирани на изборима за члана Предсједништва БиХ и Дом народа БиХ.

Босна и Херцеговина се у поднесцима ЕСЉП-у у овом случају позивала на случај Жданокa против Латвије „у којем је Суд поново потврдио да земље уговорнице уживају знатну ширину у успостављању правила унутар свог уставног поретка која регулирају парламентарне изборе и састав парламента, а да се релевантни критерији могу мијењати у складу са хисторијским и политичким факторима који су својствени свакој држави.“⁷ У поднесцима БиХ је истицано да је потребно уважити да је структура БиХ резултат мировног споразума након разорних сукоба и да се не смије изгубити из вида крајњи циљ споразума, а то је постизање мира и успостављање демократског дијалога између конститутивних народа. БиХ се позивала на то да спорне одредбе које се односе на избор чланова Предсједништва БиХ и Дома народа БиХ, а које онемогућавају онима који се не изјашњавају као Срби, Хрвати или Бошњаци да се кандидују на те функције, „треба процјењивати спрема поменутој хисторијској позадини“ те да „још увијек није вријеме за политички систем који би био само одраз владавине већине,

⁶ Раније је требало 3000 потписа ако кандидата за члана Предсједништва предлаже партија/политички субјект или 1500 ако је независни кандидат, али је то измјењено.

⁷ Европски суд за људска права, Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине, http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA, 30/01/2024.

имајући посебно у виду истакнути значај моноетничких политичких странака и трајну међународну управу у Босни и Херцеговини.“⁸

Узимајући у обзир наведени став БиХ, ЕСЈП је ипак истакао „мишљења Венецијанске комисије“ која „показују да постоје такви механизми подјеле власти који не воде аутоматски до потпуног искључења представника осталих заједница“ и позвао се на чињеницу да се БиХ 2002. године, везано за чланство у Савјету Европе, обавезала да „у року од годину дана, уз помоћ Европске комисије за демократију путем права (Венецијанска комисија), преиспита изборну легислативу у свјетлу норми Вијећа Европе и изврши измјене тамо гдје је то потребно“⁹.

Европски суд за људска права је, у том смислу, 22. децембра 2009. године пресудио у корист подносилаца тужбе. У пресуди је наведено да су одредбе Устава и Изборног закона БиХ које уређују питања кандидовања на изборима за чланове председништва БиХ и Дом народа БиХ у супротности са Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама, односно пресуђује се „са 14 гласова за и три гласа против“ да постоји кршење члана 14. у вези с чланом 3. Протокола бр. 1. који се односи на немогућност апликаната да се кандидирају на изборима за Дом народа Босне и Херцеговине“ и „са 16 гласова за и један глас против да постоји повреда члана 1. Протокола бр. 12 због немогућности апликаната да се кандидирају на изборима за Председништво Босне и Херцеговине“¹⁰.

Издвојена мишљења на пресуду дао је судија Бонел, те суткиња Мијовић којој се придружио судија Хаџиев. У издвојеном мишљењу суткиња Мијовић је сматрала да је „Велико вијеће омануло у анализи како хисторијске позадине, тако и околности под којима је Устав БиХ донесен“ и питала се „да ли је на Европском суду да одлучи да је дошло вријеме за промјене?“¹¹ Ипак, суд је исто пресудио и у случају „Зорнић против БиХ“ у ком се Азра Зорнић жалила да јој је ускраћено право да се кандидује за поменуте органе јер се изјашњава као „грађанка БиХ“ а не као припадник једног од три конститутивна народа.¹²

⁸ Исто.

⁹ Исто.

¹⁰ Исто.

¹¹ Исто.

¹² Видјети у Borjana Krišto i Bariša Čolak, „Utjecaj odluka Europskog suda za ljudska prava na Ustav Bosne i Hercegovine“ Mostariensia: časopis za društvene i humanističke znanosti, Sveučilište u Mostaru. Mostar, br. 22 (1)/ 2018.

Треба поменути да поред националних мањина ни сви припадници конститутивних народа не уживају право да бирају и буду бирани за чланове Предсједништва. Тако „Срби који живе на територији Федерације БиХ немају могућност да се кандидују јер су одредбе изричите – два члана која долазе из ФБиХ морају бити хрватске и бошњачке националности. У исто вријеме они не могу ни да учествују у избору српског члана Предсједништва јер су, с обзиром на мјесто пребивалишта, регистровани да гласају на територији ФБиХ. Иста ситуација је и са Хрватима и Бошњацима који живе на територији Републике Српске“.¹³ А управо се тим поводом Илијаз Пилав, Бошњак са пребивалиштем на територији Републике Српске, жалио ЕСЉП-у и суд је и у овом случају („Пилав против БиХ“) 2016. године пресудио да је дошло до повреде члана 1. Протокола бр. 12 уз Конвенцију.

