

Harun Išerić*

**Presude Evropskog suda za ljudska prava u
predmetima
Sejdić i Finci, Zornić, Pilav i Šlaku – nudum ius u Bosni
i Hercegovini**

Sadržaj

1. Uvod

2. Presude Evropskog suda za ljudska prava u *Sejdić i Finci* grupi predmeta

3. Kako (ne)izvršiti presudu Evropskog suda za ljudska prava

3.1. *Opći pregled*

3.2. *Sudski izrečene mjere*

3.3. *Izbor mjera za izvršenje presude*

3.4. *Opće mjere*

3.5. *Postupak izvršenja presude*

3.6. *Zaključak*

4. Izvršenje presuda iz *Sejdić i Finci* grupe predmeta

4.1. *Poduzeti koraci javne vlasti Bosne i Hercegovine*

4.1.1. Prvi pokušaj

4.1.2. Drugi pokušaj

4.1.3. Treći pokušaj

4.1.4. Četvrti pokušaj

4.1.5. Bilans pokušaja

5. Paralelna stvarnost – pregovori predstavnika sedam političkih stranaka o izvršenju presude *Sejdić i Finci*

6. Zaključak

1. Uvod

U decembru 2019. godine će biti deset godina od donošenja presude Evropskog suda za ljudska prava (Suda) u predmetu *Sejdić i Finci*¹. Poslije nje, uslijedile su presude u predmetima *Zornić*²,

* Autor je saradnik FCJP i stručni saradnik na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu.

¹ Aplikacije br. 27996/06 i 34836/06. Presuda je donesena 22. 12. 2009.

² Aplikacija br. 3681/06. Presuda je donesena 15. 07. 2014.

*Šlaku*³ i *Pilav*⁴. Na ove presude se danas referira kao *Sejdić i Finci grupa predmeta*⁵. Institucionalna i van institucionalna nastojanja da se postigne dogovor o tekstu amandmana na Ustav BiH i o zakonu o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH su bila bezuspješna⁶. Istovremeno, ne postoji nagovještaj da takav dogovor u bliskoj budućnosti može biti postignut.

U nastavku ću u kratkim crtama predstaviti četiri, prethodno, navedene sudske presude (pod 2). Potom, ću predstaviti specifičnosti postupka izvršenja presude Suda (pod 3.) i ukazati na formalne korake koje je poduzela javna vlast BiH s ciljem izvršenja presuda (pod 4). Istovremeno ću istaći paralelni, vaninstitucionalni proces, u kojem su učestvovali predsjednici sedam političkih stranaka, a kojim je rukovodila Evropska unija (EU). On je imao za cilj iznalaženje načina izvršenja presuda Suda (pod 5). U posljednjem dijelu rada ću prezentirati zaključke.

2. Presude Evropskog suda za ljudska prava u *Sejdić i Finci* grupi predmeta

Sud je u predmetima *Sejdić i Finci*, *Zornić i Šlaku* utvrdio da postoji kršenje člana 14 (zabrana diskriminacije) Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija) u vezi sa članom 3 Protokola br. 1 (pravo na slobodne izbore) zbog nemogućnosti aplikanata da se kandidiraju na izborima za Dom naroda (DN) Parlamentarne skupštine (PS) BiH i da postoji povreda člana 1 Protokola br. 12 (opća zabrana diskriminacije) zbog nemogućnosti aplikanata da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo BiH⁷. U predmetima *Zornić i Šlaku* Sud je dodatno utvrdio da je zbog „kontinuirane nemogućnosti“ aplikanata da se kandidiraju na izborima za DN PS BiH došlo i do povrede člana 1 Protokola br. 12⁸. U predmetu *Pilav*, Sud je utvrdio da je došlo do povrede člana 1 Protokola br. 12 zbog nemogućnosti aplikanta da se kandidira na izborima za Predsjedništvo BiH⁹. Sud je odbacivao zahtjev za pravičnu zadovoljštinu, ističući da utvrđivanje povrede predstavlja samo po sebi dovoljnu pravičnu zadovoljštinu za svu nematerijalnu štetu koju su aplikanti pretrpili¹⁰.

U predmetima *Zornić i Šlaku* Sud je razmatrao i član 46 Konvencije (obaveznost i izvršavanje presuda). Sud je istakao da „član 46. Konvencije, tumačen u svjetlu člana 1. (Konvencije) nameće pravnu obavezu odgovornoj državi da pod nadzorom Komiteta ministara implementira odgovarajuće opće i/ili pojedinačne mjere kako bi se aplikantu osiguralo pravo za koje je Sud našao da je povrijeđeno. Takve mjere se također moraju poduzeti i u pogledu drugih osoba koje se nalaze u istoj poziciji kao i aplikant, posebno rješavanjem problema koji su doveli do takvog

³ Aplikacija br. 56666/12. Presuda je donesena 26. 05. 2016.

⁴ Aplikacija br. 41939/07. Presuda je donesena 09. 06. 2016.

⁵ Consolidated indicative list of cases for the 1348th meeting (June 2019) (DH) adopted at the 1340th meeting, dostupno na: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016809375a3&fbclid=IwAR2jWplEplWLBbBIFJrDuRTUekVTcwinJpUtrRE_-OOg05JwXGKuHJrPASE, očitavanje: 25. 04. 2019.

⁶ U Odluci o dopustivosti i meritumu u predmetu U-14/12 Ustavni sud (US) BiH navodi da “iz odluke Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci* nedvosmisleno proizlazi da Ustav BiH treba biti izmijenjen”, st. 73. Usp. Odluka o dopustivosti u predmetu AP-3464/18, st. 20.

⁷ *Sejdić i Finci* (bilj. 1), st. 50 i 56, *Zornić* (bilj. 2), st. 32 i 37 i *Šlaku* (bilj. 3), st. 29 i 34.

⁸ *Zornić* (bilj. 2), st. 32 i *Šlaku* (bilj. 3), st. 29.

⁹ *Pilav* (bilj. 4), st. 49.

¹⁰ V. presude *Sejdić i Finci* (bilj. 1), *Šlaku* (bilj. 3) i *Pilav* (bilj. 4).

utvrđivanja Suda¹¹. U presudama se navodi da su one direktna posljedica propusta države da usvoji mjere kojima bi osigurala poštovanje presude u predmetu *Sejdić i Finci*¹². Preciznije, riječima Suda, država je morala da:

*“predstavi ustavne i zakonodavne prijedloge kako bi okončala postojeću neusklađenost Ustava i izbornog zakona sa članom 14, članom 3. Protokola br. 1, i članom 1. Protokola br. 12 (...)”*¹³.

Sud zaključuje da “više od osamnaest godina nakon završetka tragičnog sukoba, ne može postojati bilo kakav razlog za održavanje na snazi spornih ustavnih odredbi. Sud očekuje da će se bez daljeg odgađanja uspostaviti demokratsko uređenje. S obzirom na potrebu da se osigura stvarna politička demokracija, Sud smatra da je došlo vrijeme za politički sistem koji će svakom građaninu Bosne i Hercegovine osigurati pravo da se kandidira na izborima za Predsjedništvo i Dom naroda Bosne i Hercegovine, bez diskriminacije po osnovu etničke pripadnosti i bez davanja posebnih prava konstitutivnim narodima uz isključivanje manjina ili građana Bosne i Hercegovine”¹⁴.

3. Kako (ne)izvršiti presudu Evropskog suda za ljudska prava

3.1. Opći pregled

Presuda Suda u kojoj utvrđuje povredu odredbi Konvencije je deklaratorne prirode¹⁵. U njoj Sud u pravilu konstatira povredu Konvencije i eventualno određuje pravičnu zadovoljštinu (u skladu sa članom 41 Konvencije)¹⁶. Uvažavajući suverenitet država potpisnica Konvencije, Sud ne intervenira u njihov unutrašnji pravni poredak na način da npr. ukida presudu nacionalnih sudova, preinačuje presudu nacionalnih sudova, uklanja neki pravni akt (ustavni, zakonski ili podzakonski) iz nacionalnog pravnog poretka jer je protivan Konvenciji i sl. Pravna priroda obaveze koja za državu proizilazi iz presude u kojoj je utvrđena povreda Konvencije, u osnovi je ona koju država ima prema odredbama međunarodnog prava¹⁷. Naime, Konvencija je međunarodni ugovor i na nju se primjenjuju pravila Bečke konvencije o pravu ugovora¹⁸. Posljedično, ako država ne ispuni svoju međunarodnu obavezu koja proizilazi iz ugovora (u ovom slučaju izvršenje presude Suda), ona krši međunarodno pravo i zbog toga može trpiti sankcije¹⁹. Prema tome, obaveza iz člana 46 stava 1 Konvencije koja glasi na obavezu

¹¹ Zornić (bilj. 2), st. 39 i Šlaku (bilj. 3), st. 36.

¹² Zornić (bilj. 2), st. 40 i Šlaku (bilj. 3), st. 37. Prema informacijama sakupljenim na popisu stanovništva 2013. u BiH je Ostalih (onih koji se nisu izjasnili kao pripadnici konstitutivnih naroda) bilo 130.054. S druge strane, u FBiH je bilo 56.550 Srba, a u RS 201.484 Bošnjaka i Hrvata. Usp. Agencija za statistiku BiH, *Popis – etnička/nacionalna pripadnost, vjeroispovijest, maternji jezik - knjiga br. 2*, Sarajevo 2017, dostupno na: <http://www.popis.gov.ba/popis2013/knjige.php?id=2>, očitavanje 25. 04. 2019.

¹³ Zornić (bilj. 2), st. 40 i Šlaku (bilj. 3), st. 37.

¹⁴ Zornić (bilj. 2), st. 43 i Šlaku (bilj. 3), st. 40.

¹⁵ *Verein Gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v Švicarske* (no. 2), aplikacija br. 32772/02, 30. 06. 2009, st. 61.

¹⁶ Ono nije sinonim za novčanu naknadu, iako se najčešće radi o njoj.

¹⁷ U predmetu U-12/08, koji se ticao zahtjeva za rješavanje spora između entiteta zbog izvršenja jedne presude Suda, US BiH navodi: “Izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava predstavlja međunarodnopravnu obavezu Bosne i Hercegovine”, st. 8.

¹⁸ *Verein* (bilj. 15), st. 87.

¹⁹ *Ibid*, st. 85.

povinovanja svakoj presudi Suda u kojoj je država stranka, je formulacija općeg načela međunarodnog prava: *pact sunt servanda*.²⁰

Presuda Suda ne predstavljaju izvršni naslov u domaćem pravnom poretku. Njegove presude nisu samoizvršive niti Sud ima moć da sam izvrši svoje presude. Izvršavaju ih države učesnice u postupku pred Sudom, pod međunarodnim nadzorom kojeg provodi Komitet ministara, političko i izvršno tijelo VE.

3.2. Sudski izrečene mjere

Sud se u prošlosti suzdržavao da državu usmjeri na poduzimanje neke konkretne mjere s ciljem izvršenja presude Suda. U presudi *Scozzari i Guinta v Italije*²¹ iz 2000. godine Sud je istakao:

“(…) da su se prema članu 46. Konvencije Visoke strane ugovornice obavezale da će se pridržavati konačnih presuda Suda u svakom predmetu u kojem su bile stranke, a izvršenje nadzire Komitet ministara. Slijedi, između ostalog, da presuda u kojoj Sud utvrdi kršenje nameće tuženoj državi pravnu obvezu ne samo da plati datim licima iznose dosuđene kao pravična zadovoljština, već i da izabere, podložno nadzoru Komiteta ministara, pojedinačne i/ili, ako je potrebno, opće mjere koje će se usvojiti u njihovom domaćem pravnom poretku kako bi se okončalo kršenje koje je utvrdio Sud i kako bi se što je moguće više ispravili učinci (kršenja) (...) Nadalje, podložno nadzoru Komiteta ministara, tužena država ostaje slobodna odabrati način na koji će ispuniti svoju pravnu obvezu iz člana 46. Konvencije, pod uvjetom da su takve mjere u skladu sa zaključcima iznesenim u presudi Suda” (stav 249).

Međutim, novija sudska praksa pokazuje da Sud može u presudi ukazati ili narediti koje to pojedinačne ili opće mjere država treba poduzeti s ciljem otklanjanja povrede Konvencije: (1) Sud takve mjere navodi u obrazloženju presude (najčešće pod naslovom člana 46 Konvencije) ili (2) u operativnom dijelu presude. Prvi način odgovara preporukama Suda, a drugi način svojevrsnom naređenju ili uslovno rečeno nalogu Suda²². U slučaju preporuka, Sud u tekstu obrazloženja presude naznači koju mjeru bi država trebala poduzeti (dakle, ne u izreci) kako bi otklonila povredu²³, dok naređenja Sud izdaje u „specifičnim situacijama, kada se nalog odgovornoj državi da primeni određenu meru ukazivao kao *ultima ratio*“²⁴. Sud najčešće na pojedinačne ili opće mjere ukazuje na prvi način, a vrlo rijetko na drugi načina i to “ukoliko se

²⁰ U Ustavu BiH je izričito navedeno da su „opća načela međunarodnog prava sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta“ (čl. III/3.b) i domaće pravo mora biti usklađeno sa njim (v. Odluka o dopustivosti i meritumu US BiH u predmetu U-5/09, st. 30). US BiH je stava da je “jedno od osnovnih načela međunarodnog prava (...) načelo pacta sunt servanda, odnosno ispunjavanje obaveza koje proizlaze iz međunarodnog prava”, st. 31. US BiH dodaje: “Postoji nesporna obaveza institucija u Bosni i Hercegovini, a prije svega zakonodavca, da, prema pravilu pacta sunt servanda, poštuju odredbe tog ugovora i da ga dobronamjerno izvršavaju”, st. 35.

²¹ Aplikacije br. 39221/98 i 41963/98, 13. 07. 2000.

²² D. Popović, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Beograd 2016, s. 458.

²³ V. npr. presude *Gencel v Turske*, aplikacija br. 53431/99, 23. 10. 2003, st. 27; *Bottazzi v Italije*, aplikacija br. 34884/97, 28. 07. 1999, st. 22; *Klaus i Ojuri Kiladze v Gruzije*, aplikacije br. 7975/06, 02. 02. 2010, st. 85; *Oleksandr Volkov v Ukrajine*, aplikacija br. 21722/1, 06. 02. 2018, st. 208.

²⁴ Popović (bilj. 22), s. 460.

presuda tiče izuzetne situacije koja poziva na hitno djelovanje”²⁵ i tada su one obavezujuće za državu²⁶. U predmetu *Khodorkovskiy v Rusije* Sud je istakao da će to uraditi “samo izuzetno” kako bi se okončao “sistemska problem” ili da se prekine “situacija koja traje kontinuirano” ili kada je priroda utvrđene povrede takva da “ne ostavlja stvaran izbor u pogledu mjera potrebnih za njegovo otklanjanje”²⁷.

U slučaju neobavezujućih indikatora, “na nacionalnim vlastima je da odluče kako da daju efekat sudskoj presudi (...) Kako god, daju jasan indikator Komitetu ministara koje korake Sud smatra da su pravno odgovarajući kao odgovor na ustanovljeno kršenje i da su kao takvi esencijalni za ispravno izvršenje presude”²⁸. U doktrini se ističe da Sud, u svojoj praksi, koja se “izvršava pažljivo i u izuzetnim okolnostima”, naznačava pod članom 46 opće mjere u onim presudama “koje otkrivaju problem ili praznine u zakonodavstvu, upravnoj praksi, sudskim pravnim lijekovima ili nedostatku ostalih zaštitnih mjera”²⁹.

