

Adi Džamalija

Analiza prijedloga povodom presude Sejdić-Finci

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je osnovala Privremenu zajedničku komisiju oba doma za provođenje presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH, koja se sastoji od 13 članova. Komisija je počela sa radom 13. oktobra 2011. godine.

U Privremenu komisiju imenovani su:

Iz Predstavničkog doma:

1. Saša Magazinović, Socijaldemokratska partija BiH (u daljnjem tekstu: SDP),
2. Šefik Džaferović, Stranka demokratske akcije (u daljnjem tekstu: SDA),
3. Borislav Bojić, Srpska demokratska stranka (u daljnjem tekstu: SDS),
4. Ismeta Dervoz, Savez za bolju budućnost BiH (u daljnjem tekstu: SBBBiH),
5. Beriz Belkić, Stranka za Bosnu i Hercegovinu (u daljnjem tekstu: SBiH),
6. Božo Ljubić, Hrvatska demokratska zajednica 1990 (u daljnjem tekstu: HDZ 1990),
7. Zvonko Jurišić, Hrvatska stranka prava BiH (u daljnjem tekstu: HSPBiH),
8. Mladen Ivanković Lijanović, Narodna stranka Radom za boljitak (u daljnjem tekstu: NSRZB)
9. Vesna Krstović-Spremo, Partija demokratskog progresa (u daljnjem tekstu: PDP),
10. Petar Kunić, Demokratski narodni savez (u daljnjem tekstu: DNS),
11. Nermin Purić, Demokratska narodna zajednica (u daljnjem tekstu: DNZBiH).

Iz Doma naroda:

1. Borjana Krišto, Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: HDZBiH),
2. Krstan Simić, Savez nezavisnih socijaldemokrata (u daljnjem tekstu: SNSD).¹

¹ Izvještaj o radu Privremene zajedničke komisije oba doma za provođenje presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine od 01. 12. 2011. godine

U skladu s presudom Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, zadaci Privremene komisije su da:

- a) pripremi prijedloge amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine, te da ih posredstvom ovlaštenog predlagača dostavi u parlamentarnu proceduru,
- b) pripremi Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, te da ga posredstvom ovlaštenog predlagača dostavi u parlamentarnu proceduru.

Prema ranije utvrđenoj metodologiji rada sve političke stranke kao i druga zainteresirana lica mogla su da dostave svoje prijedloge Komisiji do 30. novembra 2011. godine.

Cilj izborne reforme Predsjedništva Bosne i Hercegovine, kako bi se provela presuda Sejdić-Finci, nije nužno obezbijediti mandat za Ostale, nego osigurati im pravo da se kandidiraju i osvoje mandat, dakle garantirati im pasivno biračko pravo. Modeli će biti podijeljeni u tri grupe: minimalni, optimalni i maksimalni model ustavnih promjena Predsjedništva BiH.²

Minimalno neophodne intervencije u Ustav Bosne i Hercegovine podrazumijevaju uklanjanje diskriminacije Ostalih tako što bi im se u postojećem izbornom sistemu za Predsjedništvo BiH osiguralo pravo da se kandidiraju i budu izabrani za člana Predsjedništva.

Optimalni model ustavnih promjena predstavlja obimniju reformu institucije Predsjedništva BiH, prema kojoj bi se uvela komplikovana procedura posrednih izbora za Predsjedništvo.

Maksimalne intervencije u Ustav Bosne i Hercegovine podrazumijevaju ukidanje kolektivnog Predsjedništva i uvođenje institucije jednog predsjednika, kao šefa države.

Prijedlozi povodom presude Sejdić-Finci	
Dostavljači prijedloga	Prijedlog uređenja Predsjedništva Bosne i Hercegovine
Stranka S BiH	Predsjedništvo Bosne i Hercegovine bi se prema prijedlogu ove stranke sastojalo od četiri člana i to: jednog Bošnjaka, jednog Hrvata, jednog Srbina i jednog člana koji nije pripadnik nekog od konstitutivnih naroda. Članovi Predsjedništva birali bi se neposredno, tako da svaki glasač glasa za popunjavanje jednog mjesta u Predsjedništvu, a u skladu sa izbornim zakonom kojeg donosi Parlamentarna skupština.
Stranka SDA	Bosna i Hercegovina bi imala predsjednika i dva podpredsjednika koji ne bi mogli biti iz istog konstitutivnog naroda. Kandidati za Predsjedništvo bili bi članovi Predstavničkog doma koji nisu izabrani u Dom naroda i koji imaju pismenu podršku najmanje pet članova. Klubovi konstitutivnih naroda u Domu naroda bi glasali o imenovanim kandidatima većinom glasova svakog od klubova, birajući po jednog kandidata iz svakog kluba.
Stranke HDZ BiH i HDZ 1990.	Prema ovim prijedlozima Predsjedništvo bi se sastojalo od tri člana, od kojih bi se dva birala sa teritorija FBiH, a jedan sa teritorija RS. Članove Predsjedništva bi birala Parlamentarna skupština BiH iz reda izabranih zastupnika Zastupničkog doma PS BiH. Svaki zastupnik, klub zastupnika ili grupa zastupnika u Zastupničkom domu mogu kandidirati po jednog kandidata za člana Predsjedništva.