Иако је спровођење пресуда ЕСЉП дио захтјева Европске комисије на европском путу БиХ, измјене спорних изборних правила и даље нису усвојене. У наставку рада ћемо размотрити како на то гледа ЕУ, како политички представници конститутивних народа у БиХ и која су могућа рјешења, са фокусом на пресуду „Сејдић - Финци“ с обзиром да је најчешће помињана јер се и у друге две пресуде ради о истој материји.

4. ПОЛИТИЧКИ ДИСКУРСИ И РАЗЛИЧИТИ УГЛОВИ ГЛЕДАЊА

Од самог доношења пресуде ЕСЉП 2009. године, реформа уставних и законских одредби које се тичу изборног система и начина кандидовања без дискриминације по националном или територијалном основу¹⁴ дио је обавеза које се пред БиХ стављају у процесу приступања ЕУ. Примјена пресуда ЕСЉП, од којих је најчешће помињана „Сејдић - Финци“, дио је и 14 приоритета из Мишљења Европске комисије о апликацији за чланство БиХ у ЕУ¹⁵ из 2019. године. Након што је 2022. године, без обзира на неиспуњавање 14 приоритета, Босни и Херцеговини потврђен статус кандидата за чланство у ЕУ у јавности су се појавила питања „зашто пресуде из Стразбура нису међу

¹³ Јелена Вујановић, „Избори за чланове Председништва БиХ и могућности примјене пресуде „Сејдић-Финци“, Студенти у сусрет науци СТЕС 2019, Универзитет у Бањалуци, Бањалука, стр. 22.

¹⁴ Видјети пресуду ЕСЉП у случају „Пилав против БиХ“.

¹⁵ Transparency International u BiH, Proces integracije BiH u EU: 14 prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije 2 godine poslije, 2021.

приоритетима за кандидатски статус¹⁶. Међутим, из Делегације ЕУ одговарају да 14 приоритета из Мишљења 2019. године остају на снази¹⁷, а у Извјештају Европске комисије о БиХ за 2022. годину се критикује неспровођење реформи у овом погледу и наводи се да се парламентарне странке „нису могле договорити око рјешења за уставну и изборну реформу како би се Устав ускладио са Европском конвенцијом о људским правима, у складу са пресудама „Сејдић – Финци“ и пресудама у сличним предметима, упркос интензивном посредовању ЕУ и САД у преговорима“¹⁸. Поред тога, ово питање је реактуелизовано и у оквиру Савјета Европе, те се одлуком Сталних представника држава чланица Савјета Европе из јуна 2023. године тражи од БиХ да хитно покрене изборне реформе у циљу спровођења пресуда ЕСЉП, посебно помињући пресуду „Сејдић - Финци“¹⁹.

Иако је ово питање постављено као услов у даљем процесу европских интеграција консензуса и даље нема, а наратив да је рјешење питања примјене „Сејдић - Финци“ постало тзв. „хрватско питање“ истичу и сами апликанти у тужби.²⁰

Наиме, из Републике Српске већ годинама стижу изјаве да сви политички представници Срба прихватају да се „члан Предсједништва из Републике Српске бира на територији тог ентитета као једној изборној јединици директним гласањем, без националног префикса“²¹, те да је „остатак тог посла на Федерацији БиХ“²². На тај начин се подвлачи став да су за Републику Српску предлози о избору само једног члана Предсједништва БиХ (предлог Венецијанске комисије²³) или предлози да три члана Предсједништва бира Парламентарна скупштина

¹⁶ Slađan Tomić, Zašto presude iz Strazbura nisu među prioritetima za kandidatski status, <https://www.newipe.net/2022/10/25/zasto-presude-iz-strazbura-nisu-medju-prioritetima-za-kandidatski-statusa-bih/>, 18/07/2023.

¹⁷ Исто.

¹⁸ Evropska komisija, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2022, Brisel, 2022, стр. 4.

¹⁹ European Council, H46-4 Sejdić and Finci group v. Bosnia and Herzegovina (Application No. 27996/06).

²⁰ Harun Cero, Finci: Presuda Sejdić - Finci prerasla u hrvatsko pitanje, <https://balkans.aljazeera.net teme/2016/11/15/finci-presuda-sejdic-finci-prerasla-u-hrvatsko-pitanje>, 20/07/2023.

²¹ B92, Додик: јасан став о „Сејдић - Финци“, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=10&dd=04&nav_category=167&nav_id=761384, 15/07/2023.

²² Blic, Dodik ostao pri svome: "Nema napretka bez reforme Ustava i Izbornog zakona", <https://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/dodik-ostao-pri-svome-nema-napretka-bez-reforme-ustava-i-izbornog-zakona/vc8r9z8>, 17/07/2023.