U kontekstu presuda u *Sejdić i Finci* grupi predmeta, Sud je indikatore, tj. neobavezujuće preporuke, dao van operativnog dijela presuda *Zornić i Šlaku*, pod naslovom člana 46. Međutim, i bez tih indikatora, Komitet ministara je u svojoj prvoj Odluci o predmetu *Sejdić i Finci* “primjetio da će za izvršenje ove presude biti potrebno uvesti niz izmjena i dopuna Ustava Bosne i Hercegovine i njenog izbornog zakonodavstva”³⁰. Tako je već od 2010. godine bilo nedvosmisleno jasno da će izvršenje presude *Sejdić i Finci* podrazumijevati usvajanje ustavnih amandmana i novog izbornog zakona.

Mjere koje mogu biti izrečene, odnosno sprovedene poslije donošenja presude su:

- (1) Pravična zadovoljština³¹,
- (2) Pojedinačne mjere³² i
- (3) Opće mjere³³.

²⁵ D. Harris/M. O’Boyle/E. Bates/C. Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford 2018, s. 172.

²⁶ V. npr. presude *Brumarescu v Rumunije*, aplikacija br. 28342/95, 23. 01. 2001; *Ilascu i drugi v Moldavije i Rusije*, aplikacija br. 48787/99, 08. 07. 2004; *De Rio Prava v Španije*, aplikacija br. 42750/09, 21. 10. 2013.

²⁷ Aplikacija br. 5829/04, 31. 05. 2011, st. 270.

²⁸ Harris/O’Boyle/Bates/Buckley (bilj. 25), s. 172. S tim u vezi, v. Rezolucija Res(2004)3 Komiteta ministara o presudama koje otkrivaju temeljni sistemski problem. U njoj se Sud poziva da „I. koliko god je to moguće, u svojim presudama u kojima utvrdi povredu Konvencije, identificira ono što smatra temeljnim sistemskim problemom i izvorom ovog problema, posebno kada je vjerojatno da će izazvati brojne aplikacije, kao pomoć državama u pronalaženju odgovarajućeg rješenja, a Komitetu ministara u nadzoru izvršenja presuda“ i „II. posebno obavijesti o svakoj presudi koja sadrži naznake postojanja sistemskog problema i izvora ovog problema, ne samo dotičnu državu i Komitet ministara, nego i Parlamentarnu skupštinu Vijeća Evrope, Generalnog sekretara Vijeća Evrope te Komesionara Vijeća Evrope za ljudska prava, te istaknuti takve presude na prikladan način u bazi podataka Suda“.

²⁹ Harris/O’Boyle/Bates/Buckley (bilj. 25), s. 171.

³⁰ 1078. DH sastanak, 04. 03. 2010, st. 4.

³¹ V. detaljnije: P. van Dijk/F. van Hoof/A. van Rijn/L. Zwaak (ur), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge 2018, ss. 235-253 i 278-282; Harris/O’Boyle/Bates/Buckley (bilj. 25), ss. 187-188; J. Omejec, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava - strasbourški acquis*, Zagreb 2014, ss. 285-311.

³² V. detaljnije: van Dijk/van Hoof/van Rijn/Zwaak (bilj. 31), ss. 282-285; Harris/O’Boyle/Bates/Buckley (bilj. 25), ss. 188-191; Omejec (bilj. 31), ss. 318-320; V. Beširević/S. Carić/M. Draškić/V. Đerić/G. P. Ilić/I. Janković/E. Korljan/I. Krstić/T. Marinković/T. Papić/D. Popović, *Komentar Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Beograd 2017, ss. 568-575.

3.3. Izbor mjera za izvršenje presude

Države članice VE su obavezne da se povinuju presudama Suda. Način na koji će to uraditi je ostavljen u velikoj mjeri u njihovoj vlastitoj diskreciji³⁴. “Ova diskrecija u pogledu načina izvršenja presude odražava slobodu izbora vezanu za primarnu obavezu država ugovornica po Konvenciji da osiguraju zajamčena prava i slobode (član 1)”³⁵. Država ostaje slobodna da izabere mjere kojima će izvršiti pravnu obavezu koja proizilazi iz presude, podložno da su takve mjere kompatibilne sa zaključcima Suda³⁶. Riječima Suda, država je „u principu slobodna“ prilikom takvog izbora. Takvo izražavanje dopušta izuzetak od principa³⁷. “Usprkos principu slobode izbora mjera izvršenja presuda, u određenim posebnim slučajevima, Sud je pronašao korisnim da državi preporuči indikatore vrsta mjera koje bi mogle biti poduzete kako se ispravila situacija koja je rezultirala sa kršenjem”³⁸. Prema tome, Sud u pravilu se poziva na član 46 kada daje ovakve indikatore. Kada to nije slučaj, država mora poduzeti mjere koje će adresirati specifična kršenja čiji je aplikant žrtva, ali moraju također biti poduzete “u odnosu na svaku drugu osobu u aplikantovoj poziciji, posebno rješavajući probleme koji su vodili do sudskog zaključka”³⁹.

Iz Konvencije, a posebno njenog člana 1, proizilazi da države kada ratifikuju Konvenciju, preuzimaju obavezu da osiguraju da je domaće zakonodavstvo kompatibilno sa njom. „Posljedično, na državi je da ukloni prepreke u svom domaćem pravnom poretku koje mogu spriječiti da aplikantova situacija bude adekvatno popravljena”⁴⁰. Dakle, država mora poduzeti mjere u korist aplikanta da okonča kršenje, koliko god je moguće ispravi posljedice (*restitutio in integrum*), i u drugu ruku, moraju puzeći mjere potrebne da se spriječe, nova, slična kršenja⁴¹.

Pored ograničenosti koju nameće sadržaj presude, sloboda izbora države je ograničena i time što izbor mjere kojom će se otkloniti povreda ljudskih prava podliježe ocjeni Komiteta ministara. “Ocjena cjelishodnosti primjenjene mjere ne može naložiti neke određene mjere u unutrašnjem pravu, ali ipak zato Komitet ministara može zaključiti kako konkretna mjera koja je poduzeta nije u skladu s Konvencijom”⁴². Međutim, baš kako Sud ne može, tako ni Komitet ne može naložiti primjenu određene mjere u domaćem pravnom poretku, ali Komitet može zaključiti da konkretna mjera koja je preduzeta nije u skladu sa Konvencijom ili šta smatra da je neophodno poduzeti. „Ovakvo uređenje je svakako plod suptilnosti i u osnovi međunarodnog karaktera zaštite, kakvu poznaje evropsko pravo ljudskih prava”⁴³.

³³ V. detaljnije: van Dijk/van Hoof/van Rijn/Zwaak (bilj. 31), ss. 285-296; Harris/O'Boyle/Bates/Buckley (bilj. 25), ss. 191-194; Omejec (bilj. 31), s. 321; Beširević/Carić/Draškić/Đerić/Ilić/Janković/Korljan/Krstić/Marinković/-Papić/Popović (bilj. 32), ss. 575-581.

³⁴ W. Schabs, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford 2015, s. 861; van Dijk/van Hoof/van Rijn/Zwaak (bilj. 31), s. 277.

³⁵ *Papamichalopoulos i dr. v Grčke*, aplikacija br. 114566/89, 31. 10. 1995, st. 34.

³⁶ *Sejdović v Italije*, aplikacija br. 56581/00, 01. 03. 2006, st. 127; *Verein* (bilj. 15), st. 88; Schabs (bilj. 34), s. 868; van Dijk/van Hoof/van Rijn/Zwaak (bilj. 31), s. 250.

³⁷ *Papamichalopoulos i dr.* (bilj. 35), st. 34; Popović (bilj. 22), s. 461.

³⁸ Schabs (bilj. 34), s. 869.

³⁹ *Ibid.*, s. 869.

⁴⁰ van Dijk/van Hoof/van Rijn/Zwaak (bilj. 31), s. 231.

⁴¹ *Ibid.*, s. 274.

⁴² Popović (bilj. 22), s. 466.

⁴³ *Ibid.*

3.4. Opće mjere

Potreba za općim mjerama proizilazi iz “općeg zahtjeva međunarodnog prava da stranke ugovora, kakav je Konvencije, imaju obavezu da osiguraju da njihovo zakonodavstvo i praksa, odgovaraju Konvenciji”⁴⁴. Prije određivanja općih mjera, država treba detaljno ispitivati uzroke povrede Konvencije. Moguće je da je povreda Konvencije nastane kao posljedica: (1) nedostataka u samom zakonodavstvu ili nepostojanju zakonodavstva i (2) pogrešne primjene postojećeg zakonodavstva i nedosljedne prakse nacionalnih sudova odnosno upravnih organa⁴⁵. „U principu Sud ne nalaže izričito izmenu ili donošenje zakona u svojim presudama, već to čini prećutno. Međutim, države zbog autoriteta presude Suda, ali i zbog izbegavanja predstavki koje se ponavlja, vrlo često pribegavaju zakonodavnim mjerama kao opštim mjerama u procesu izvršavanja presuda”⁴⁶.

Opće mjere koje se tim povodom donose su raznovrsne. One se “u pravilu se sastoje u obvezi provedbe zakonodavnih ili administrativnih reformi ili u obvezi promjene sudske ili pravne (administrativne) prakse (...)”⁴⁷. Opće mjere uključuju, primjerice, izmjene ustava ili zakona, promjenu sudske prakse nacionalnih sudova te organizacijske mjere poput povećanja broja sudija ili uređenja adekvatnih zatvorskih prostora ili obuke policajaca o ljudskim pravima⁴⁸.

Michele de Salvia navodi da opće mjere „naročito služe preventivnim svrhama, budući da su oblikovane za sprečavanje nastupa sličnih povreda Konvencije”⁴⁹. Iako Sud ne može ukinuti zakon ili ustav, u slučaju da država članica ne preduzme adekvatnu akciju sa ciljem izmjene zakonodavstva za koje je Sud ustanovio da predstavlja kršenje Konvencije, Sud će to komentarisati u narednim presudama koje se donose u predmetima sa sličnim činjenicama⁵⁰. Sud će odrediti preporuke i ponavljati ih u docnijim presudama, donijetim u predmetima iste vrste, ako nađe da država nije izašla u susret preporuci datoj u ranijoj presudi⁵¹. Kako BiH nije poduzela adekvatne mjere s ciljem promjene Ustava i izbornog zakonodavstva poslije presude *Sejdić i Finci*, Sud je u potonjim presudama, prvo u presudi u predmetu *Zornić*, ukazao na, odnosno preporučio, mjere koje država mora poduzeti i ponovio ih u presudi u predmetu *Šlaku*. Takvo postupanje treba očekivati i u presudi Suda u predmetu *Pudarić*⁵² s obzirom na prethodnu presudu u predmetu *Pilav* koji je sličnog činjeničnog stanja.

Istraživanja su pokazala da postoji ozbiljan problem u odgađanju izvršenja općih mjera zatraženih u vodećim presudama u pojedinim državama, i u manjem broju predmeta zbog nespremnosti

⁴⁴ Harris/O'Boyle/Bates/Buckley (bilj. 25), s. 191.

⁴⁵ Beširević/Carić/Draškić/Đerić/Ilić/Janković/Korljan/Krstić/Marinković/Papić/Popović (bilj. 32), s. 576.

⁴⁶ *Ibid*, s. 578.

⁴⁷ Omejec (bilj. 31), s. 321.

⁴⁸ *Ibid*, s. 407; B. Rainey/E. Wicks/C. Ovey, *The European Convention on Human Rights*, Oxford 2017, s. 61.

⁴⁹ M. De Salvia, *Execution of the Judgement of the European Court of Human Rights: Legal Nature of the Obligations of the States and European Supervision of National Legislative Choices*, Venice Commission, The Status of International Treaties on Human Rights, Collection Science and technique of democracy, No. 42, s. (87 i dalje) 93. Dostupno na: http://www.grethaller.ch/texte/2006/science-and-technique-of-democracy_no-42.pdf, očitavanje: 20. 04. 2019. V. detaljnije: van Dijk/van Hoof/van Rijn/Zwaak (bilj. 31), s. 285.

⁵⁰ Beširević/Carić/Draškić/Đerić/Ilić/Janković/Korljan/Krstić/Marinković/Papić/Popović (bilj. 32), s. 579.

⁵¹ Popović (bilj. 22), s. 131.

⁵² Aplikacija br. 55799/18. U oktobru 2018, Svetozar Pudarić je uputio aplikaciju zbog toga što on kao Srbin sa prebivalištem u FBiH ne može se kandidirati za člana Predsjedništva. Predmet je upućen BiH na izjašnjenje 19. 03. 2019.

države da se povinuje presudi iz političkih razloga. “Postoji tendencija u takvim politički osjetljivim slučajeva da se njima bave kao političkim pitanjima, a ne, kako bi trebalo biti gledano, kao pravnim pitanjem ili pitanjem vladavine prava, povezano sa izvršenjem obavezujuće presude suda (...)”⁵³. Ovi problemi su se pokazali za komplikovanim za riješiti⁵⁴. Komitet ministara je tome odgovorio sa korištenjem više privremenih mjera i sa detaljnim odlukama kojima podržava težnju reformama i izražava svoju zabrinutost⁵⁵.

Tako je Komitet ministara u pogledu presuda iz *Sejdić i Finci* grupe predmeta donio tri privremene rezolucije (o njima detaljnije u nastavku), te čak 16 odluka⁵⁶. Stavove Komiteta ministara iznesene u odluka možemo grupisati u slijedeće skupine:

- (1) *Prvu skupinu čine urgencije Komiteta ministara upućene vlastima i političkim liderima BiH da izvrše presude. S tim u vezi, Komitet koristi različite formulacije kojima zahtjeva izvršenje presuda kao što su one o tome da to treba biti „pitanje prioriteta”⁵⁷ ili „pitanje hitnosti”⁵⁸, odnosno da treba „brzo”⁵⁹ ili „bez odlaganja”⁶⁰, usaglasiti Ustav i Izborni zakon sa presudama Suda.*
- (2) *Drugu skupinu čine uputstva vlastima da prilikom odlučivanja o poduzimanju mjera s ciljem izvršenja presuda iskoriste pomoć VE. Komitet ministara prvenstveno poziva BiH da uzme u obzir relevantna mišljenja Venecijanske komisije⁶¹. Pored toga, koristi se i općenita formulacija da BiH treba „iskoristi spremnost” VE da „pruži svu neophodnu pomoć i podršku”⁶². Također, ukoliko bi se postigao konsenzus oko ustavnih promjena, BiH bi trebala dostaviti ustavne amandmane VE radi procjene njihove usaglašenosti sa zahtjevima iz *Sejdić i Finci* presude⁶³.*

⁵³ Harris/O'Boyle/Bates/Buckley (bilj. 25), s. 202.

⁵⁴ *Ibid*, s. 192.

⁵⁵ *Ibid*, s. 193.