² Vidi više „Sveske za javno pravo broj 1 i 2“ str. 33, dostupno na <http://www.fcjp.ba/content/view/94/116/>

Stranke SDS, PDP i SNSD	Prema prijedlozima ovih stranaka struktura Predsjedništva BiH bi ostala ista s tim da bi se ukinula postojeća ograničenja za kandidovanje koja onemogućavaju pripadnicima iz reda Ostalih da se kandiduju za člana Predsjedništva. Sistem izbora članova Predsjedništva ostaje isti.
Stranka SBB	Uvođenje jednog predsjednika koji bi bio biran posredno uz obaveznu rotaciju. Nacionalni klubovi predlagali bi više kandidata i bio bi izabran onaj koji bi dobio većinu svih poslanika na državnom nivou. Druga varijanta predviđa da Predsjedništvo bude sastavljeno od četiri člana (Srbin, Hrvat, Bošnjak i jedan iz reda „Ostalih“) koje bi imalo predsjednika i tri podpredsjednika, a koji bi se rotirali svakih 12 mjeseci. U trećoj varijanti održanje neposrednog izbora za članove Predsjedništva bilo bi moguće jedino uz povećanje broja članova Predsjedništva sa predstavnikom „Ostalih“.
Stranka SDP	Prema dostavljenom prijedlogu novog Ustava Bosne i Hercegovine Predsjedništvo bi bilo uređeno po klasičnom principu jednog čovjeka – jedan predsjednik.

Model intervencije	Političke opcije za navedeni prijedlog
Model minimalne intervencije	Stranke SDS , PDP , SNSD , SBiH
Model optimalne intervencije	Stranke SDA , HDZ BiH i HDZ 1990
Model maksimalne intervencije	Stranke SBB i SDP

Prijedlog izmjena	Političke opcije za navedeni prijedlog
Predsjedništvo Bosne i Hercegovine bi se sastojalo od četiri člana	Stranke S BiH i SBB
Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana	Stranke SDA , HDZ BiH , HDZ 1990, SDS, PDP i SNSD
Jedinstveni predsjednik na teritoriji Bosne i Hercegovine	Stranke SDP i SBB

Uvođenje kategorije Ostalih u sastav Predsjedništva BiH	Stranke S BiH , SDS , PDP , SBB
Zadržavanje postojećeg uređenja bez Ostalih	Stranke SDA, HDZ BiH i HDZ 1990
Jedan predsjednik bez obzira na etničku pripadnost	Stranke SDP i SBB

Analizirajući dostavljene prijedloge može se zaključiti da je većina dostavljača prijedloga bila usmjerena samo na minimalne izmjene kojima bi se riješilo trenutno stanje. S druge strane bilo je i prijedloga koji su bili usmjereni na potpune ustavne promjene (sistem maksimalne intervencije) kao što je prijedlog stranke SDP i pojedine varijante stranke SBB.

Povodom prijedloga za uređenje Predsjedništva Bosne i Hercegovine može se zaključiti da je moguće postići konsenzus da se i dalje Predsjedništvo sastoji od tri člana s tim da je sada moguće kandidovanje pripadnicima iz reda Ostalih. Prijedlozi stranaka SDP i prva varijanta stranke SBB su u ovom trenutku isuviše utopijskog tipa jer predlažu jednog predsjednika. S druge strane prijedlog stranaka SBiH te druga i treća varijanta prijedloga SBB mogu biti problematični s obzirom na strukturu Predsjedništva od četiri člana iz čistih tehničkih razloga zbog parnog broja članova. SBiH je ipak pokušala da i ovaj problem prevaziđe na način da ukoliko se odluka ne uspije donijeti da se ona može donijeti od strane tri člana. Međutim, ovo bi moglo izazvati više problema nego što bi ih riješilo, s obzirom da bi se postavilo pitanje koja to tri člana mogu donijeti odluku.