²³ С обзиром да Венецијанска комисија у случајевима Белгије, Северне Ирске или Јужног Тирола никада није предлагала уклањање националних или етно-језичких принципа „разумно је поставити питање да ли је ово саветодавно тело за уставна питања у потпуности напустило компаративно резонување у контексту крхких мировних споразума о

БиХ²⁴ неприхватљиви, и истовремено пребацује „медијска лоптица“ на представнике Бошњака и Хрвата истицањем да је ту кочница и да „није дошло до приближавања ставова Бошњака и Хрвата у вези са измјенама изборног закона“²⁵.

Проблем у Федерацији БиХ односно проблем између политичких представника Бошњака (прије свега СДА у ранијем периоду) и Хрвата је у томе што су представници Бошњака против дјелења Федерације БиХ на две изборне јединице²⁶ и пропагирају рјешења која јачају унитаризам БиХ и просто избацивање изјава о националности као услова за кандидовање наводно се залажући за грађански концепт, а заправо за сопствене интересе јер без правила која гарантују равноправно и једнако представљање конститутивних народа они као најбројнији народ могу да прегласају све. Са друге стране за Хрвате то може да значи да потпуно остају без свог члана Предсједништва јер чак и са тренутним системом, у појединим изборним циклусима, долази до тога да представници Хрвата оптужују представнике Бошњака да су изборним инжињерингом и прегласавањем изабрали и хрватског члана Предсједништва који одговара њиховим интересима (као што је био случај са избором Жељка Комшића).²⁷

И док са једне стране имамо представнике ЕУ и међународне заједнице који креирају наратив о важности овог питања, али суштински се не баве њиме, а са друге супротстављене ставове политичких представника Срба (пребацивање лоптице на ФБиХ), Хрвата (захтјев са сигурном представљеношћу у Предсједништву) и Бошњака (националистичка реторика која се декларативно позива на грађански концепт БиХ), дотле грађани и НВО не вјерују да ће до промјена доћи.²⁸

подели власти“ - Ivan Pečić, „Territorial Distribution Requirements Without Centripetal Pitfalls: Electoral Design for Power-Sharing Collective Presidencies“, *Ethnopolitics*, Routledge, pp. 12.

²⁴ Един Хоџић и Ненад Стојановић, Нови-стари уставни инжињеринг? Изазови и импликације пресуде европског суда за људска права у предмету Сејдић и Финци против БиХ, Аналитика – центар за друштвена истраживања, Сарајево, 2011.

²⁵ Radio Ljubuški, Dodik: Realan ponovni neuspjeh izborne reforme, volio bih da sam u krivu, <https://radioljubuski.ba/index.php/2022/03/19/dodik-realan-ponovni-neuspjeh-izborne-reforme-volio-bih-da-sam-u-krivu/>, 18/07/2023.

²⁶ Пресс РС, Бошњаци против две изборне јединице у ФБиХ, <http://pressrs.ba/info/vesti/bosnjaci-protiv-dve-izborne-jedinice-u-fbih-01-04-2012>, 16/07/2023.

²⁷ Vera Soldo, Nije fer da Bošnjaci biraju hrvatskog člana Predsjedništva, <https://www.dw.com/hr/dragan-%C4%8Dovi%C4%87-nije-fer-da-bo%C5%A1njaci-biraju-hrvatskog-%C4%8Dlana-predsjedni%C5%A1tva/a-45658709>, 19/07/2023.

²⁸ Pod lupom, Izborna reforma u Bosni i Hercegovini traje već godinama, a dosadašnji rezultati su nedovoljni!, <https://dnevni.ba/dnevni/izborna-reforma-u-bosni-i-hercegovini-traje-vec-godinama-dosadasnji-rezultati-su-nedovoljni/>, 20/07/2023.

Ипак, почетком јуна 2023. године представници странака које су заједно у власти на БиХ нивоу од избора 2022. године - Милорад Додик (СНСД), Драган Човић (ХДЗ) и Нермин Никшић (СДП) формирали су радну групу за измјене изборног закона БиХ.²⁹

Ми ћемо у наставку представити неколико потенцијалних модела примјене пресуде „Сејдић - Финци“ осврћући се на питање прихватљивости за релевантне актере и питање циља саме реформе.

5. (НЕ)СПРОВОДИВОСТ ПРЕСУДЕ „СЕЈДИЋ - ФИНЦИ“

Дејтонска структура БиХ и изборно законодавство произашло из те структуре резултат су мировног споразума и договора да сва три конститутивна народа буду, не само равноправно заступљена, већ и да имају механизме заштите виталних националних интереса. У том смислу свака изборна реформа у БиХ, па и она ради спровођења пресуде „Сејдић - Финци“, доноси и питање одржавања стабилности у условима ионако крхких међунационалних односа.

С тога ћемо приликом представљања потенцијалних модела размотрити и питање потенцијалних ефеката самог модела и питање остваривости с обзиром на ставове релевантних политичких актера из три конститутивна народа.