⁵⁶ Odluke su donesene na: 1078. DH sastanku (bilj. 30), 1086. DH sastanku, 03. 06. 2010, 1100. DH sastanku, 02. 12. 2010, 1108. DH sastanku, 10. 03. 2011, 1115. DH sastanku, 08. 06. 2011, 1136. DH sastanku, 08. 03. 2012, 1144. DH sastanku, 06. 06. 2012, 1150. DH sastanku, 26. 09. 2012, 1164. DH sastanku, 07. 03. 2013, 1170. DH sastanku, 07. 05. 2013, 1172. DH sastanku 06. 06. 2013, 1179. DH sastanku, 26. 09. 2013, 1193. DH sastanku, 06. 03. 2014, 1214. sastanku, 04. 12. 2014, 1273. DH sastanku, 06. - 08. 12. 2016, 1288. DH sastanku, 06. - 07. 06. 2017 i 1324. DH sastanku, 18. - 20. 09. 2018. Odluke su dostupne na: https://search.coe.int/cm#title=Compilations%20of%20decisions#k=*#f=%5B%7B%22p%22%3A%22-CoEFilter%22%2C%22i%22%3A1%2C%22o%22%3A-1%2C%22m%22%3A0%2C%22ix%22%3A1%2C%22value%22%3A%22Compilation%20of%20decisions-%22%7D%2C%7B%22p%22%3A%22CoELanguage%22%2C%22i%22%3A1%2C%22o%22%3A1%2C%22m%22%3A0%2C%22ix%22%3A2%2C%22value%22%3A%22English%22%7D%5D, očitavanje: 01. 05. 2019.

⁵⁷ 1086. DH sastanak (bilj. 56), st. 4, 1100. DH sastanak (bilj. 56), st. 5, 1108. DH sastanak (bilj. 56), st. 3, 1214. DH sastanak (bilj. 56), st. 2.

⁵⁸ 1172. DH sastanak (bilj. 56), st. 5.

⁵⁹ 1115. DH sastanak (bilj. 56), st. 4.

⁶⁰ 1144. DH sastanak (bilj. 56), st. 2, 1164. DH sastanak (bilj. 56), st. 2, 1288. DH sastanak (bilj. 56), st. 5.

⁶¹ 1078. DH sastanak (bilj. 30), st. 7, 1086. DH sastanak (bilj. 56), st. 5, 1100. DH sastanak (bilj. 56), st. 6, 1324. DH sastanak (bilj. 56), st. 7.

⁶² 1214. DH sastanak (bilj. 56), st. 3.

⁶³ 1150. DH sastanak (bilj. 56), st. 4.

- (3) *Treću skupinu čine pozivi upućeni BiH da redovno informiše Komitet ministara o poduzetim koracima s ciljem ispunjenja zahtjeva iz presuda*⁶⁴.
- (4) *Četvrtu skupinu čine izrazi razočarenja Komiteta ministara zbog neizvršavanja presuda. Komitet s tim u vezi koristi različite izraze kao što su oni u kojima „izražava zabrinutost“⁶⁵, „duboku zabrinutosti“⁶⁶ ili „žali“⁶⁷ zbog nepostojanja političkog konsenzusa o sadržaju ustavnih i zakonodavnih amandmana, odnosno „izražava zabrinutost“⁶⁸ ili „žali“ što nema opipljivog napretka⁶⁹ zbog nepostojanja progressa u izvršenju presuda, odnosno da je pitanje „veoma ozbiljne zabrinutosti“ zbog nepostizanje konsenzusa o amandmanima⁷⁰.*
- (5) *Posljednju skupinu čine upozorenja Komiteta ministara BiH o obavezi izvršenja presude. Komitet ističe da je „pravna obaveza“⁷¹ BiH da usagласi Ustav i Izborni zakon sa konvencijskim zahtjevima, ukazujući na obaveze iz člana 46 Konvencije⁷², na slobodno preuzetu obavezu iz člana 46 stava 1 o povinovanju presudama Suda⁷³ i da održavanje općih izbora bez izvršenja presude predstavlja kršenje obaveza iz člana 46⁷⁴.*

Procjena da li su opće mjere poduzete je često glavni razlog da slučaj ostane na dnevnom redu Komiteta nakon što je zadovoljština dodjeljena i pojedinačna mjera poduzeta⁷⁵.

3.5. Postupak izvršenja presude

Ključnu, Konvencijom propisanu ulogu, u procesu izvršenja presuda Suda ima Komitet ministara. Njegovo postupanje je uređeno članom 49 Konvencije, Pravilima Komiteta ministara za nadzor nad izvršavanjem presuda i uvjeta prijateljske nagodbe (Pravila)⁷⁶ i drugim aktima kao što su: “Nadzor nad izvršenjem presuda i odluka Evropskog suda za ljudska prava (konsolidovani dokument) - nove metode rada - dvosmjerni nadzorni sistem”⁷⁷ i “Objektivni indikatori pokazatelji sporosti u izvršenju”⁷⁸.

⁶⁴ 1086. DH sastanak (bilj. 56), st. 6, 1100. DH sastanak (bilj. 56), st. 7, 1108. DH sastanak (bilj. 56), st. 5, 1136. DH sastanak (bilj. 56), st. 2, 1172. DH sastanak (bilj. 56), st. 6, 1179. DH sastanak (bilj. 56), st. 4, 1193. DH sastanak (bilj. 56), st. 3.

⁶⁵ 1086. DH sastanak (bilj. 56), st. 1, 1108. DH sastanak (bilj. 56), st. 1, 1115. DH sastanak (bilj. 56), st. 2.

⁶⁶ 1179. DH sastanak (bilj. 56), st. 2, 1273. DH sastanak (bilj. 56), st. 1.

⁶⁷ 1100. DH sastanak (bilj. 56), st. 4, 1193. DH sastanak (bilj. 56), st. 1.

⁶⁸ 1136. DH sastanak (bilj. 56), st. 1.

⁶⁹ 1144. DH sastanak (bilj. 56), st. 1.

⁷⁰ 1172. DH sastanak (bilj. 56), st. 3.

⁷¹ *Ibid*, st. 1.

⁷² 1193. DH sastanak (bilj. 56), st. 4.

⁷³ 1288. DH sastanak (bilj. 56), st. 4.

⁷⁴ 1324. DH sastanak (bilj. 56), st. 3.

⁷⁵ Harris/O'Boyle/Bates/Buckley (bilj. 25), s. 191.

⁷⁶ Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements (Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers' Deputies and amended on 18 January 2017 at the 1275th meeting of the Ministers' Deputies), dostupno na: <https://rm.coe.int/16806eebf0>, očitavanje: 20. 04. 2019.

⁷⁷ Supervision of the execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights

Consolidated document – New working methods Twin-track supervision, dostupno na:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168049426d, očitavanje: 20. 04. 2019. Guide for

Prema odredbama člana 46 Konvencije, konačna odluka Suda se dostavlja Komitetu ministara koji nadgleda njeno izvršenje (stav 2). Protokol br. 14 uz Konvenciju je dodatno osnažio ulogu Komitet ministara davajući mu u ruke dva dodatna alata kako bi se osiguralo izvršenje presude:

- (1) mogućnost da od Suda traži odluku o interpretaciji presude kada postoji problem njene implementacije zbog različite interpretacije (stav 3) i
- (2) ukoliko Komitet ministara smatra da država potpisnica Konvencije odbija da se povinuje konačnoj presudi u predmetu u kojem je ona učesnica, nakon što je formalno obavijesti, Komitet upućuje upit Sudu o tome da li je Visoka strana ugovornica ispunila svoju obavezu na osnovu člana 46 stava 1 (koji određuje da Visoke strane ugovornice preuzimaju obavezu da se povinuju konačnoj presudi Suda u svakom predmetu u kome su stranke) (stav 4). Ukoliko Sud ustanovi povredu člana 46 stava 1, on upućuje slučaj Komitetu ministara na razmatranje i eventualno poduzimanje mjera. Ukoliko Sud ustanovi da nema povrede stava 1, upućuje slučaj Komitetu ministara koji ga zatvara (stav 5).

Stavovi 4⁷⁹ i 5 člana 46 sadrže odredbe o prekršajnom postupku protiv određene države zbog neizvršavanja odluke Suda⁸⁰. Smatra se da politički pritisak predstavljen kroz postupak zbog nepovinoavanja presudi, iz člana 46 stava 4, koji se vodi pred Velikim vijećem i rezultira sa presudom, treba biti dovoljan da se osigura izvršenje presude Suda⁸¹. Komitet ministara treba da pokrene ovaj postupak samo u izuzetnim slučajevima i to se dogodilo samo jednom⁸². „Sama egzistencija procedure i opasnost od njenog korištenja trebalo bi da bude novi, efikasan, podsticaj za izvršenje presuda Suda“⁸³.

Ovi instrumenti se u pravilu ne koriste, jer je „teško vidjeti kako presuda Suda kojom se ustanovljava da je država učinila prekršaj, može pomoći u procesu izvršenja“⁸⁴. U konačnici, za slučaj da država odbija da postupi u skladu sa presudom i kada se ustanovi njen prekršaj, krajnja mjera koja ostaje na raspolaganju Komitetu ministara jeste suspenzija prava predstavljanja u VE i zahtjev da se države povuče iz VE, odnosno njeno isključenje iz članstva (član 8 Statuta VE). Ovo je jedna ekstremna mjera „koja bi se u većini slučajeva pokazala kontraproduktivnom“⁸⁵ i vodi ka riziku da država trajno napusti VE, smanjujući bilo kakvu priliku u budućnosti da se napravi napredak demokratskim sredstvima i lišavajuću svoje građane zaštite Suda i drugih monitoring tijela VE⁸⁶.

the drafting of action plans and reports for the execution of judgments of the European Court of Human Rights, dostupno na: <https://rm.coe.int/guide-drafting-action-plans-reports-en/1680592206>, očitavanje: 20. 04. 2019.

⁷⁸ Objective indicators of slowness in execution, dostupno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805b0195, očitavanje: 20. 04. 2019.

⁷⁹ Procedure for the implementation of Article 46, paragraph 4 of the European Convention on Human Rights, dostupno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806c51d4, očitavanje: 20. 04. 2019.

⁸⁰ Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, dostupno na: <https://rm.coe.int/16800d380f>, očitavanje: 20. 04. 2019, § 99.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² V. Privremena rezolucija CM/ResDH(2017)429, dostupno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168076f1fd, očitavanje: 20. 04. 2019.

⁸³ Explanatory Report (bilj. 80), § 100.

⁸⁴ Rainey/Wicks/Ovey (bilj. 48), s. 59.

⁸⁵ Explanatory Report (bilj. 80), § 100.

⁸⁶ Rainey/Wicks/Ovey (bilj. 48), s. 59.

U skladu sa Pravilom 6 stavom 2 tačkom b, Komitet ministara nagledajući izvršenje presude će ispitati, ukoliko je to neophodno, i uzimajući u obzir diskreciona prava Visoke strane ugovornice da izabere mjere neophodne kako bi se usaglasila sa presudom, opće mjere koje su usvojene s ciljem sprečavanja novih kršenja, sličnih onima koja su utvrđena ili kako bi se okončalo kršenje. Pravila omogućuju Komitetu ministara komunikaciju sa nacionalnim institucijama za promociju i zaštitu ljudskih prava, tako i sa nacionalnim i međunarodnim nevladinim organizacijama, u vezi sa izvršavanjem presuda pod članom 46 stavom 2 (Pravilo 9 stav 2).

Tokom postupka nadzora nad izvršenjem presuda u grupi predmeta *Sejdić i Finci*, bilo je nekoliko intervencija međunarodnih nevladinih organizacija prema Komitetu ministara. Tako su Cardozo School of Law, Human Rights Watch, and Minority Rights Group International⁸⁷ u svom prvom podnesku istakli da je „opća mjera potrebna kako se izvršila presuda Suda jasna: da bosanski Ustav i Izborni zakon moraju biti izmjenjeni kako bi uklonili diskriminaciju Jevrejske zajednice i ostatka Ostalih u Bosni, omogućavajući ih da se kandidiraju za pozicije“ (stav 5). Ove organizacije su godinu poslije ponovo uputile podnesak⁸⁸ Komitetu u kojem su izrazili zabrinutost zbog sastava Parlamentarne komisije koja je dobila zadatak izrade ustavnih i zakonskih amandmana, s obzirom da nije omogućavala „značajan doprinos“ manjinskih zajednica i zabrinutosti da posljedično predloženi amandmani neće ispraviti utvrđenu povredu (stav 9). U 2013. godini je ponovo dostavljen podnesak ove tri nevladine organizacije⁸⁹. U 2014. godini, dvije nevladine organizacije (Human Rights Watch i Minority Rights Group International) su dostavile podnesak u kojem su dale pregled političkih pokušaja usmjerenih ka izvršenju presuda⁹⁰. Godinu poslije, dvije identične nevladine organizacije uputile su podnesak⁹¹ u kojem se navodi da “bilo kakva reforma koja ima za cilj da osigra status quo, nastavlja da tretira “Ostale” drugačije ili sa bilo kojim rezultatom koji rezultira sa nejednakim statusom pripadnika “Ostalih” i usvojena je bez značajnog učešća manjinskih zajednica ne bi popravila povredu i predstavljala bi mjeru protivnu međunarodnih standardnima za zaštitu manjina (...)”. U podnesku⁹² ovih dviju nevladinih organizacija iz 2016. godine poziva se Komitet ministara da pozove države članica da poduzmu odgovarajuće radnje kako bi osigurale počinjanje presudi i da usvoji privremenu rezoluciju pozivajući vladu BiH da bez odgode usvoji mjere potrebne za provedbu presude i osigura da manjinske zajednice u BiH imaju priliku da učinkovito učestvuju u procesu savjetovanja. Minority Rights Group International je u svojem zasebnom podnesku⁹³ pozvao Komitet ministara za započet postupak iz člana 46 stava 4 Konvencije. U dva podneska koje su uslijedili u 2016. i 2017. godini, Minority Rights Group International je samo predstavljao pregled stanja u postupku izvršavanja presuda⁹⁴. Interesantno je da nijedna

⁸⁷ Br. DH-DD(2010)307E, 09. 06. 2010. Podnesci su dostupni na: <https://search.coe.int/cm?k=#&title=Information%20from%20NGOs%2C%20national%20human%20rights%20institutions%20and%20IGOs#k=#&f=%5B%7B%22p%22%3A%22CoEFilter%22%2C%22i%22%3A1%2C%22o%22%3A1%2C%22m%22%3A0%2C%22ix%22%3A1%2C%22value%22%3A%22Information%20from%20NGOs%20%26%20National%20HR%20institutions%20%26%20IGOs%22%7D%2C%7B%22p%22%3A%22CoEGeography%22%2C%22i%22%3A1%2C%22o%22%3A1%2C%22m%22%3A2%2C%22ix%22%3A1%7D%5D>, očitanje: 01. 05. 2019.

⁸⁸ Br. DH-00(2011)1065, 24. 11. 2011.

⁸⁹ Br. DH-DD(2013)11, 11. 01. 2013.

⁹⁰ Br. DH-DD(2014)279, 28. 02. 2014.

⁹¹ Br. DH-DD(2015)1338, 09. 12. 2015.

⁹² Br. DH-DD(2016)773, 28. 06. 2016.

⁹³ Br. DH-DD(2016)867, 02. 08. 2016.