Kao kod modela intervencija za Predsjedništvo BiH, kod uređenja Parlamentarne skupštine BiH također razlikujemo tri moguća modela izmjene: minimalni, optimalni i maksimalni model ustavnih promjena Parlamentarne skupštine.³

Najjednostavniji način rješavanja uočenih nedostataka u ustavnim rješenjima u pogledu Doma naroda bilo bi uvođenje Ostalih u to tijelo, na nivou ustavnog teksta, te omogućavanje formiranja njihovog kluba delegata.

Jedno od mogućih rješenja koje u pogledu konkretnih posljedica može nositi oznaku "maksimalističko", podrazumijeva potpuno ukidanje Doma naroda uz prenos mehanizma "vitalnog nacionalnog interesa" na Predstavnički dom.

Optimalno rješenje polazi od sveobuhvatnije reforme ovog doma Parlamentarne skupštine BiH.

Prijedlozi povodom presude Sejdīć-Finci	
Dostavljači prijedloga	Prijedlog uređenja Parlamentarne skupštine BiH
Stranka SBiH	U skladu sa ovim prijedlogom Dom naroda bi se sastojao od 18 delegata, pet Bošnjaka, pet Srba, pet Hrvata i tri iz reda Ostalih, od kojih su dvije trećine iz Federacije (uključujući dva iz reda Ostalih i ne više od četiri ili manje od dva iz reda svakog konstitutivnog naroda) i jedna trećina iz Republike Srpske (uključujući jednog iz reda Ostalih i ne više od tri ili manje od jednog iz reda svakog konstitutivnog naroda). Jedanaest članova Doma naroda sačinjavalo bi kvorum, pod uslovom da su prisutna najmanje tri bošnjačka, tri hrvatska, tri srpska i dva delegata iz reda Ostalih.
Stranka SDA	Parlamentarna skupština BiH bi se sastojala iz dva doma: Predstavničkog doma i Doma naroda. Zakonodavna vlast za Bosnu i Hercegovinu bi se povjerila Predstavničkom domu. Predstavnički dom sastojao bi se od 87 mjesta od kojih bi tri mjesta pripala onima koji nisu pripadnici konstitutivnih naroda. Dom naroda bi se sastojao od 21 mjesta, od kojih sedam članova predstavljaju Bošnjake, sedam Srbe i sedam Hrvate koje bira Predstavnički dom iz reda svojih članova, a koji bi zadržali svoje članstvo u Predstavničkom domu.
Stranke HDZ BiH i HDZ 1990.	Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH sastojao bi se od 48 izaslanika. Dvije trećine izaslanika bi se birale iz FBiH (14 Hrvata, 14 Bošnjaka, dva Srbina i dva predstavnika onih koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od konstitutivnih naroda Ostali), a jedna trećina izaslanika iz Republike Srpske (13 Srba, jedan Hrvat, jedan Bošnjak i jedan iz reda Ostali).

³ Vidi više: „Sveske za javno pravo broj 1 i 2“ str. 30, dostupno na <http://www.fcjp.ba/content/view/94/116/>

Stranka SDS	Dom naroda bi se sastojao od 17 članova, od kojih bi dva člana bila iz reda pripadnika nacionalnih manjina koje su priznate u Bosni i Hercegovini, od kojih bi jedan bio biran na teritoriji Republike Srpske, a drugi na teritoriji Federacije. Izbor petnaest delegata koji se biraju između pripadnika konstitutivnih naroda ostao bi nepromijenjen, dakle prema važećim odredbama člana IV. 1.(a).
Stranka PDP	Ova stranka je protiv uvođenja četvrtog kluba u Dom naroda, jer se radi o posebnom i specifičnom domu i jer postoji mogućnost za pripadnike naroda iz reda Ostalih da se kandiduju i budu birani u Predstavničkom domu, te u skladu s tim njihovo učešće u radu PS BiH nije onemogućeno. Nadalje, Dom naroda bi trebao imati 30 delegata, po deset Bošnjaka, Hrvata i Srba, gdje bi se sa teritorija Federacije birala dva Srbina, a sa teritorija Republike Srpske po jedan Bošnjak i Hrvat.
Stranka SNSD	Kada je u pitanju Dom naroda PS BiH, on bi se sastojao od 18 delegata, od kojih bi dvije trećine bile iz Federacije i to pet Hrvata, pet Bošnjaka i dva pripadnika iz reda nacionalnih manjina i nacionalno neopredjeljenih građana BiH, i jedna trećina iz Republike Srpske. Kvorum Doma naroda bi sačinjavalo deset članova pod uslovom da su prisutna najmanje tri bošnjačka, tri srpska, tri hrvatska i jedan delegat iz reda nacionalnih manjina i nacionalno neopredjeljenih građana BiH.
Stranka SBB	U prvoj varijanti kada su izmjene Doma naroda u pitanju SBB se poziva na preporuke Venecijanske komisije i zalaže se za ukidanje Doma naroda, jer bi se na taj način otklonio problem diskriminacije Ostalih. U drugoj varijanti kada bi postojao konsenzus ili većinska politička volja u prilog opstojanja Doma naroda, ovo tijelo bi se proširilo pripadnicima Ostalih.
Stranka SDP	Parlamentarna skupština ima dva doma: Dom naroda regija i Predstavnički dom. Predstavnički dom se sastoji od 87 članova, od toga su tri mjesta zajamčena onima koji ne pripadaju konstitutivnim narodima koji bi se birali neposrednim putem. Dom regija bi se sastojao od po sedam predstavnika iz svake regije s tim da bi ustavnim zakonom bio uređen broj regija. Među izabranim delegatima iz svake regije jednak je broj predstavnika konstitutivnih naroda, i to po dva delegata iz reda bošnjačkog, hrvatskog i srpskog naroda. Iz reda Ostalih iz svake regije bira se po jedan delegat.