5.1. Изјава о агрегацији

Јужни Тирол (италијанска провинција) је примјер система подјеле позиција у извршној власти према националном кључу између три етничке групе – италијанске, њемачке и ладино. Сваких 10 година се одржава попис на коме се грађани „приклањају“ једној од ове три групе или се у супротном одричу права на кандидовање. То значи да се „остали“, они који нису припадници неке од ове три групе, ради могућности пасивног бирачког права „морају агрегирати једној од три етно-језичке скупине. Важно је истаћи да је ријеч о изјашњавању које се сматра индивидуалном декларацијом о агрегацији, а не декларацијом о идентитету“³⁰ и да ЕСЉП-у никада није стигла ниједна тужба на ове одредбе.

²⁹ Klix, Čović, Nikšić i Dodik formirali tim za pripremu izmjena Izbornog zakona: Rok od šest mjeseci, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/covic-niksic-i-dodik-formirali-tim-za-pripremu-izmjena-izbornog-zakona-rok-od-sest-mjeseci/230601145>, 21/07/2023.

³⁰ Хоџић, Един и Стојановић, Ненад, Нови-стари уставни инжињеринг? Изазови и импликације

Међутим, у Босни и Херцеговини је питање националне припадности изразито осјетљиво и до те мјере „објективизирано“³¹ да иако ни сада не постоје правне препреке да се припадник било које етничке групе у сврху кандидовања на изборима за Предсједништво БиХ изјасни као Србин, Хрват или Бошњак³², постоји препрека притиска јавности и „морала“ која је за појединце непремостива.

5.2. Индиректан избор

Предлози да чланове Предсједништва (једног или три) бира Парламентарна скупштина БиХ нису нови. Иако је већ годинама јасно да је за Републику Српску неприхватљиво то рјешење, такав став је поново подвучен почетком 2023. године након што је амерички амбасадор актуелизовао „априлски пакет“³³ за БиХ у ком се помиње и један предсједник БиХ са церемонијалним овлаштењима ког бира Парламентарна скупштина БиХ.

Рјешење које би се можда могло разматрати било би увођење индиректног избора чланова Предсједништва БиХ из Народне скупштине Републике Српске (један члан) и из Парламента ФБиХ (два члана, уз одредбу да не могу оба припадати истој етничкој групи).³⁴ Иако су сви политички актери Републике Српске (а то је потврдила и Народна скупштина Републике Српске својим закључцима још 2013. године³⁵) става да је прихватљив искључиво непосредан избор једног члана из Републике Српске, и индиректан избор из Народне скупштине би имао својих предности за овај ентитет – постојала би још јаснија линија одговорности члана Предсједништва институцијама Републике Српске и сигурнија комуникација јер не би могло долазити до кохабитације (да

пресуде европског суда за људска права у предмету Сејдић и Финци против БиХ, Аналитика – центар за друштвена истраживања, Сарајево, 2011.

³¹ Исто.

³² Видјети у Јелена Вујановић, „Избори за чланове Председништва БиХ и могућности примјене пресуде „Сејдић - Финци“, Студенти у сусрет науци СТЕС 2019, Универзитет у Бањалуци, Бањалука.

³³ „Априлски пакет“ је пакет уставних промјена који су 2006. године иницирали САД и ОХР. Предвиђао је да се трочлано Предсједништво БиХ замјени са једним предсједником БиХ и два потпредсједника, као и проширење надлежности Савјета министара БиХ. Кандидате за такав формат Предсједништва могли би бити номиновани од 20% чланова Дома народа или 10% чланова Представничког дома. Клубови конститутивних народа у Дому народа би на основу номинованих предлога бирали по једног кандидата чиме би се формирала листа од три кандидата која би се упућивала Представничком дому на потврђивање.

³⁴ Исто;

³⁵ Б92, Додик: јасан став о „Сејдић-Финци“ https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=10&dd=04&nav_category=167&nav_id=761384, 15/07/2023.

је члан Предсједништва из једне странке/коалиције а већина у НСРС из друге. Међутим, политички представници Бошњака би мало вјероватно прихватили модел којим се чланови Предсједништва свде на делегате или представнике парламената ентитета.