⁹⁴ Br. DH-DD(2016)1366, 06. 12. 2016, DH-DD(2017)1024, 20. 09. 2017.

nevladina organizacija iz BiH nije uputila podnesak Komitetu ministara niti je to uradila institucija Ombudsmena za ljudska prava BiH.

Pravila propisuju mogućnost donošenja privremenih i konačnih rezolucija. Prema tekstu Pravila, privremene rezolucije se usvajaju naročito u cilju pružanja informacija o napretku izvršenja ili, kada je to potrebno, da se izrazi zabrinutost i/ili da se dadnu sugestije u vezi sa izvršenjem presude (Pravilo 16)⁹⁵.

U vezi sa presudama iz *Sejdić-Finci* grupe predmeta, Komitet je donio tri privremene rezolucije. Na 1128. DH sastanku, 02. decembra 2011. godine, Komitet ministara je usvojio prvu Privremenu rezoluciju⁹⁶. U njoj Komitet ministara:

„Potvrđuje svoj poziv vlastima i političkim liderima Bosne i Hercegovine da preuzmu neophodne mjere usmjerene na eliminiranje diskriminacije onih koji nisu povezani sa konstitutivnim narodom u kandidaturi za izbor u Dom naroda i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i bez daljeg odlaganja uskladiti svoj Ustav i izborni zakonodavstvo sa zahtjevima Konvencije;

potiče Zajedničku privremenu komisiju da ostvari opipljiv napredak u svom radu i predstavi izmjene i dopune Ustava i izbornog zakona, uzimajući u obzir relevantna mišljenja Venecijanske komisije u tom pogledu;

Poziva vlasti Bosne i Hercegovine da redovno obavještavaju Komitet o napretku postignutom u ustavnoj reformi, kao i o promjeni relevantnog izbornog zakonodavstva“.

Godinu dana poslije, na 1157. DH sastanku, 06. decembra 2012. godine, Komitet ministara je usvojio drugu Privremenu rezoluciju⁹⁷ kojom:

„Čvrsto podjeća na obavezu Bosne i Hercegovine u skladu sa članom 46. Konvencije da se pridržava presude Suda u slučaju Sejdić i Finci;

snažno poziva vlasti i političke lidere Bosne i Hercegovine da bez ikakvog daljnog odlaganja izmijene Ustav i izborni zakonodavstvo i da ih usklade sa zahtjevima Konvencije;

odlučuje da ispita ovaj slučaj na svakom od svojih *human rights* sastanaka, sve dok politički lideri i vlasti Bosne i Hercegovine ne postignu konsenzus o mjerama potrebnim za izvršenje ove presude“.

Na 1186. DH sastanku, 05. decembra 2013. godine, Komitet ministara je usvojio treću Privremenu rezoluciju⁹⁸ u kojoj:

„Čvrsto poziva sve vlasti i političke lidere u Bosni i Hercegovini da osiguraju da je ustavni i zakonski okvir odmah doveden u sklad sa zahtjevima Konvencije, tako da se

⁹⁵ V. detaljnije: van Dijk/van Hoof/van Rijn/Zwaak (bilj. 31), ss. 276-277.

⁹⁶ Privremena rezolucija CM/ResDH(2011)291, dostupno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c1305, očitavanje: 20. 04. 2019.

⁹⁷ Privremena rezolucija CM/ResDH(2012)233, dostupno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c9669, očitavanje: 20. 04. 2019.

⁹⁸ Privremena rezolucija CM/ResDH(2013)259, dostupno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805b2ad6, očitavanje: 20. 04. 2019.

izbori u oktobru 2014. godine održe bez ikakve diskriminacije protiv onih građana koji nisu povezani s bilo kojim 'konstitutivnim narodom'."

Zastupnik VM pred Sudom je u svom Izvještaju za prvu polovinu 2011. godine, upozoravajući VM o namjeri Komiteta ministara da donese privremenu rezoluciju, istakao da privremene rezolucije imaju „daleku jaču političku težinu u odnosu na dosadašnje odluke Komiteta ministara“. „Ovakva privremena rezolucija stvara negativan imidž države članice Vijeća Europe na međunarodnom nivou, te potvrđuje da država značajno kasni u ispunjenju međunarodnih obveza koje je preuzela stupanjem u članstvo Vijeća Europe“⁹⁹.

Konačne rezolucije se donose nakon što se utvrdi da je dotična Visoka strana ugovornica preduzela sve neophodne mjere da se pridržava presude ili da su uslovi prijateljskog poravnjanja izvršeni (Pravilo 17).

Predmetima koji se tiču strukturalnih ili sistemskih problema se automatski daje prioritet. Prioritiziranje nekih slučajeva doprinosi njihovoj vidljivosti.

U dokumentu “Nadzor nad izvršenjem presuda i odluka Evropskog suda za ljudska prava (konsolidovani dokument) - nove metode rada - dvosmjerni nadzorni sistem”¹⁰⁰, navode se dvije vrste nadzora nad izvršenjem presuda: standardna procedura i pojačana procedura¹⁰¹. Standardna procedura je pravilo, dok je pojačana izuzetak. Slijedeće presude su nalaze u procedure pojačanog nadzor:

- a) presude koje zahtijevaju hitne pojedinačne mjere,
- b) pilot presude,
- c) presude kojima se otkrivaju glavni strukturalni i/ili složeni problemi koje je utvrdio Sud i/ili Komitet ministara i
- d) međudržavni slučajevi.

Postoji mogućnost prebacivanja predmeta iz jednog u drugi oblik nadzora, pod propisanim uslovima. Dva bitna dokumenta koja država podnosi Komitetu ministara u postupku izvršenja su akcioni plan i akcioni izvještaj¹⁰². Nakon konačnosti presude, država ima obavezu što prije, a najkasnije u roku od šest mjesecu od datuma konačnosti presude, dostaviti Akcioni plan (*Action plan*). Akcioni plan je dokument u kojem su navedene mjere koje tužena država namjerava poduzeti kako bi provela presudu Suda, uključujući i okvirni raspored aktivnosti. Planom se, ako je moguće, utvrđuju sve mjere potrebne za provedbu presude. Alternativno, ako nije moguće odmah utvrditi sve mjere, u planu se utvrđuju koraci koje treba poduzeti kako bi se odredile potrebne mjere, uključujući indikativni vremenski raspored za takve korake. Akcijski planovi su dokumenti koji evaluiraju i trebali bi se redovito ažurirati informacijama o postignutom napretku u pogledu njihove provedbe. Oni trebaju biti izmijenjeni ako se početni planovi pokažu nedostižnima ili neprimjerenima s obzirom na novi razvoj. Akcijski izvještaj (*Action Report*) je izvještaj države u kojem se navode sve mjere poduzete za provedbu presude Suda, odnosno

⁹⁹ V. Izvještaj o radu zastupnika Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava za period od 03. 01. 2011. do 30. 06. 2011.

¹⁰⁰ Supervision (bilj. 77).

¹⁰¹ V. Omejec (bilj. 31), ss. 411-422.

¹⁰² Information documents: Action Plans – Action Reports, dostupno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805adb14, očitavanje: 20. 04. 2019.

objašnjenje zašto nisu potrebne mjere ili nisu potrebne daljnje mjere. Riječima Suda: „Uvođenje dviju metoda nadzora nad izvršenje presuda Evropskog suda postavilo je pred odgovorne države obavezu da potpuno poštuju temeljeni koncept akcijskih planova i akcijskih izvještaja te obavezu da Komitet ministara redovno i detaljno izvještavaju o novostima u postupku izvršavanja presuda u kojima su stranke“¹⁰³.

Bosna i Hercegovina je imala propuste i u izvršavanju ovih obaveza. Tako je Komitet ministara morao pozivati BiH da ga informiše o aktivnostima poduzetim s ciljem izvršenje presude¹⁰⁴. Štaviše, na 1108. sastanku Komitet je usvojio odluku u kojoj „izražava žaljenje što, uprkos njihovom pozivu objavljenom na njihovom 1100. sastanku (novembar/decembar 2010), nisu dostavljene nikakve informacije o razvoju događaja u vezi sa proceduralnim koracima preduzetim za provedbu ove presude, kao i različite prijedloge u vezi s tim” (stav 4).

BiH je uputila osam podnesaka Komitetu ministara. U pet podnesaka su dostavljani revidirani akcioni planovi ili akcioni izvješti. Tako je u svom prvom podnesku¹⁰⁵ iz februara 2010. godine, dostavila prijedlog aktivnosti CIK-a, a bez da je ikada dostavila Akcioni plan VM iz 2010. godine. U ažuriranoj informaciji¹⁰⁶ o akcionom planu/akcionom izvještaju iz maja 2011. godine, država je informisala Komitet ministara o različitim prijedlozima koji su raspravljali u Radnoj grupi VM za implementaciju Akcionog plana o izvršenju presude *Sejdić i Finci*. Potom je u svom podnesku¹⁰⁷ naslovljenom kao revidirani akcioni plan/akcioni izvještaj iz oktobra 2011. godine, država informisala Komitet ministara o formiranju *ad hoc* Zajedničke komisije oba doma PS BiH sa zadatkom da pripremi prijedloge amandmana na Ustav i Izborni zakon BiH. U podnesku¹⁰⁸ o ažuriranom akcionom planu/akcionom izvještaju iz januara 2012. godine država je izvjestila Komitet ministara o radu Zajedničke parlamentarne komisije. U narednom podnesku¹⁰⁹: ažurirani akcioni plan iz septembra 2012. godine, obavješten je Komitet o nastavku rada Zajedničke parlamentarne komisije. U podnesku¹¹⁰ iz oktobra 2014. godine Stalno predstavničko tijelo BiH u Strasbourgu je informisalo Komitet o održanim općim izborima i nastojanjima da se formira vlast. U njemu se navodi: “Ovom prilikom potvrđujemo važnost i prioritetni status Sejdića i Fincija za Bosnu i Hercegovinu, važnost i status još jednom potvrđuju prve izjave čelnika političkih stranaka vodećih na izborima”. U podnesku¹¹¹ iz maja 2015. godine ambasadora BiH u Strasbourgu, spominje se Reformska agenda, čija je jedna od tački i izvršavanje presude *Sejdić i Finci*, te je istaknuto zalaganje za implementaciju presude od strane izaslanstva PS BiH u PS VE prilikom sastanka sa Odjeljenjem za izvršavanje presuda Suda (21. aprila 2014.). U podnesku revidiranog akcijskog plana¹¹² iz oktobra 2016. godine, u pogledu općih mjera, informiše se Komitet o usvojenom Akcionom planu iz 2015. godine, nekonstituiranju Radne grupe te o reviziji Akcionog plana. U svom posljednjom podnesku¹¹³:

¹⁰³ *Verein* (bilj. 15), st. 87.

¹⁰⁴ Na 1086, 1100, 1108, 1136, 1172, 1179. i 1288. DH sastanku.

¹⁰⁵ Br. DH-DD(2010)108, 26. 02. 2010.

¹⁰⁶ Br. DH-DD(2011)403, 27. 05. 2011.

¹⁰⁷ Br. DH-DD(2011)915E, 26. 10. 2011.

¹⁰⁸ Br. DH-DD(2012)64, 23. 01. 2012.

¹⁰⁹ Br. DH-DD(2012)774, 07. 09. 2012.

¹¹⁰ Br. DH-DD(2014)1316, 30. 10. 2014.

¹¹¹ Br. DH-DD(2015)541, 22. 05. 2015.

¹¹² Br. DH-DD(2016)1154, 20. 10. 2016.

¹¹³ Br. DH-DD(2017)380, 31. 03. 2017.

akcioni plan za *Sejdić i Finci* grupu (*Zornić, Šlaku i Pilav*), iz marta 2017. godine država je ponovila sadržaj prethodnih podnesaka, te informisala Komitet da je VM na 86. sjednici od 20. decembra 2016. godine postupajući po usvojenoj inicijativi Denisa Bećirevića, obavezalo ministarstva pravde i ljudskih prava i izbjeglica da pripremi amandmane na Ustav s ciljem izvršenja presude. Također, Komitet je informisan da je Ministarstvo pravde prosljedilo Nacrt akcijskog plana 30. novembra 2016. godine VM BiH.

Komitet ministara nagleda izvršenje presuda Suda u formaciji zamjenika ministara koju čine stalni predstavnici država u Strasbourgu. Ono se okuplja četiri puta godišnje, u trajanju od tri dana, na tzv. *human rights* (DH) sastancima. U slučaju hitnosti, predmet može biti razmatran na regularnim sastancima koji se održavaju skoro svake sedmice. Posebno ulogu u postupku nadzora ima Generalni direktorat za ljudska prava i vladavinu prava VE koji pomaže Komitetu ministara da izvrši svoju obavezu iz Konvencije. U saradnji sa vlastima države u pitanju, ono “razmatra koje mjere je potrebno poduzeti kako bi se povinovalo presudi Suda. Na zahtjev Komiteta ministara, dostavlja mišljenja i savjet na osnovu iskustva i prakse Konvencijskih tijela”¹¹⁴. Drugim riječima, Generalni direktorat “pomaže i savjetuje” Komitet ministara¹¹⁵. U okviru Direktorata djeluje Odjel za nadzor i izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava¹¹⁶.

3.6. Zaključak

Komitet ministara ima središnju ulogu u procesu izvršenja presuda Suda. On djeluje kao forum političkog uvjeravanja i konstruktivnog dijeloga, ali i kao mjestu međusobnog razumijevanja i tolerancije prema problemima sa kojima se države suočavaju prilikom izvršavanja presude. Međutim, Komitet nije jedino odgovorno tijelo za uspješno izvršenje presude. U procesu izvršenja presuda, posebno osjetljivih i onih koja traži systemske promjenu u nacionalnom pravnom poretku, određenu ulogu imaju i Parlamentarna skupština VE¹¹⁷, Generalni sekretar VE¹¹⁸, Komesionar za ljudska prava, Venecijanska komisija i sam Sud. Istovremeno, odgovornost ne postoji samo na VE, već i na njenim državama članicama, kao kolektivna odgovornost. U konačnici, civilno društvo, kako u samoj državi, tako i na međunarodnom planu, imao svoju ulogu u tom procesu. Sinergija svih ovih elemenata može rezultirati sa uspješnim izvršenjem presuda.

¹¹⁴ van Dijk/van Hoof/van Rijn/Zwaak (bilj. 31), s. 275.

¹¹⁵ Harris/O'Boyle/Bates/Buckley (bilj. 25), s. 191.

¹¹⁶ Odjel nije samo u službi Komitet ministara, već pruža podršku i državama članicama u njihovim naporima da ostvare cjelokupno, efektivno i brzo izvršenje presuda (prvenstveno kroz pravnu ekspertizu, okrugle stolove, programe obuke, aktivnosti usmjerene ka razmjeni iskustava između zainteresovanih država itd). V. *Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court Of Human Rights 2018*, s. 27. Dostupno na: <https://rm.coe.int/annual-report-2018/168093f3da>, očitavanje: 20. 04. 2019.

¹¹⁷ V. detaljnije: Harris/O'Boyle/Bates/Buckley (bilj. 25), ss. 197-199. Parlamentarna skupština VE djeluje kroz svoj Komitet za pravna pitanja i ljudska prava (CLAHR) i izvjestioca za izvršavanje presuda Suda.