Uvođenje zastupnika iz reda Ostalih u Dom Naroda	Stranke SBiH, HDZ BiH, HDZ 1990, SDS, SNSD i SBB
Protiv proširenja Doma Naroda sa pripadnicima Ostalih	Stranke SDA i PDP

Broj zastupnika u Domu Naroda do 21 delegata	Stranke SBiH, SNSD, SDS, SDA
Broj zastupnika u Domu Naroda preko 21 delegata	Stranke HDZ BiH, HDZ 1990 i PDP
Ukidanje Doma Naroda	Stranka SBB
Uvođenje "novog Doma naroda" pod imenom Dom regija	Stranka SDP

Uzimajući u obzir prijedloge koji se odnose na strukturu i sastav Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine uočljivo je da je većina podnosilaca prijedloga da se uvede i četvrti klub tj. klub Ostalih. Varijacije postoje samo kad je riječ o broju članova Doma naroda. Prema ovome Predstavnički dom i Dom naroda bi bili dopunjeni sa članovima, tj. predstavnicima iz reda Ostalih. Na ovaj način bi se prevazišla postojeća ograničenja za pripadnike iz reda Ostalih. Prijedlog stranke SDP podrazumijeva potpunu izmjenu Ustava BiH. Prema novom ustavu bila bi ukinuta dosadašnja teritorijalna organizacija tj. podjela BiH na entitete i Brčko Distrikt, a uvela bi se podjela na regije. Posebnim ustavnim zakonom bi se odredio broj regija. Na osnovu toga Parlamentarna skupština bi se sastojala od Predstavničkog doma i Doma regija. Ovaj prijedlog sa trenutnog stajališta članova iz Republike Srpske je u potpunosti neprihvatljiv jer bi to podrazumijevalo ukidanje iste.

Pored navedenih prijedloga stranka SDA je dostavila i prijedlog strukture Vijeća ministara. Izvršna vlast u Bosni i Hercegovini bi se povjerila Vijeću ministara u skladu sa Ustavom, a Vijeće ministara bi imalo odgovornost prema građanima ove zemlje kroz Predstavnički dom. Vijeće ministara bi se sastojalo od premijera, dva zamjenika premijera (koji ne bi mogli biti iz istog konstitutivnog naroda) i ministara. Vijeće ministara bi vodilo vanjsku politiku BiH, izvršavalo akte Parlamentarne skupštine, predlagalo zakone i godišnji budžet Predstavničkom domu i dr. Premijer zajedno sa ministrima je odgovoran za rad Vijeća ministara, utvrđuje prioritete i opći pravac rada Vijeća ministara, predsjedava sjednicama, osigurava jedinstvo unutar Vijeća ministara, podnosi izvještaje Predstavničkom domu o radu Vijeća ministara, obavlja i druge dužnosti određene zakonom.

Glavne razlike ogledaju se u prijedlozima vezanim za način izbora članova Predsjedništva BiH, neposredno na izborima ili posredno u Parlamentarnoj skupštini BiH. Razlike su i u prijedlozima za izbor delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH. Preovladava stav da ovaj dom održi sadašnje nadležnosti uz formiranje Kluba ostalih, odnosno nacionalnih manjina.

Izvjesno je, međutim, da će se morati izvršiti barem minimalno neophodne intervencije za zadovoljavanje zahtjeva iz predmeta Sejdić-Finci u odnosu na Dom naroda i Predsjedništvo BiH.