5.3. Појединачни непреносиви глас у једној изборној јединици за пет чланова Предсједништва

Узимајући у обзир податке из изборног циклуса 2006. године и неколико циљева као што су равноправна представљеност, могућност кандидовања, спријечавање доминације и стратешког гласања било које групе, Даниел Бокслер (*Daniel Bochsler*)³⁶ предлаже да се Предсједништво прошири на пет чланова који би се бирали из једне изборне јединице са јединствене листе. Пет кандидата који освоје највише гласова постали би чланови Предсједништва а „етничка квота би се примјењивала само ако је то нужно, односно ако један од конститутивних народа нема свог представника међу ових пет чланова“.³⁷ По Бокслеровом прорачуну³⁸ ниједан народ нема довољно бирача да прегласа друге и заузме сва мјеста, а посматрано према претходним резултатима избора Срби би сигурно имали једног члана, Бошњаци два, Хрвати би имали једно гарантовано мјесто и пето мјесто би остало предмет конкуренције преосталих српских или мултиетничких партија. Према аутору овај модел би обезбједио пропорционалност представљања и спријечио ситуацију у којој један народ бира члана Предсједништва другог народа. Међутим, конститутивни народи, нарочито Срби и Хрвати којих је мање од Бошњака, желе сигурну и једнаку заступљеност на кључним функцијама, а не пропорционалност јер између њих и даље не постоји изграђено повјерење и потенцијална доминација представника једног народа у Предсједништву, за коју постоји могућност у овом моделу, је за већину актера неприхватљива.³⁹

³⁶ Daniel Bochsler, "Non-discriminatory Rules and Ethnic Representation: The Election of the Bosnian State Presidency", *Ethnopolitics*, Routledge, 11 (1)/2012, pp. 66 – 84.

³⁷ Јелена Вујановић, „Избори за чланове Председништва БиХ и могућности примјене пресуде „Сејдић-Финци“, у Студенти у сусрет науци СТЕС 2019, Универзитет у Бањалуци, стр. 28.

³⁸ Daniel Bochsler, "Non-discriminatory Rules and Ethnic Representation: The Election of the Bosnian State Presidency", *Ethnopolitics*, Routledge, 11 (1)/2012, pp. 66 – 84.

³⁹ Mirza Korajlić, „Izborni modaliteti Predsjedništva BiH (poticaj odluke Sejdić/Finci)“, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2011.

5.4. Геометријска средина

„Правило геометријске средине омогућује избор кандидата популарних међу мањином и већином, на начин да је изабран кандидат са највећом геометријском средином (ГС) гласова већине (Гвећине) и гласова мањине (Гмањине)⁴⁰ по формули $ГС = \sqrt{(Гвећине \times Гмањине)}$. У случају БиХ то би значило да постоји једна изборна јединица (БиХ) са три изборна простора: А – Кантони са бошњачком већином, Б – Кантони са хрватском већином и В – Република Српска. Сваки бирач има један глас и заокружује једног кандидата без националног предзнака са листе на којој су сви, али се из сваког од три простора бира члан Предсједништва са највећом оствареном геометријском средином по формули: $\sqrt{(\text{гласови освојени на појединачном простору} \times \text{гласови освојени у БиХ})}$;

Овакав модел би обезбиједио представљеност сва три конститутивна народа (јер су простори тако подјелени да сваки од три конститутивна народа у једном од њих има већину) али са фаворизацијом умјеренијих кандидата који би поред највише гласова у свом етничком простору имали и подршку у цијелој БиХ, што би дугорочно могло значити фаворизовање умјереније предизборне комуникације и јачање повјерења.⁴¹ Истовремено овај модел би рјешио проблем изборног права Срба из ФБиХ и Бошњака и Хрвата из Републике Српске који по тренутном изборном систему не могу гласати за члана Предсједништва своје етничке групе.

Проблем је поново питање прихватљивости модела за политичке представнике конститутивних народа с обзиром на доминантно национални дискурс међу њима и дубоке подјеле у БиХ које доводе до тога да се фаворизовање умјерености не гледа као позитиван ефекат модела већ као опасност да би овакав изборни модел довео до избора чланова Предсједништва који „издају“ интересе своје етничке групе да би били прихватљиви другим етничким групама.

⁴⁰ Исто, стр. 9.

⁴¹ Един Хоџић и Ненад Стојановић, *Нови-стари уставни инжињеринг? Изазови и импликације пресуде европског суда за људска права у предмету Сејдић и Финци против БиХ*, Аналитика – центар за друштвена истраживања, Сарајево, 2011.

5.5. Комбиновани модел

С обзиром да представници Републике Српске инсистирају на непосредном избору члана Предсједништва из овог ентитета са укидањем изјаве о националности, да представници Хрвата инсистирају на моделу који ће им обезбједити да им члана Предсједништва не бирају Бошњаци а представници Бошњака не желе да пристану на подјелу ФБиХ на две изборне јединице⁴², из којих би се непосредно бирала два члана Предсједништва, јер вјерују да то води ка стварању трећег, хрватског, ентитета у БиХ⁴³ поставља се питање које је онда могуће компромисно рјешење.

Полазећи од ових ставова али и од тога да су постојали предлози Хрватских странака попут ХДЗ⁴⁴ и договори представника Хрвата и Бошњака⁴⁵ о томе да ФБиХ остане јединствена изборна једница али подјелена на два или више подручја једно од компромисних рјешења може бити комбинација непосредног избора простом већином и геометријског модела на начин да се један члан Предсједништва бира из Републике Српске простом већином, а да се два члана Предсједништва бирају из ФБиХ као једне изборне јединице подјелене на два простора (простор А и Б из претходног одјељка) геометријском средином по формули $\sqrt{\text{гласови освојени на појединачном простору}}$ х гласови освојени у ФБиХ).