¹¹⁸ V. čl. 52 Konvencije. V. detaljnije: van Dijk/van Hoof/van Rijn/Zwaak (bilj. 31), ss. 296-306, Schabs (bilj. 34), s. 871.

U kontekstu BiH, Parlamentarna skupština VE je usvojila osam različitih rezolucija kako prije tako i poslije presude *Sejdić i Finci*¹¹⁹ u kojima je pozivala na ustavne reforme i reviziju izbornog zakonodavstva.

Komesar za proširenje Evropske komisije, File i Generalni sekretar VE Jagland su u zajedničkoj izjavi iz septembra 2012. godine istakli da “suočeni s brojnim različitim prijedlozima, žalimo što se čini da su tim pitanjima bosanskohercegovački lideri dali manji prioriteta od političkih rivalstava”¹²⁰. U drugoj zajedničkoj izjavi od 08. aprila 2013. godine oni “žale jer usko stranački i etnički interesi i dalje prevladavaju nad istinskim angažmanom za okončanje ustavne diskriminacije mnogih građana Bosne i Hercegovine (...)”¹²¹.

Predsjedavajući Komiteta ministara je u izjavi¹²² od 25. aprila 2012. godine istakao „da osiguranje dogovora o ustavnoj reformi nije lahak zadatak ni u jednoj zemlji, a pogotovo ne u Bosni i Hercegovini. Ipak, Bosna i Hercegovina nije prva država koja je morala promijeniti svoj ustav kako bi ispunila europske standarde (...)“. Na 120 sastanku (11. maja 2010.) Komiteta ministara, odlazeći i dolazeći predsjedavajući Komiteta su u zajedničkoj izjavi pozivali „vlasti Bosne i Hercegovine da prioritarno usklade Ustav i zakone zemlje u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima“¹²³.

Dakle, osim izjava i rezolucija, drugog konkretnog pritiska usmjerenog ka BiH od strane VE nije bilo. Do sada su se organi VE oslanjali na pritisak kojeg su trebale proizvesti javne osude zbog nepostojanja napretka u izvršenju presuda. Međutim, to nije rezultiralo sa njihovim izvršenjem.

¹¹⁹ Honouring of obligations and commitments by Bosnia and Herzegovina (Rezolucija 1383 (2004)), Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina (Rezolucija 1513 (2006)), Honouring of obligations and commitments by Bosnia and Herzegovina (Rezolucija 1626 (2008)), Urgent need for constitutional reform in Bosnia and Herzegovina (Rezolucija 1725 (2010)), Functioning of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina (Rezolucija 1701 (2010)), Reconciliation and political dialogue between the countries of the former Yugoslavia (Rezolucija 1786 (2011)), The political situation in the Balkans (Rezolucija 1839 (2011)), The honouring of obligations and commitments by Bosnia and Herzegovina (Rezolucija 2201 (2018)). U Rezoluciji 1701 (2010) se eksplicitno kaže: “vlasti Bosne i Hercegovine moraju provesti ustavnu reformu”, st. 5.

¹²⁰ Statement by Commissioner Štefan Füle and Secretary General of the Council of Europe Thorbjørn Jagland on the Road Map for Bosnia and Herzegovina's EU membership application and the execution of the European Court of Human Rights' "Sejdić and Finci"- judgment, dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-641_en.htm?locale=en, očitavanje: 20. 04. 2019.

¹²¹ Commissioner Füle and Secretary General Jagland regret the lack of progress in implementing the Sejdić-Finci judgement, dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-316_en.htm?locale=FR, očitavanje: 20. 04. 2019.

¹²² Declaration of the Chairman of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Sejdić & Finci case, dostupno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c0e4c, očitavanje: 20. 04. 2019.

¹²³ Declaration on Bosnia and Herzegovina by Micheline Calmy-Rey, outgoing Chair of the Committee of Ministers, and Antonio Miloskoski, incoming Chair of the Committee of Ministers, dostupno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cf0e0, očitavanje: 20. 04. 2019.

4. Izvršenje presuda iz *Sejdić i Finci* grupe predmeta

4.1. Poduzeti koraci javne vlasti Bosne i Hercegovine

Postojala su četiri pokušaja izvršenja presuda u institucijama BiH. Sva četiri su bila bezuspješna. U ovom dijelu rada, osvrnut ću se na pokušaje VM i PS BiH te razloge zbog kojih oni nisu rezultirali sa konkretnim ustavnim i zakonodavnim amandmanima i njihovim usvajanjem u PS BiH.

Ključnu ulogu u provođenju presuda i odluka Suda ima Zastupnik/Agent i Ured zastupnika/agenta VM pred Sudom. Njegovo djelovanje je uređeno Odlukom VM¹²⁴. Zastupnik se brine o izvršavanju presuda Suda i o tome izvještava Komitet ministara (član 7 stav 1 Odluke). Zastupnik je u više svojih izvještaja o radu isticao da je od velike „važnosti učinkovito i blagovremeno izvršenje presude u predmetu *Sejdić i Finci v. BiH*“ jer će na taj način BiH „pokazati sposobnost i spremnost da poštuje presude Europskog suda za ljudska prava, a samim tim i da ispunjava svoje međunarodne obveze. U protivnom, u slučaju neopravdanog odlaganja i odugovlačenja sa izvršenjem ove presude, Bosna i Hercegovina riskira stjecanje lošeg međunarodnog ugleda i usporavanje procesa pridruživanja Europskoj Uniji zbog nepoštivanja ljudskih prava i presuda Europskog suda za ljudska prava“¹²⁵.

4.1.1. Prvi pokušaj

Zastupnički dom (ZD) PS BiH je na sjednici održanoj 10. februara 2010. godine usvojio zaključak koji glasi:

„1. Zadužuje se Vijeće ministara BiH i Centralna izborna komisija BiH da do kraja februara 2010. godine sačine plan aktivnosti (odrede zaduženja i rokove) za izmjenu Ustava BiH i neophodne izmjene Izbornog zakona BiH, koje bi značile potpunu primjenu Odluke Međunarodnog suda za ljudska prava i otklanjanje diskriminatorских odredbi iz Ustava BiH prije zakazivanja Općih izbora 2010. godine.

2. Predstavnički dom će predloženi plan razmatrati na redovnoj sjednici Predstavničkog doma, koja će biti održana 10. marta 2010.“¹²⁶

¹²⁴ Odluka o zastupniku/agentu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava i Uredu zastupnika/agenta Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava, *Sl. gl. BiH* 41/03, 65/05 i 22/19.

¹²⁵ V. Izvještaj o radu zastupnika Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava za period od 01. 01. 2010. do 30. 06. 2010; Izvještaj o radu zastupnika Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava za period od 30. 06. 2009. do 31. 12. 2009; Izvještaj o radu zastupnika Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava za period od 30. 06. 2010. do 31. 12. 2010; Izvještaj o radu zastupnika Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava za period od 03. 01. 2011. do 30. 06. 2011; Izvještaj o radu zastupnika Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava za period od 01. 07. 2011. do 31. 12. 2011. Slično i u: Izvještaj o radu zastupnika Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava za period od 01. 01. 2012. do 30. 06. 2012., Izvještaj o radu zastupnika Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava za period od 01. 07. 2012. do 31. 12. 2012. Izvještaji se nalaze u arhivi FCJP.

¹²⁶ Br. 01/a-50-1-15-71/10.

Na sjednici ZD koja je održana 10. marta 2010. godine primjen je k znanju Akcioni plan za izvršavanje presude *Sejdić i Finci* VM i „Prijedlog plana aktivnosti za usaglašavanje Ustava BiH i Izbornog zakona BiH s ciljem primjene Odluke Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu u predmetu *Sejdić – Finci*” Centralne izborne komisije (CIK). Prema dokumentu CIK-a harmonizacija Ustava je treba biti urađena do 01. aprila 2010. godine, a njihov nosilac je trebala biti PS BiH i njena radna tijela. Druga aktivnost, harmonizacija Izbornog zakona, je trebala biti obavljena do 15. aprila 2010. godine, čiji nositelj aktivnosti je trebala biti zajednička radna grupa za izradu amandmana na Izborni zakona i Zakon o finansiranju političkih stranaka. Treći set aktivnosti je trebao sprovesti CIK i to donošenjem podzakonskih akata u skladu sa izmjenama i dopunama Izbornog zakona. Rok za usvajanje ovih akata je bio 06. maj 2010. godine.

CIK i VM su trebali skupno sačiniti plan aktivnosti. Međutim, CIK je to uradio odvojeno i samostalno, propisujući aktivnosti i rokove za njihovu imlementaciju drugim tijelima kao što je sama PS ili njeno radno tijelo. Tako je npr. CIK odredio PS BiH rok od 20 dana za harmonizaciju Ustava BiH sa Konvencijom. U situaciju u kojoj jedan upravni organ određuje obaveze i rokove za njihovu realizaciju zakonodavnom organu države, nije se ni moglo očekivati da će biti ispunjen plan CIK-a.

Vijeće ministara je na 114. sjednici održanoj 11. februara 2010. godine zadužilo tri državna ministarstva da sačine akcijski plan za izvršenje presude, da bi 04. marta 2010. godine VM usvojilo Akcioni plan. Na temelju plana, 09. marta 2010. godine¹²⁷ formirana je Radna grupa zadužena za pripremu prijedloga amandmana na Ustav i Izborni zakon. Rok za izradu nacрта ustavnih amandmana je bio 29. mart 2010. godine, a zakonodavnih 15. april 2010. godine. Konstituirajuća sjednica Radne grupe je održana tek 16. marta 2010. godine (nakon što je dva puta otkazivana zbog nedolaska većine članova). Na drugoj sjednici (22. marta 2010. godine) članovi radne grupe su iznijeli politička stajališta svojih stranaka o amandmanima na Ustav BiH. Na trećoj sjednici (29. marta) su razmatrani stavovi i zaključeno da nije moguće ispoštovati rok određen u Akcionom planu¹²⁸. VM je na 119. sjednici (22. aprila 2010. godine) usvojilo Izvještaj o radu Radne grupe u kojem je konstatovano da su protekli rokovi za izradu amandmana te je ona zadužena da razmotri mogućnost izvršenja obaveza iz presude i da dostavi inovirani Akcioni plan sa realno procijenjenim rokovima i načinima za izvršenje pojedinih aktivnosti. Potom su održane 4, 5, 6. i 7. sjednica na kojima je Radna grupa zaključila da je potrebno formirati ekspertno tijelo koje će raditi na izmjenama i dopunama Ustava BiH, te da će Ministarstvo

¹²⁷ Odluka o formiranju radne grupe za provođenje akcijskog plana za izvršenje presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu *Sejdić i Finci* protiv Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BiH* 27/10 i Odluka o izmjeni Odluke o formiranju radne grupe za provođenje akcionog plana za izvršenje presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu *Sejdić i Finci* protiv Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BiH* 30/10. U radnu grupu su imenovani: a) Bariša Čolak, VM BiH, b) mr. Sredoje Nović, VM BiH c) dr. Selmo Cikotić, VM BiH, d) Hazim Rančić, DN PS BiH - Klub bošnjačkog naroda, e) Ivo Miro Jović, DN PS BiH - Klub hrvatskog naroda, f) Dušanka Majkić, DN PS BiH - Klub srpskog naroda, g) Šefik Džaferović, ZD PS BiH - Klub zastupnika SDA, h) Beriz Belkić, ZD PS BiH - Klub Stranka za BiH, i) Branko Dokić, ZD PS BiH - Klub zastupnika SNSD, j) dr. Mirjana Malić, ZD PS BiH - Klub zastupnika SPD BiH, k) Velimir Jukić, ZD PS BiH - Klub HDZ - hrvatska koalicija - HNZ, l) Momčilo Novaković, ZD PS BiH - Mješoviti klub zastupnika SDS i samostalnog zastupnika Momčila Novakovića, m) Martin Raguž, ZD PS BiH - Mješoviti klub zastupnika narodnih stranaka. Izmjenom Odluke, umjesto Momčila Novakovića, imenovan je Mirko Okolić.

¹²⁸ Izvještaj se nalazi u arhivi FCJP.

pravde BiH pripremiti nacrt akta o osnivanju tijela za izradu amandmana na Ustav BiH¹²⁹. Grupa se nije mogla usaglasiti o vrsti akta kojim će to tijelo biti formirano i o njegovom mandatu. Osmu sjednicu se nije održala zbog nedostatka kvoruma (12, 19, 21. jula 2010. godine kvoruma nije bilo zbog nedolaska članova iz SDS i SNSD). VM je potom na 131. sjednici, održanoj 26. augusta 2010. godine usvojilo i drugi Izvještaj o radu Radne grupe te je zadužilo da nastavi sa radom odmah nakon općih izbora i najkasnije u roku od 30 dana izvjesti VM o svom radu. Ministarstvo pravde je 14. oktobra 2010. godine zakazalo sjednicu Radne grupe, koja se zbog nedostatka kvoruma nije održala. Dana 19. oktobra 2010. godine je konačno održana osma sjednica Radne grupe, koja je prekinuta jer nije usvojen dnevni red zbog zahtjeva SNSD da Radna grupa raspravlja samo o implementaciji presude *Sejdić i Finci*. Na svojoj 139. sjednici održanoj 14. decembra 2010. godine, VM je razmotrilo i usvojilo Izvještaj o radu Radne grupe¹³⁰. Tako je okončana 2010. godina i prvi institucionalni pokušaj izvršenja presude *Sejdić i Finci*.

Prvi pokušaj izvršenja presude je opisan kao „proceduralni labirint“ u kojem je izgubljena mogućnost provođenja presude prije izbora u oktobru 2010. godine¹³¹. Ocjenjeno je da se proces odvijao na „bikratiziran i netransparentan način“ te je ukazano na „nepostojanje političke volje ključnih aktera da se ovim pitanjem ozbiljno pozabave, što se može vidjeti iz otkazivanja sjednica zbog nedostatka kvoruma, te iz činjenice da se stranke nisu mogle usaglasiti ni o samoj formi, odnosno proceduri vezanoj za aktivnosti na polju reforme Ustava (...)“¹³².

4.1.2. Drugi pokušaj

VM je na 156. sjednici održanoj 28. jula 2011. godine usvojilo zaključak u kojem je sugeriralo PS BiH da formira radnu grupu za pripremu materijala za provođenje presude *Sejdić i Finci* (to iz razloga što novo VM nije bilo formirano, a PS BiH je uredno funkcionisala poslije općih izbora 2010. godine). Potom su domovi PS BiH, i to DN (na sjednici od 30. septembra 2011. godine) i ZD (na sjednici od 10. oktobra 2011. godine), donijeli zaključke o formiranju Privremene zajedničke komisije oba doma za provođenje presude *Sejdić i Finci*¹³³. Komisija je

¹²⁹ Slično i B. Žepić, Etički, politički i ustavnopravni postulati za donošenje ustava u višenacionalnoj i europskoj BiH, u: M. Džolan (ur), *Bosna i Hercegovina – europska zemlja bez ustava. Znanstveni, etički i politički izazov*, Zagreb-Sarajevo 2013, s. 323: “Da bi došlo do poželjne interakcije politike i znanosti, korisno bi bilo da Parlamentarna skupština BiH oformi dva povjerenstva: jedno sastavljeno isključivo od političara iz reda zastupnika, a drugo od znanstvenika s različitih područja društvenih znanosti i civilnog društva, koja bi međusobno tijesno surađivala, organizirala širok društveni dijalog o novom ustavu i trasirala put koji bi vodio u pravcu iznalaženja kompromisnog i za sve prihvatljivog, novog ustavnog uređenja države”.