У Табели 1. представљени су резултати избора из 2010. године када је Жељко Комшић изабран за хрватског члана Предсједништва гласовима Бошњака – он је у хрватским кантонима освојио мање гласова од Борјане Кришто (ХДЗ) али је у кантонима са већински бошњачким становништвом освојио огroman број гласова и тако побједио.

⁴² Пресс РС, Бошњаци против две изборне јединице у ФБиХ, <http://pressrs.ba/info/vesti/bosnjaci-protiv-dve-izborne-jedinice-u-fbih-01-04-2012>, 16/07/2023.

⁴³ Marija Augustinović i Enis Zebić, Uoči razgovora o Izbornom zakonu ponovo priča o trećem entitetu u BiH, <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-izborni-zakon-razgovori-i-prica-o-trecem-entitetu/31714745.html>, 16/07/2023.

⁴⁴ Klix, HDZ BiH obznanio prijedlog izmjena Izbornog zakona: U FBiH bi se formirala izborna područja A, B i C, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/hdz-bih-obznanio-prijedlog-izmjena-izbornog-zakona-u-fbih-bi-se-formirala-izborna-podrucja-a-b-i-c/170308096>, 30/01/2024.

⁴⁵ Ал Џазира, СДА и ХДЗБиХ за директан избор Предсједништва, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/sda-i-hdzbih-za-direktan-izbor-predsjednistva>, 16/07/2023.

Табела 1. Резултати избора за хрватског чланова Председништва БиХ

Кандидат	Б = кантони 2,6,7,8 и 10	Д = ФБиХ	$\sqrt{Б*Д}$
Жељко Комшић (СДП)	54 356	337 065	135 357
Борјана Кришто (ХДЗ БиХ)	89 696	109 758	99 221

Извор: Јелена Вујановић, „Избори за чланове Председништва БиХ и могућности примјене пресуде „Сејдић-Финци“, у *Студенти у сусрет науци СТЕС 2019*, Универзитет у Бањалуци, стр. 31

*подаци о броју гласова доступни на сајту www.izbori.ba⁴⁶

Као што се види у Табели 1, када би на ове изборе примјенили модел геометријске средине Комшић би и даље побједио те је питање да ли је онда ово прихватљив модел за хрватске странке. Могао би, ипак, бити. Примјеном овог модела на датом примјеру разлика између кандидата пада са више од 200 000 гласова на 35 000. Да су представници ХДЗ 1990, чији кандидат је на тим изборима био трећи по броју гласова, подржали кандидаткињу ХДЗ, по систему просте већине и даље би побједио Комшић, али по моделу геометријске средине побједила би Борјана Кришто. То значи да овај модел ипак значајно умањује могућност да Бошњаци бирају Хрватима члана Предсједништва, а истовремено рјешава проблем примјене пресуде „Сејдић – Финци“.

6. ЗАКЉУЧАК

С обзиром да примјена пресуде „Сејдић – Финци“ и других сличних пресуда ЕСЈП захтјева измјене изборног законодавства у БиХ које гарантују равноправност и контролне механизме конститутивним народима јасно је да ово није само правно питање већ и питање очувања стабилности. Чак је и приликом доношења пресуде „Сејдић – Финци“ судија Бонел дао издвојено мишљење у ком је питао да ли је заиста право на кандидовање конкретних појединаца толико важно да се због њега „пониште мир, сигурност и јавни ред уведен за цијелу нацију – укључујући и њих саме“.⁴⁷

У том смислу, није лако пронаћи рјешење којим би били задовољни и спољни фактори који инсистирају на спровођењу пресуде

⁴⁶ На сајту су доступни подаци о броју освојених гласова по општинама. Подаци о броју освојених гласова у простору Б добијени су сабирањем гласова из општина које припадају том простору.

⁴⁷ Европски суд за људска права, Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине, http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA, 30/01/2024.

(Европска комисија) и унутрашњи фактори који имају супростављене погледе и на циљеве и на моделе изборне реформе (представници три конститутивна народа). Анализа ставова релевантних фактора и доносиоца одлука, показује да од поменутих модела једино онај који комбинује непосредан избор једног члана Предсједништва из Републике Српске простом већином гласова а без изјашњавања о националности и избор два члана Предсједништва, без националног изјашњавања, из ФБиХ као једне изборне јединице подјељене на два простора моделом геометријске средине – испуњава и циљ пресуде и нуди могућност за постизање компромиса између супростављених ставова политичких представника конститутивних народа. „Уграђивањем консоцијацијских елемената унутар дистрибутивних механизма који промовишу паритет између две етничке групе, могу се спречити негативни исходи као што су стратешко гласање доминантне групе и токенизам према мањинским кандидатима“.⁴⁸ Овај модел би могао бити прихватљив и за Србе (јер се задржава непосредан избор члана Предсједништва из Р. Српске) и за Бошњаке (јер ФБиХ остаје једна изборна јединица) и за Хрвате (јер за избор једног члана Предсједништва гласови из простора са већински хрватским становништвом добијају на снази и смањује се могућност да им Бошњаци бирају члана Предсједништва).

Чињеница је да ни овај модел не рјешава сва питања покренута након пресуде Сејдић-Финци и других поменутих пресуда ЕСЉП али с обзиром на поновно актуелизовање теме и формирање радне групе за измјене изборног закона БиХ дјелује да он може бити добра почетна тачка за разматрање.

ЛИТЕРАТУРА

Вујановић, Јелена, „Избори за чланове Председништва БиХ и могућности примјене пресуде „Сејдић - Финци“, *Студенти у сусрет науци СТЕС 2019*, Универзитет у Бањалуци, Бањалука, стр. 21-35;

Поповић, Витомир и Лукић, Владимир *Документи: Дејтон - Париз*, Институт за међународно право и међународну пословну сарадњу. Бања Лука, 1999.

Хоћић, Един и Стојановић, Ненад, *Нови-стари уставни инжињеринг? Изазови и импликације пресуде европског суда за људска права*

⁴⁸ Ivan Pečić, „Territorial Distribution Requirements Without Centripetal Pitfalls: Electoral Design for Power-Sharing Collective Presidencies“, *Ethnopolitics*, Routledge, pp. 19.

у предмету *Сејдић и Финци против БиХ*, Аналитика – центар за друштвена истраживања, Сарајево, 2011;

Begić, Zlatan i Delić, Zlatan, “Constituency of peoples in the constitutional system of Bosnia and Herzegovina: Chasing fair solutions”, *International Journal of Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, Vol. 11, No. 2, 2013, pp. 447 – 465;

Bochsler, Daniel, “Non-discriminatory Rules and Ethnic Representation: The Election of the Bosnian State Presidency“, *Ethnopolitics*, Routledge, 11 (1)/2012, pp. 66–84;

Evropska komisija, *Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2022*, Brisel, 2022;

Korajlić Mirza, „Izborni modaliteti Predsjedništva BiH (poticaj odluke Sejdjić/Finci)“, *Fondacija Centar za javno pravo*, Sarajevo, 2011;

Krišto, Borjana, I Bariša Čolak. „Utjecaj odluka Europskog suda za ljudska prava na Ustav Bosne i Hercegovine“ *Mostariensia: časopis za društvene i humanističke znanosti*, Sveučilište u Mostaru, Mostar, br. 22 (1)/ 2018.

Pepić, Ivan, Territorial Distribution Requirements Without Centripetal Pitfalls: Electoral Design for Power-Sharing Collective Presidencies“, *Ethnopolitics*, Routledge, pp. 1-23;

Transparency International u BiH, *Proces integracije BiH u EU: 14 prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije 2 godine poslije*, 2021.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

Европски суд за људска права, *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине*, 2009; http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.asp?id=1008&langTag=bs-BA, 30/01/2024.

European Council, *H46-4 Sejdić and Finci group v. Bosnia and Herzegovina (Application No. 27996/06)*;

Izborni zakon BiH, Službeni glasnik BiH, br. 23/2001, 7/2002, 9/2002, 20/2002, 25/2002 - ispr., 4/2004, 20/2004, 25/2005, 77/2005, 11/2006, 24/2006, 33/2008, 37/2008, 32/2010, 48/2011 - odluka US, 63/2011 - odluka US, 18/2013, 7/2014, 31/2016, 54/2017 - odluka US, 41/2020, 38/2022, 51/2022 i 67/2022;

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Ал Цазира, *СДА и ХДЗБиХ за директан избор Предсједништва*, 2013, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/sda-i-hdzbih-za-direktan-izbor-predsjednistva>, 16/07/2023.

Б92, *Додик: јасан став о „Сејдић-Финци“*, 2013, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=10&dd=04&nav_category=167&nav_id=761384, 15/07/2023.

Пресс РС, *Бошњаци против две изборне јединице у ФБИХ*, 2012, <http://pressrs.ba/info/vesti/bosnjaci-protiv-dve-izborne-jedinice-u-fbih-01-04-2012>, 16/07/2023.

Augustinović, Marija i Zebić, Enis, *Uoči razgovora o Izbornom zakonu ponovo priča o trećem entitetu u BiH*, 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-izborni-zakon-razgovori-i-prica-o-trecem-entitetu/31714745.html>, 16/07/2023.