¹³⁰ V. detaljnije: E. Hodžić/N. Stojanović, *Novi-stari ustavni inženjering? Izazovi i implikacije presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH*, Sarajevo 2011, ss. 26-31.

¹³¹ *Ibid*, s. 32.

¹³² *Ibid*.

¹³³ Zaključak o osnivanju Privremene zajedničke komisije oba doma za provođenje presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, *Sl. gl. BiH* 81/11. U Privremenu komisiju imenovani su iz ZD: 1. Saša Magazinović (SDP), 2. Šefik Džaferović (SDA), 3. Borislav Bojić (SDS), 4. Ismeta Dervoz (SBB BiH), 5. Beriz Belkić (Stranka za Bosnu i Hercegovinu), 6. Božo Ljubić (HDZ 1990), 7. Zvonko Jurišić (HSP BiH), 8. Mladen Ivanković Lijanović (Narodna stranka Radom za boljitak), 9. Vesna Krstović-Spremo (PDP), 10. Petar Kunić (DNS), 11. Nermin Purić (DNZ BiH), a iz DN: 1. Borjana Krišto (HDZ BiH), 2. Krstan Simić (SNSD). Zadatak Komisije je bio da u skladu s presudom Suda: a) pripremi prijedloge amandmana na Ustav BiH, te da ih posredstvom ovlaštenog predlagača dostavi u parlamentarnu proceduru i b) pripremi Prijedlog

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

Komisija je održala ukupno 12 sastanaka. Na prvim sastancima, Komisiji su bili predstavljeni stavovi parlamentarnih političkih stranaka¹³⁴, Vijeća nacionalnih manjina i nevladinog sektora. Svoj prvi izvještaj o radu, Komisija je dostavila 01. decembra 2011. U njemu se ističe da u dotadašnjem radu Komisija „nije postigla takav stepen saglasnosti koji je potreban za predlaganje amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine“ i kako smatra da „treba nastaviti raditi na pronalaženju rješenja potrebnih za provođenje presude (...)“. Oba parlamentarna doma (ZD je na sjednici od 22. decembra 2011. godine i DN na sjednici od 28. decembra 2011. godine), su usvojili zaključke o nastavku rada Privremene komisije. Komisija je potom dostavila izvještaj o radu za period 05.01.-12.03.2012. godine. Oba doma su posredstvom zaključaka usvojili Izvještaj (ZD 15. marta, a DN 19. aprila 2012. godine) i donijeli zaključke o nastavku rada Komisije. Zaključkom ZD, Komisija je bila obavezna da svakih 60 dana dostavlja izvještaj o radu. U međuvremenu je utvrđen novi rok za upućivanje amandmana i to 31. august 2012. godine. Kako Komisija nije uspjela postići konsenzus o tekstu amandmana, političke stranke (HDZ i HDZ 1990, SNSD i SDA) su samostalno uputile amandmane u parlamentarnu proceduru oba parlamentarna doma¹³⁵.

U martu 2014. godine Komitet ministara VE je zatražio detaljnije i jasne informacije u vezi sa planiranim aktivnostima za provođenje presude *Sejdić i Finci* i rokove u kojima je to planirano. Sukladno zahtjevima iz odluke Komiteta ministara, Ured zastupnika je ukazao na potrebu da Privremena zajednička komisija PS BiH obnovi svoj rad, te da u najkraćem roku definira konkretne aktivnosti i rokove za njihovu implementaciju¹³⁶. Zbog toga je predsjedavajući Privremene komisije 19. marta 2014. godine sazvao sastanak Komisije koji se nije održao zbog nedostatka kvoruma. Posljedično, predsjedavajućim članovima oba doma je upućeno obavještenje i pozvani su da se izjasne na pitanje Komiteta ministara. VM je potom na 89. sjednici održanoj 04. aprila 2014. godine, pozvao Privremenu zajedničku komisiju da u skladu sa zahtjevima Komiteta ministara obnovi svoj rad i u najkraćem roku odredi plan svog rada u kojem će odrediti aktivnosti i rokove za izvršenje presude *Sejdić i Finci*.

Privremena komisija nikada nije obnovila svoj rad. Komisija je za tri godine svog rada jedino uspjela popisati ustavne želje parlamentarnih političkih stranaka. Sastanci Komisije su otkazivani zbog nedolaska njenih članova, a parlamentarci nisu uspjeli postići konsenzus o amandmanima. Predsjednik Privremene komisije je informisao javnost da je u Komisiji postojala saglasnost o obimu ustavne reforme – koja će se ticati reforme DN i Predsjedništva BiH i o jednom dijelu

zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, te da ga posredstvom ovlaštenog predlagača dostavi u parlamentarnu proceduru. Rok za pripremu prijedloga amandmana na Ustav BiH je bio 30. 11. 2011, a za pripremu Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, 31. 12. 2011.

¹³⁴ Pregled prijedloga parlamentarnih političkih stranaka dostupan na: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Adi_Dzamalija4.pdf, očitanje: 20. 04 2019.

¹³⁵ Dana 29. 08. 2012. u parlamentarnu proceduru u oba doma su zastupnici i delegati HDZ i HDZ 1990 uputili prijedlog amandmana. Dana 30. 08. 2012. su to uradili zastupnik SNSD i delegat SDS, a 31. 08. 2012. to je uradio zastupnik SDA. Prema informacijama dostupnim na web stranici PS BiH, svi prijedlozi amandmana su ušli u proceduru 30. 11. 2014.

¹³⁶ Izvještaj o radu zastupnika Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Europskim sudom za ljudska prava za period od 01. 01. 2015. do 30. 06. 2015.

reformu DN i to da će DN zadržati svoj zakonodavni kapacitet i da će u svom sastavu imati tri dodatna predstavnika Ostalih i to dvoje iz FBiH i jedno iz RS, po principu 2/3 iz FBiH a 1/3 iz RS. S druge strane, dogovor oko uklanjanja diskriminacije konstitutivnih naroda prilikom popunjavanja DN niti oko Predsjedništva, zbog „dijametralno“ suprotnih stavova političkih stranaka vezanih za način izbora članova Predsjedništva, nije bio postignut¹³⁷. Interesantan momenat u radu Komisije jesu njene konsultacije sa predsjednicima svih parlamentarnih političkih stranaka s namjerom da se *iscrpi sve što je moguće iscrpiti kako bi se implementirala presuda*¹³⁸. Riječima predsjednika Privremene komisije, konsultacije su bile održane da “približimo stavove do mjere” koja znači “postizanje političke saglasnosti koja je neophodno potrebna da bi se mogli sačiniti amandmani na Ustav BiH koji bi opet značili implementaciju ove presude”¹³⁹.

4.1.3. Treći pokušaj

VM je na 117. sjednici (12. januara 2015. godine), usvojilo Informaciju o konačnosti presude u predmetu *Zornić v BiH* te s tim u vezi, zadužilo Ministarstvo pravde BiH da u roku od 30 dana sačini akcijski plan za izvršenje presuda u predmetima *Zornić i Sejdić i Finci*. VM je potom na 22. sjednici (08. septembra 2015. godine) usvojilo Akcioni plan. Za prvu mjeru je bilo predviđeno „usvajanje amandmana na Ustav BiH i usklađivanje izbornog zakonodavstva“. Mjera broj dva je bila usvajanje zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona. Ministarstvo pravde BiH je zaduženo da pripremi Prijedlog odluke o formiranju Radne grupe za pripremu prijedloga amandmana na Ustav BiH i usklađivanje Izbornog zakona BiH i da je dostavi predsjedavajućem VM na potpis. Bilo je predviđeno da Radna grupa ima 13 članova (tri ispred VM¹⁴⁰, po jedan ispred svakog kluba zastupnika u ZD, po jedan ispred tri kluba naroda u DN i jedan predstavnik CIK-a). Nakon što je Ministarstvo pravde zatražilo od klubova da imenuju svoje predstavnike, dva kluba naroda to nikada nisu učinila. S obzirom da su bili probijeni predviđeni rokovi, a radna grupa nikada nije formirana, VM je na 62. sjednici od 29. juna 2016. zadužilo Ministarstvo pravde BiH da dostavi revidirani akcioni plan sa realno postavljenim rokovima i sastavom radne grupe zadužene za njeno provođenje. U međuvremenu, VM se na 73. sjednici (15. septembra 2016. godine) i na 81. sjednici (16. novembra 2016. godine), upoznao sa Informacijom o donošenju presude u predmetu *Šlaku v BiH* i sa Informacijom o konačnosti presude Suda u predmetu *Pilav v BiH*. Zaključkom je zaduženo Ministarstvo pravde BiH da izvršenje općih mjera po presudi *Pilav v BiH* uključi u Akcioni plan za izvršavanje presuda *Sejdić i Finci v BiH* i *Zornić v BiH* i u roku od tri mjeseca dostavi na usvajanje. Ministarstvo pravde je 30. novembra 2016. godine dostavilo revidirani Akcioni plan na usvajanje a poslije i urgiralo za njegovu usvajanje 18. januara, 01. februara, 28. marta, 13. juna 2017. i 23. januara i 24. jula 2018. godine.

¹³⁷ V. Džaferović: Provođenje presude Sejdić-Finci uz pomoć stranačkih lidera, dostupno na: <https://vijesti.ba/clanak/75694/dzaferovic-provodenje-presude-sejdic-finci-uz-pomoc-stranackih-lidera>, očitavanje: 12. 05. 2019.

¹³⁸ V. Sastanak Kolegija Privremene komisije i stranačkih lidera 6. marta, dostupno na: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/sastanak-kolegija-privremene-komisije-i-stranackih-lidera-6-marta/120228045>, očitavanje: 10. 05. 2019.

¹³⁹ Džaferović (bilj. 137).

¹⁴⁰ Na 117. sjednici VM su ispred VM imenovani slijedeći članovi: ministar pravde Josip Grubeša, ministrica za ljudska prava i izbjeglice Semiha Borovac i ministar vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Mirko Šarović.

4.1.4. Četvrti pokušaj

Na 86. sjednici (20. decembra 2016. godine) VM se upoznao sa Incijativom Denisa Bećirovića koja je usvojena na 38. sjednici ZD prema kojoj VM treba u roku od 90 dana pripremi i u parlamentarnu proceduru uputi Prijedlog izmjena i dopuna Ustava kojim se osigurava potpuna i dosljedna implementacija presude *Sejdić – Finci*. Za realizaciju incijative su zadužena ministarstva pravde i ljudskih prava i izbjeglica.

Incijativa je ostala mrtvo slovo na papiru i nikada nije bila realizovana.

4.1.5. Bilans pokušaja

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

5. Paralelna stvarnost – pregovori predstavnika sedam političkih stranaka o izvršenju presude *Sejdić i Finci*

Zapažanja iz 2010. godine, nedugo nakon presude *Sejdić i Finci*, su bila da etno-političke elite “ne mogu postići konsenzus o reviziji Ustava” i da zbog toga “nije realno očekivati da će bosansko-hercegovački federalizam biti značajnije reformisan odlukom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine”¹⁴¹. Naime, poslije presude *Sejdić i Finci* je “uslijedilo nešto jasnije preciziranje parlamentarnih stranaka i njihovo grupisanje na jednoj strani oko programa *minimalnih* ustavnih promjena koji nose tzv. politički blok srpskih partija, i na drugoj oko programa *maksimalnih* ustavnih promjena koji nose svi ostali politički i nepolitički akteri ustavotvornog procesa”¹⁴².

¹⁴¹ D. Banović/S. Gavrić, Ustavna reforma u Bosni i Hercegovini, *Politička misao*, Zagreb 2/2010, s. 169.

¹⁴² E. Šarčević, Kako do novog Ustava BiH? Ustavotvorstvo između “demokratizacije pravne znanosti” i “primitivizacije javnopravnog diskursa”, u: Džolan (bilj. 129), s. 256. Usp. Narodna skupština RS je 04. 10. 2013. usvojila dva zaključka, prvi br. 01-2112/13 i drugi br. 01-2113/13, *Sl. gl. RS* 87/13. Prvim Zaključkom Narodna skupština RS je usvojila Informaciju o aktivnostima na provođenju Presude Evropskog suda za ljudska prava iz Strazbura u predmetu “Sejdić i Finci protiv BiH” i stavove Republike Srpske. U drugom Zaključku su navedeni i sljedeći zaključci: 2. Narodna skupština Republike Srpske pozdravlja činjenicu da su sve političke partije iz Republike Srpske ranije konsenzusom zauzele stav da je u pogledu provođenja Presude Evropskog suda za ljudska prava iz Strazbura u predmetu „Sejdić i Finci protiv BiH“, potrebno definisati da se član Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske bira na teritoriji Republike Srpske kao jednoj izbornoj jedinici direktnim glasanjem bez nacionalnog prefiksa. 3. Narodna skupština Republike Srpske smatra da je u pogledu provođenja presude “Sejdić i Finci protiv BiH” potrebno definisati da se članovi Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH iz Republike Srpske biraju u Narodnoj skupštini Republike Srpske, tako da se bira šest delegata, od kojih ne više od pet delegata iz reda srpskog naroda i da delegacija iz Republike Srpske čini jednu trećinu ukupnog broja izabranih delegata u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH. 4. Narodna skupština Republike Srpske traži od predstavnika

Aktivnosti bh-političara usmjerene ka provođenju presude *Sejdić i Finci*, se opisuju kao “politički dijalozi (koji) su, bahato i politički neodgovorno i neprihvatljivo, prebačeni iz parlamentarnih klupa u kafane, afirmirajući ružnu konotaciju kafanskog diskursa u vođenju državnih poslova”¹⁴³. Istovremeno, uspješan proces prve uspješne ustavne promjene (donošenje amandmana broj I na Ustav BiH) je bio karakteriziran nedostatkom učešće civilnog društva i šire javnosti u njemu, zatvorenošću procesa koji se odvijao u uskom krugu političkih lidera i koji je javnosti bio predstavljen tek poslije njegovog okončanja. Tada nije postojala volja da se odstupi od postignutog političkog dogovora te se javnost samo informisala. Ona nije imala mogućnost intervencije u postignuti dogovor koji oličenje imao u tekstu ustavnog amandmana. “Ovakav stav se obrazlaže kontinuiranim otežanim postizanjem političkog konsenzusa kada su u pitanju ustavne promjene”¹⁴⁴.

Ovakav opis proces ustavne promjene se može primjeniti *mutatis mutandis* na jedan paralelni proces pokušaja da se postigne dogovor o izvršenju presude *Sejdić i Finci*, a u kojem su učestvovali predsjednici političkih stranaka. Ovaj proces se odvijao uz podršku EU, a van institucija BiH. Procesom je rukovodio evropski komesionar za proširenje Šetafn Filen. Pregovori su okupljali predsjednike sedam političkih stranaka (SDA, SBB BiH, SDP, HDZ, HDZ 1990, SDS i SNSD) i njihove pravne eksperate. Proces se odvijao u okviru Dijaloga na visokom nivou o procesu pristupanja BiH. On je obesmislio rad Privremene komisije, u okruženju u kojem PS je trebalo biti izvršno tijelo potencijalnog političkog dogovora predsjednika političkih stranaka.