BN, *Savjet Evrope traži hitnu promjenu izborne reforme*, 2023, <https://www.rtvbn.com/4044857/savjet-evrope-trazi-hitnu-promjenu-izborne-reforme>, 19/07/2023.

Buka, *Vijeće Evrope vlastima u BiH: Krajnje je vrijeme da se izvrše presude Sejdić-Finci*, 2023, <https://6yka.com/bih/vijece-evrope-vlastima-u-bih-krajnje-je-vrijeme-da-se-izvrse-presude-sejdic-finci>, 19/07/2023.

Blic, *Dodik ostao pri svome: Nema napretka bez reforme Ustava i Izbornog zakona*, 2022, <https://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/dodik-ostao-pri-svome-nema-napretka-bez-reforme-ustava-i-izbornog-zakona/vc8r9z8>, 17/07/2023.

Vijesti, *Indirektan izbor članova Predsjedništva BiH ponovo 'u igri'*, 2023, dostupno na: <https://www.vijesti.ba/clanak/601796/indirektan-izbor-clanova-predsjednistva-bih-ponovo-u-igri>, 20/07/2023.

Klix, Čović, Nikšić i Dodik formirali tim za pripremu izmjena Izbornog zakona: *Rok od šest mjeseci*, 2023, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/covic-niksic-i-dodik-formirali-tim-za-pripremu-izmjena-izbornog-zakona-rok-od-sest-mjeseci/230601145>, 21/07/2023.

Klix, HDZ BiH obznanio prijedlog izmjena Izbornog zakona: U FBiH bi se formirala izborna područja A, B i C, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/>

hdz-bih-obznanio-prijedlog-izmjena-izbornog-zakona-u-fbih-bi-se-formirala-izborna-podrucja-a-b-i-c/170308096, 30/01/2024.

Pod lupom, *Izborna reforma u Bosni i Hercegovini traje već godinama, a dosadašnji rezultati su nedovoljni!*, 2023, <https://dnevni.ba/dnevni/izborna-reforma-u-bosni-i-hercegovini-traje-vec-godinama-a-dosadasnji-rezultati-su-nedovoljni/>, 20/07/2023.

Radio Ljubuški, *Dodik: Realan ponovni neuspjeh izborne reforme, volio bih da sam u krivu*, 2022, <https://radioljubuski.ba/index.php/2022/03/19/dodik-realan-ponovni-neuspjeh-izborne-reforme-volio-bih-da-sam-u-krivu/>, 18/07/2023.

Soldo, Vera, *Nije fer da Bošnjaci biraju hrvatskog člana Predsjedništva*, 2018, <https://www.dw.com/hr/dragan-%C4%8Dovi%C4%87-nije-fer-da-bo%C5%A1njaci-biraju-hrvatskog-%C4%8Dlana-predsjedni%C5%A1tva/a-45658709>, 19/07/2023.

Tomić, Slađan, *Zašto presude iz Strazbura nisu među prioritetima za kandidatski status*, 2022, <https://www.newipe.net/2022/10/25/zasto-presude-iz-strazbura-nisu-medju-prioritetima-za-kandidatski-statusa-bih/>, 18/07/2023.

Harun, Cero, *Finci: Presuda Sejdić-Finci prerasla u hrvatsko pitanje*, 2016, <https://balkans.aljazeera.net teme/2016/11/15/finci-presuda-sejdic-finci-prerasla-u-hrvatsko-pitanje>, 20/07/2023.

Jelena Vujanović

THE “SEJDIĆ – FINCI” JUDGMENT: (NON)IMPLEMENTATION AND MEDIA NARRATIVES

Summary

In 2009, the European Court of Human Rights concluded with the “Sejdić-Finci” Judgment that the provisions of the Constitution (Annex 4 of the Dayton Peace Agreement) and the Election Law of Bosnia and Herzegovina, which regulate the election of members of the Presidency of Bosnia and Herzegovina, violate the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. Electoral reform aimed at implementing this and similar judgments of the ECHR is part of the obligations placed on Bosnia and Herzegovina in the process of EU accession. However, there is still no consensus among the political representatives of the constituent peoples in Bosnia and Herzegovina on how to implement electoral reforms.

In this work, we will attempt to identify a model of electoral reforms that largely respects the goals of the “Sejdić-Finci” judgment and the issue of feasibility or the possibility of achieving consensus within Bosnia and Herzegovina. To achieve this, we will analyze the content of documents relevant to this topic and conduct a comparative analysis of similar judgments and cases. We will present potential models for implementing the “Sejdić-Finci” judgment and, through an analysis of discourse and political views of political representatives of the constituent peoples in Bosnia and Herzegovina, as well as representatives of the international community and the EU, examine the issue of the feasibility of these models.

Keywords: Sejdić - Finci, European Court of Human Rights, Bosnia and Herzegovina, Election Law, Dayton Agreement