Institucije EU su opetovane insistirale na izvršenju presude *Sejdić i Finci*. Evropski parlament u svojim rezolucijama izražava žaljenje jer nisu provedene presude *Sejdi i Finci* i ostale¹⁴⁵; poziva vlasti BiH da izvrše presudu *Sejdić i Finci*¹⁴⁶ te napominje da utvrđena diskriminacija može omesti put BiH ka EU¹⁴⁷. Institucije su kontinuirano naglašavale bitnost izvršenja presude za kredibilitet zahtjeva za članstvo BiH u EU i insistirale da prilikom sastavljanja mišljenja o takvom zahtjevu, Evropska komisija treba posebnu pozornost posvetiti njenoj provedbi¹⁴⁸. Pored toga, isticano je da je pitanje prioriteta usklađivanje Ustava sa Konvencijom¹⁴⁹.

iz Republike Srpske da i u nastavku razgovora o provođenju Presude Evropskog suda za ljudska prava iz Strazbura u predmetu, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*“, ostanu u okviru navedenih principa.

¹⁴³ Z. Seizović, *Konstitutivni narodi i ustavne promjene*, Sarajevo 2014, s. 44.

¹⁴⁴ S. Ivandić/A. Lalović/A. Vežić, *Značaj javnih konsultacija u procesu ustavnih promjena u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2011, s. 10.

¹⁴⁵ Usp. P8_TA(2017)0037 Rezolucija Evropskog parlamenta od 15. 02. 2017. o izvještaju Komisije o BiH za 2016, st. 36; P8_TA(2016)0135 Rezolucija Evropskog parlamenta od 14. 04. 2016. o izvještaju Komisije o BiH za 2015, st. 24.

¹⁴⁶ Usp. P7_TA(2013)0225 Rezolucija Evropskog parlamenta od 23. 05. 2013. o izvještaju Komisije o napretku BiH za 2012, § 15; P7_TA(2014)0102 Rezolucija Evropskog parlamenta od 06. 02. 2014. o izvještaju Komisije o napretku BiH za 2013, st. 7; P8_TA-PROV(2019)0095 Rezolucija Evropskog parlamenta od 13. 02. 2019. o izvještaju Komisije o BiH za 2018, st. 7; P7_TA(2010)0238 Rezolucija Evropskog parlamenta od 17. 06. 2010. o situaciji u BiH, st. 15; P7_TA(2012)0085 Rezolucija Evropskog parlamenta od 14. 03. 2012. o izvještaju Komisije o napretku BiH za 2011, st. 13.

¹⁴⁷ Usp. P8_TA(2016)0135 Rezolucija Evropskog parlamenta (bilj. 145), st. 24; P8_TA(2015)0182 Rezolucija Evropskog parlamenta od 30. 04. 2015. o izvještaju Komisije o napretku BiH za 2014, st. 2.

¹⁴⁸ P8_TA(2015)0182 Rezolucija Evropskog parlamenta (bilj. 147), st. 2; Zaključci o BiH sa 3254. sastanka Vijeća za vanjske poslove, Brisel 22. 07. 2013, st. 2; Zaključci o procesu stabilizacije i pridruživanja sa 3210. sastanka Vijeća za opće poslove, Brisel 11. 12. 2012, st. 54; Zaključci o BiH sa 3179. sastanka Vijeća za vanjske poslove,

Proces je započeo u Briselu 27. juna 2012. godine, otvaranje Dijaloga na visokom nivou o procesu pristupanja sa BiH. Jedna od dogovorenih aktivnosti je bilo i izvršenje presude *Sejdić i Finci* i izmjena Ustava BiH do 30. novembra 2012. godine. Istovremeno, usaglašena je i potpisana Mapa puta za zahtjev za članstvo BiH u EU prema kojoj do 30. augusta je u parlamentarnu proceduru je trebalo uputiti prijedlog za izmjenu Ustava¹⁵⁰. Bh-političari nisu ispoštovali ovu preuzetu obavezu¹⁵¹.

Na sastanku predsjednika političkih stranaka sa Stefanom Sanninom, generalnim direktorom Generalne direkcije za proširenje Evropske komisije, 12. septembra 2012. godine, izraženo je “razočarenje” jer u PS BiH nije upućen prijedlog amandmana na Ustavu i istovremeno istaknuto da Mapa puta ostaje na snazi te da prijedlog “i dalje treba biti poslat Parlamentarnoj skupštini radi usaglašavanja Ustava BiH sa presudom u predmetu *Sejdić-Finci*”¹⁵². Na drugom sastanku Dijaloga na visokom nivou, 27. novembra 2012. godine, naglašeno je da bh. političari “nisu bili u mogućnosti da ispoštuju primarne obaveze” ali da je Mapa puta i “dalje važeća”¹⁵³.

Četiri mjeseca poslije, 22. marta 2013. godine je u Briselu održan sastanak predstavnika sedam političkih stranaka sa generalnim direktorom Sanninom. Na sastanku je, uz protivljenje SDA, dogovoreno će u pogledu Predsjedništva, promjene ići u smjeru u kojem će se izbor dva člana Predsjedništva bazirati na “deset kantona koji su ustavne kategorije u FBiH”¹⁵⁴. Mjesec dana poslije, 11. aprila 2013. godine komesar Evrope komisije, Štefan File se vratio iz Sarajevo nakon razgovora sa političkim liderima o napretku u izvršenju presude *Sejdić i Finci* sa utiskom da su se “pojedini stranački lideri fokusirali isključivo na uske stranačke i etničke interese, sa stajalištem očuvanja i daljnijeg jačanja rješenja rezervisanih za tri konstitutivna naroda, nasuprot provođenju same presude *Sejdić i Finci*”¹⁵⁵. Zbog toga je otkazan treći sastanak Dijaloga na visokom nivou. Ponovo, u Briselu, 01. oktobra 2013. godine, politički lideri su dogovorili principe izvršenja presude *Sejdić i Finci*¹⁵⁶. Također, dogovoreno je da do 10. oktobra bude

Luksemburg 25. 06. 2012, st. 4; Zaključci o BiH sa 3361. sastanka Vijeća za vanjske poslove, Brisel 15. 12. 2014, st. 7.

¹⁴⁹ Zaključci o procesu stabilizacije i pridruživanja (bilj. 148), st. 53; Zaključci o BiH sa 3179. sastanka (bilj. 148), st. 3.

¹⁵⁰ Zajednički zaključci sa sastanka Dijalog na visokom nivou o procesu pristupanja sa Bosnom i Hercegovinom 27. juni 2012, dostupno na: <http://europa.ba/?p=12370>, očitavanje: 20. 04. 2019.

¹⁵¹ Štefan Füle: BiH nije ispunila glavne obaveze, dostupno na: <https://ba.voanews.com/a/1554025.html>, očitavanje: 20. 04. 2019.

¹⁵² Izjava nakon sastanka u okviru Dijaloga na visokom nivou o srednjoročnoj procjeni napretka u procesu pristupanja, dostupno na: <http://europa.ba/?p=19480>, očitavanje: 20. 04. 2019.

¹⁵³ Izjava komesara Štefana Fülea za medije nakon drugog sastanka u okviru dijaloga na visokom nivou sa Bosnom i Hercegovinom o procesu pristupanja Evropskoj uniji u Sarajevu, dostupno na: <http://europa.ba/?p=19291>, očitavanje: 20. 04. 2019.

¹⁵⁴ Sastanak u Briselu: Zadovoljni svi, osim SDA, dostupno na: <http://www.6yka.com/novosti/sastanak-u-briselu-zadovoljni-svi-osim-sda>, očitavanje: 20. 04. 2019.

¹⁵⁵ Izjava evropskog komesara za proširenje i politiku susjedstva, Štefana Fülea, nakon konsultacija sa političkim strankama u Bosni i Hercegovini, dostupno na: <http://europa.ba/?p=19027>, očitavanje: 20. 04. 2019.

¹⁵⁶ Agreement on how to come to solution on pressing issues Brussels (1st October), dostupno na: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-840_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-840_en.htm), očitavanje: 20. 04. 2019. Lideri sedam političkih stranaka su s ciljem izvršenja presude *Sejdić i Finci* dogovorili poštivanje slijedećih principa: 1. Potpuno prihvaćanje nužnosti hitne provedbe presude tako što će se svakom građaninu BiH omogućiti pravo da se kandidira na izborima za Predsjedništvo BiH i Dom naroda. 2. Predsjedništvo BiH sastoji se od tri izabrana člana. 3. Dva člana bit će izravno birana sa teritorija FBiH prema modelu koji će se dogovoriti, a jedan će se izravno birati s područja RS. FBiH i RS su svaka po jedna izborna jedinica. 4. Državljanin BiH koji je registriran da glasa u Distriktu Brčko ima

postignut dogovor o izbornim modelima. Devet dana poslije, 10. oktobra 2013. godine, na trećem sastanku Dijaloga na visokom nivou, politički lideri u Briselu nisu uspjeli postići dogovor¹⁵⁷.

Sastanak lidera pet političkih stranaka iz FBiH održan je 31. oktobra 2013. godine u Budimpešti uz prisustvo komesara Filea. Ni na sastanku u Budimpešti dogovor nije bio postignut. Međutim, komesar File je izjavio poslije sastanka: “Uočio sam napredak i političku odlučnost lidera da usklade svoje pozicije. To je zaista potrebno i uvjeren sam da se konačni dogovor još uvijek može postići u nastavku konsultacija”¹⁵⁸. Potom su 26. novembra 2013. godine održani pregovori pravnih eksperata političkih stranaka u Sarajevu. Sastanak se održao uz prisustvo predstavnika Evropske komisije kao “tehnička priprema i osnova za sastanak stranačkih lidera u Pragu 2. decembra”¹⁵⁹. Na sastanku u Pragu je nakon 16 sati razgovora postignut dogovor oko sastava i metode izbora delegata u Dom naroda i važan napredak o osnovnim principa za izbor članova Predsjedništva¹⁶⁰. Komesar File je 17. januara 2014. godine organizovao još jedan bezuspješan sastanak sa liderima političkih stranaka s ciljem postizanja dogovora o ustavnim amandmanima¹⁶¹. Dana 17. februara 2014. je održan posljednji sastanak u organizaciji komesara Filea sa predsjednicima političkih stranaka. File je sastanak opisao kao “razočaravajući” i dodao: “ (...) vidio sam neke učesnike koji daju sve od sebe i druge koji pričaju ali ne čine iskren napor. Zaključio sam svoj angažman u vezi s ovim pitanjem. Vrijeme je da institucije BiH na sebe preuzmu ovu inicijativu”¹⁶². Na taj način je okončan angažman EU u procesu izvršenja presuda Suda. Angažman koji je proces iznio van institucija države BiH, okončan je vraćanjem tog proces u institucije.

Skoro pa usputno, više i simbolički, na posljednjem mjestu u Reformskoj agenda je istaknuto: “Institucije vlasti u Bosni i Hercegovini u kasnijoj fazi (nakon inicijalnih reformskih mjera), ostvarit će napredak u provođenju dodatnih reformi kako bi se unaprijedila funkcionalnost i povećala efikasnost svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, te posebnu pažnju usmjeriti na provođenje presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*”¹⁶³.

pravo glasa za člana Predsjedništva BiH ili u RS ili u FBiH, u skladu sa važećim zakonodavstvom. 5. Dogovoriti se do 10. oktobra o izbornim modalitetima koji će zadovoljiti legitimne zabrinutosti konstitutivnih naroda i „Ostalih“, uz ispunjavanje međunarodnih standarda. Način izbora dvaju članova Predsjedništva iz FBiH putem ustavnih amandmana trebalo bi, osim odluke suda u Strasbourgu, spriječiti nametanje rezultata izbornih rezultata na bilo kojem konstitutivnom narodu ili „Ostalima“.

¹⁵⁷ Brisel: Bh. lideri bez dogovora, EK prijete sankcijama, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/bh-lideri-na-razgovorima-u-briselu/25132406.html>, očitavanje: 20. 04. 2019.

¹⁵⁸ Izjava komesara Filea u vezi sa sastankom sa liderima političkih stranaka iz Federacije BiH, dostupno na: <http://europa.ba/?p=18616>, očitavanje: 20. 04. 2019.

¹⁵⁹ Sarajevo: Nastavljeni pregovori o pitanju Sejdić-Finci, dostupno na: <https://www.radiosarajevo.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/sarajevo-nastavljeni-pregovori-o-pitanju-sejdic-finci/133223>, očitavanje: 20. 04. 2019.

¹⁶⁰ EU-BiH: Napredak u rješavanju pitanja Sejdić i Finci, dostupno na: <http://europa.ba/?p=18529>, očitavanje: 20. 04. 2019.

¹⁶¹ Štefan File u petak u Sarajevu, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/25230943.html>, očitavanje: 20. 04. 2019. EU nastavlja podržavati lidere u BiH u vezi sa reformom Ustava, dostupno na: <http://europa.ba/?p=18361>, očitavanje: 20. 04. 2019.

¹⁶² File se povukao iz slučaja "Sejdić i Finci", dostupno na: <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/File-se-povukao-iz-slucaja-Sejdic-i-Finci/231759>, očitavanje: 20. 04. 2019.

¹⁶³ V. Odluka PS BiH kojom se potvrđuje i usvaja Izjava Predsjedništva BiH broj 01-50-1-351-15/15 od 29. 01. 2015. koju su potpisali lideri svih političkih stranaka zastupljenih u PS BiH, t. 3, *Sl. gl. BiH* 16/15.

6. Zaključak

Neizvršavanje presuda Suda nije iznenađenje, s obzirom da javne vlasti u BiH ne izvršavaju ni odluke US BiH. Ne treba biti ni iznenađenje što presude Suda nisu izvršene i pored toga što je od 2010. u Krivičnom zakonu BiH inkriminirano neizvršavanje njegovih odluka¹⁶⁴. U decembru 2010. Faris Vehabović je istakao “pet ključnih pitanja” koji su uzroci dotadašnjih neuspjeha u reformi ustava i “vjеровatno će predstavljati uzrok budućih neuspjeha”: (1) institucionalni set-up uspostavljen Dejtonskim ustavom, (2) psihologija i mentalitet etničkih skupina u uslovima političkog nepovjerenja, (3) fragnemiranost stranačkog sistema unutar etničke skupine, (4) nezainteresovanost i razjedinjenost međunarodne zajednice, (5) nepoštivanje ustavnog poretka – nepostojanje obaveze na ustavnu lojalnost¹⁶⁵. Devet godina poslije, ovi razlozi su i dalje aktuelni i mogu objasniti neuspjeh u postizanju dogovora o tekstu ustavnih amandmana.

Iz pregleda pravnih akata objavljenog u decembru 2010. godine identificiran je 21 propis koji je bilo potrebno izmijeniti kao posljedica presude *Sejdić i Finci*¹⁶⁶. Neki od njih su promijenjeni (kao npr. djelomično Ustav Kantona Sarajevo¹⁶⁷, Pravila US BiH¹⁶⁸), za neke je US BiH utvrdio da ne predstavljaju diskriminaciju¹⁶⁹, odnosno da predstavljaju, ali bez da ih je uklonio iz pravnog poretka¹⁷⁰. Čak 17 pravnih propisa je ostalo pod velom sumnje njihove saglasnosti sa Konvencijom. Spisak ovih pravnih propisa ne samo da se nije smanjio, već se povećava¹⁷¹.

¹⁶⁴ V. čl. 105 Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH, *Sl. gl. BiH* 8/10. Muharemović ističe da „u odnosu na neprovođenje odluka ESLJP, koje podrazumijevaju izmjene samog Ustava BiH, postojanje krivične odgovornosti članova PS BiH je sa ustavno-pravnog aspekta neopravdano, zbog samog narušavanja suštine ustavnog sistema BiH. Dakle, provođenje ovih odluka ESLJP može ostati samo u domenu političkog konsenzusa i međunarodnopravnih obaveza BiH”. M. Muharemović, Krivična odgovornost članova Parlamentarne skupštine BiH za neprovođenje odluka Ustavnog suda BiH i ESLJP: Ustavnopravna (ne)opravdanost, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 15/2014, s. (3 i dalje) 9.

¹⁶⁵ F. Vehabović, Zašto neće doći do sistematskih ustavnih promjena, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 1-2/2010, ss. (36 i dalje) 52-53.

¹⁶⁶ N. Kulenović/I. Hadžialić-Bubalo/M. Korajlić, Presuda *Sejdić i Finci* protiv Bosne i Hercegovine: Konkretna posljedica – prvi pregled, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 1-2/2010, ss. (18 i dalje) 19-20.

¹⁶⁷ V. Amandmani XLIII – XLIX na Ustav Kantona Sarajevo, *Sl. nov. KS* 6/13.

¹⁶⁸ V. Pravila Ustavnog suda BiH, *Sl. gl. BiH* 22/14.

¹⁶⁹ Odluka o dopustivosti i meritumu US BiH u predmetu U-25/14 (ocjena ustavnosti odredbi Zakona o konkurenciji).

¹⁷⁰ V. Odluku (bilj. 6) (ocjena ustavnosti odredbi ustava entiteta o izboru predsjednika i potpredsjednika) U predmetu U-14/12 Ustavni sud navodi da “iz odluke Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci* nedvosmisleno proizlazi da Ustav BiH treba biti izmijenjen”, st. 73. “Međutim, trenutno je nemoguće predvidjeti i obim ovih izmjena. Stoga, Ustavni sud neće ukinuti navedene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona, odnosno neće naložiti Parlamentarnoj skupštini BiH, Narodnoj skupštini i Parlamentu Federacije BiH da izvrše usaglašavanje navedenih odredaba, dok u domaćem pravnom sistemu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima se okončava postojeća neusklađenost Ustava Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona s Evropskom konvencijom koju je utvrdio Evropski sud u citiranim predmetima”, st. 74.

¹⁷¹ V. nedavni primjer: Odluka o izmjenama odluke o zastupniku/agentu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava i Uredu zastupnika/agenta Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava, *Sl. gl. BiH* 22/19. U čl. 1 je propisano da VM ima tri zastupnika. Iako nije eksplicitno navedeno, iz prvog imenovanja ova tri zastupnika jasno je da će po jedan dolaziti iz reda tri konstitutivna naroda. V. Rješenje o imenovanju vršilaca dužnosti zastupnika/agenata Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava: 1. Za vršiоce dužnosti zastupnika/agenata Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava imenuju se: a) Monika Mijić, rukovoditeljica Ureda; b) Belma Skalonjić, zastupnica; c) Vanja Bjelica Prutina, zastupnica.

Izvršavanje presuda iz *Sejdić i Finci* grupe predmeta je *međunarodna obaveza* BiH po dva osnova i kao takva mora biti *prioritet* spram bilo kojih drugih promjena Ustava:

- (1) Prvo, na osnovu njenog članstva u VE. Na promjenu izbornog prava što u presudama traži Sud, BiH se obaveza još prilikom pristupanja VE 2002. godine¹⁷². Prema tome, radi se o postprijemnoj obavezi BiH koja nije izvršena sedamnaest godine poslije. U predmetu U-9/07 US BiH je istakao da “proces pristupanja evropskim integracijama (...) složen i zahtjevan proces koji podrazumijeva niz privilegija i prava svake države članice, ali u isto vrijeme i niz obaveza koje su članice dužne ispuniti kako u toku pristupnog procesa, tako i u *postprijemnoj fazi*” (stav 16). Potom, ta obaveza proizilazi iz Konvencije čija je Visoka strana ugovornica BiH. U predmetu U-12/08, koji se ticao zahtjeva za rješavanje spora između entiteta zbog izvršenja jedne presude Suda, US BiH navodi: “Izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava predstavlja međunarodnopravnu obavezu Bosne i Hercegovine” (stav 8). Štaviše, ministar vanjskih poslova BiH, Sven Alkalaj, je na 120. ministarskom sastanku Komiteta ministara (11. maj 2010.) izjavio: „Kao članica Vijeća Evrope, Bosna i Hercegovine je obavezna da poštuje presude i to namjerava“ i da je „efektivno izvršenje presude od krucijalnog političke i pravne važnosti za Bosnu i Hercegovinu i predstavlja veliki izazov za Bosnu i Hercegovinu“¹⁷³.
- (2) Drugo, na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i BiH, s druge strane¹⁷⁴. U članu 2 Sporazuma se “poštivanje demokratskih principa i ljudskih prava” “definiranih” u Konvenciji proglašava za osnove vanjske i unutrašnje politike strana¹⁷⁵. U tom kontekstu, treba napomenuti da je US BiH u predmetu U-17/19 istakao da “pitanje članstva Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji svakako stvar koja se tiče vanjske politike naše zemlje, te da smo na tom putu preuzeli određene obaveze potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, u koje, između ostalog, spada i usklađivanje zakonodavstva s pravom Evropske unije (...)” (stav 19). US je istakao da su u konkretnom predmetu “međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine (...) ispunjavanje uvjeta iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sve s ciljem što bržeg približavanja članstvu u Evropskoj uniji” (stav 19).

Izvršavanje presuda iz *Sejdić i Finci* grupe predmeta je obaveza koja proizilazi iz Ustava BiH i radi se *domaćoj, unutrašnjoj, pravnoj obavezi* i to:

- (1) Na osnovu člana I stava 2 koji propisuje da će BiH funkcionisati na principu vladavine prava, čiji je sastavni elemenat izvršavanje sudskih odluka, kako domaćih, tako i međunarodnih.

¹⁷² U Mišljenju o aplikaciji BiH za članstvo u VE (Opinion 234 [2002]), PS VE je primila na znanje pisma Predsjedništva BiH, predsjednika Parlamenta i premijera i napomenula je da se BiH obavezuje da kontinuirano provjerava kompatibilnost svih zakona sa Konvencijom te da u roku od godinu dana preispita kompatibilnost izbornog zakonodavstva sa Venecijanskom komisijom u svjetlu standarda VE, i da ga revidira gdje je to potrebno, st. 15.

¹⁷³ “Ispoštovaćemo presudu 'Sejdić-Finci'”, dostupno na: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/ispostovacemo-presudu-sejdic-finci/100511106>, očitavanje: 20. 04. 2019.

¹⁷⁴ *Sl. gl. BiH – međunarodni ugovori* 10/08.

¹⁷⁵ Usp. P7_TA(2012)0085 Rezolucija Evropskog parlamenta (bilj. 146), st. 13.

(2) Na osnovu člana III stava 1 tačke 1 stava a koji propisuje nadležnost BiH u vanjskoj politici, i koji osnov je usko povezan sa izvršavanjem međunarodne obaveze BiH. Evropska komisija je istakla da je izvršenje presude ključno za napredak zemlje na putu ka EU¹⁷⁶. Pored toga, u predmetu U-14/15 US ističe da “nepoštivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda i neispunjenje međunarodnih obaveza neizbježno vode u međunarodnu izolaciju i, kroz nepriznavanje institucija takve države, u nestanak tog subjektiviteta” (stav 50).

(3) Na osnovu člana III stava 3 tačke 2 koja propisuje da su opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta. US BiH je stava da je “jedno od osnovnih načela međunarodnog prava (...) načelo pacta sunt servanda, odnosno ispunjavanje obaveza koje proizlaze iz međunarodnog prava” (stav 31). US BiH dodaje: “Ovo pravilo propisuje da je svaki važeći ugovor obavezujući po strane, te ga moraju izvršiti u dobroj volji. U skladu sa pravilom pacta sunt servanda koje predstavlja sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta u skladu sa značenjem člana III/3.b Ustava Bosne i Hercegovine (...)” (stav 31). U konačnici, US BiH je istakao da “postoji nesporna obaveza institucija u Bosni i Hercegovini, a prije svega zakonodavca, da, prema pravilu pacta sunt servanda, poštuju odredbe tog ugovora i da ga dobronamjerno izvršavaju. Iz navedenog proizilazi da postoji obaveza institucija Bosne i Hercegovine da sve zakone usklade sa odredbama CEFTA-e” (stav 35) odnosno bilo kojeg međunarodnog ugovora, kakva je i sama Konvencija.

U kontekstu narednih koraka VE, ne treba očekivati da će Komitet ministara pokrenuti postupak iz člana 46 stava 4 Konvencije tj. prekršajni postupak protiv BiH pred Sudom. Iz prakse Komitet je jasno da je to krajnja mjera, koja je korištena samo jednom u predmetu koji se tiče “osnovnih prava” – prava na slobodu i sigurnost ličnost. Ne radi se o situaciji koja zahtjeva izvršenje hitne pojedinačne mjere. Za pokretanje postupka je također potreban pritisak međunarodnih i nacionalnih nevladinih organizacija, kojeg u slučaju BiH nema (napominjem da je samo jedna međunarodna nevladina organizacija, jednom, tražila pokretanje ovog postupka). U konačnici, postoje primjeri predmeta (koji se upravu tiču prava na slobodne izbore) u kojima opće mjere izvršene tek 12 godina poslije konačnosti presude Suda (npr. *Hirst v UK* (no. 2)). Prema tome, ne postoje okolnosti koji bi mogle dovesti do pokretanja tog postupka protiv BiH. Zbog toga, tijela VE, počevši sa PS i Generalnim sekretarom bi trebali iskoristiti svoje nadležnosti u postupku izvršenja presuda iz *Sejdić i Finci* grupe predmeta. Pored organa VE, države članice VE moraju preuzeti i svoj dio u okviru kolektivne odgovornosti u izvršenju presude *Sejdić i Finci* te u diplomatskim razgovorima sa BiH insistirati na izvršenju ovih presuda. Pritisak evropskih političkih grupacije, čije su članice skoro sve države parlamentarne stranke je nešto što može doprinijeti izvršenju presude. Na kraju, ne smije se potcijeniti ni uloga međunarodnih i nacionalnih nevladinih organizacija, koji moraju aktivnije djelovati prema Komitetu ministara i ukazati na dokaze o neuspjehu države da izvrši presudu. Sinergija svih ovih elementa je neophodna pretpostavka za uspješno izvršenje presuda.

PS BiH i VM su se tokom deset godina pokazale kao slabe institucije i da se od njih teško ne može očekivati da ispune svoju ustavnu zadaću. One su pokazale nezainteresovanost, neodgovornost i indiferentnost prema svojim obavezama. Četiri pokušaja vlasti BiH da primjene

¹⁷⁶ Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija, *Strategija proširenja i ključni izazovi 2014-15*, COM (2014) 700 final, Brisel 08. 10. 2014, st. 15.

presudu se moraju razumijevati kao birokratizirani oblik izbjegavanja da se pokrenu konkretne aktivnosti. Uspjeh PS BiH u izvršenju ustavne obaveze je postao ovisan o uspjehu jednog vaninstitucionalnog procesa - dogovaranja lidera političkih stranaka. Takav transfer nadležnosti PS u ruke lidera političkih stranaka je dodatno oslabio ovu instituciju. Za to djelomičnu odgovornost snosi i međunarodna zajednica. Proces izvršenja presuda Suda treba vratiti u institucije države BiH i to prvenstveno u PS koja po propisanoj proceduri mijenja Ustav BiH. Parlamentarci bi se morali oduprijeti uzurpaciji njihovih nadležnosti u budućnosti od strane predsjednika političkih stranaka. Oni to neće moći bez podrške međunarodne zajednice, koja ne smije inicirati niti podržavati takva nastojanja, i šire bh. javnosti. U konačnici, proces kreiranja ustavnih amandmana ne bi trebalo prepustiti isključivo nekom parlamentarnom tijelu, već posebnoj radnoj grupi koju bi sačinjavali parlamentarci, predstavnici nevladinog sektora iz oba entiteta te članovi akademske zajednice u BiH i inostranstvu.

S druge strane, političke stranake koriste presudu *Sejdić i Finci* za “uske stranačke političke i etničke interese i njeno rješavanje se povezuje sa drugim pitanjima”¹⁷⁷. Sve dok se izvršenje presude ne shvati drugačije, tj. isključivo kao pitanje vladavine prava odnosno izvršenja presude jednog Suda, ne treba se ni očekivati napredak u procesu njenog izvršenja.

Poslije donošenja presude *Sejdić i Finci*, pojedini autori su pisali o “šansi” koja je stvorena presudom za “otklanjanje sistematskih i suštinskih nedostataka u cjelokupnom pravnom sistemu BiH i njenih entiteta”¹⁷⁸. Skoro deset godina poslije, presude je i dalje samo šansa, a presude Suda *nudum ius* u BiH.

Judgments of the European Court for Human Rights in cases Sejdić and Finci, Zornić, Šlaku and Pilav – nudum ius in Bosnia and Herzegovina

Summary

In December 2019 it will ten years of Sejdić and Finci judgment of the European Court for Human Rights. It was followed by Zornić, Šlaku and Pilav judgments. The Court found that Bosnian Constitution was not in the line with the European Convention for Human Rights. In Zornić and Šlaku judgments under Article 46 of the Convention, Court stated that in order to implement these judgments, Bosnia and Herzegovina would have to introduce constitutional and legislation amendments.

All four attempts by B&H public authorities to enforce Sejdić and Finci group judgments were unsuccessful. These attempts were characterized by: a short deadline for the drafting constitutional amendments and amendments to the Electoral Law, failure to hold sessions of the working group/parliamentary commission due to the absence of its members and consequent lack of a quorum, apparent transparency in work and lack of will to fulfil the mandate of the working group/parliamentary commission and efforts to reach an agreement on amendments.

Parallel to these formal attempts, there was non-institutional process with the aim to reach a political agreement on constitutional reform. This two years process involved seven presidents of

¹⁷⁷ *Ibid*, st. 40.

¹⁷⁸ Kulenović/Hadžialić-Bubalo/Korajlić (bilj. 166), s. (18 i dalje) 36.

parliamentary political parties and it was facilitated by European Union. The process was not transparent, public has no insights about different proposals and it was conducted only in closed circle of seven politicians. Eventually it did not deliver any results.

In order to have Court's judgments implemented, a few conditions need to be met: it has to be done within Parliamentary Assembly which has a competence to change constitution, Council of Europe bodies like Parliamentary Assembly, Secretary General and its member states should act in synergy to produce a pressure on Bosnia and Herzegovina to fulfil its international obligation such is Court's judgment implementation and Bosnian politicians have to understand implementation of these four judgments as issue of the rule of law and not to use it for its party and ethnic interests.