

Mirza Korajlić*

Izborni modaliteti Predsjedništva BiH (poticaj odluke Sejdić/Finci)

Sadržaj:

1. Uvod
2. Predsjedništvo BiH i presuda *Sejdić/Finci*
 - 2.1. Direktne i indirektne etničke kvote
 - 2.2. Osnovni ustavni princip – subjekt suvereniteta
3. Modeli ustavnih promjena Predsjedništva BiH
 - 3.1. Modeli neposrednog izbora
 - 3.1.1. Model 1: Neposredni izbor tri člana Predsjedništva BiH, uz ukidanje etničkih kriterija za kandidate
 - 3.1.2. Model 2: Pet članova Predsjedništva BiH
 - 3.1.2.1. Jedinstvena izborna jedinica
 - 3.1.2.2. Vitalni interes entiteta
 - 3.1.3. Model 3: Pravilo geometrijske sredine
 - 3.1.3.1. Primjena pravila geometrijske sredine u BiH
 - 3.1.3.2. Modifikovano pravilo geometrijske sredine
 - 3.1.3.3. Prednosti primjene pravila geometrijske sredine u BiH
 - 3.1.4. Model 4: Neposredni izbor predsjednika Bosne i Hercegovine
 - 3.2. Modeli posrednih izbora
 - 3.2.1. Model 1: Posredni izbor jednog predsjednika i dva potpredsjednika BiH
 - 3.2.1.1. Aprilski paket
 - 3.2.1.2. Butmirski paket
 - 3.2.2. Model 2: Posredni izbor jednog predsjednika i tri potpredsjednika BiH
 - 3.2.2.1. Prvi prijedlog
 - 3.2.2.2. Drugi prijedlog
 - 3.2.3. Model 3: Posredni izbor predsjednika Bosne i Hercegovine
4. Bilans
5. Literatura

1. Uvod

Član 5 Ustava Bosne i Hercegovine regulira instituciju Predsjedništva BiH. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se svaki biraju neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije

* Autor je diplomirani pravnik, saradnik FCJP

Republike Srpske.¹ Članovi Predsjedništva biraju se neposredno u svakom entitetu, tako da svaki glasač glasa za popunjavanje jednog mjesta u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine.

Najupadljivija karakteristika Predsjedništva BiH je da je to institucija sastavljena od tri člana, a ne jedinstvena izvršna funkcija. Tročlano Predsjedništvo, kao i druge državne institucije u BiH, kreirane su tako da se dijeli moć između tri konstitutivna naroda,² da ni u jednom državnom organu predstavnik bilo kojeg konstitutivnog naroda nema prevlast.

Ovaj dio Ustava izražava etničku dimenziju unutrašnjeg uređenja države Bosne i Hercegovine i gotovo isključivo se bavi postojanjem i djelovanjem tri „konstitutivna naroda“, ili tri etničko-vjerske skupine, Bošnjaka, Hrvata i Srba. U tom dijelu „Ostali“³ narodi, kao i „građani“, mada se spominju u Preambuli Ustava BiH, praktično su ostali izvan domašaja ustavne regulacije.⁴

Dakle, dva su glavna problema današnjih izbora članova Predsjedništva BiH:

1. U Predsjedništvo mogu biti izabrani samo pripadnici konstitutivnih naroda i na taj način se isključuju (diskriminiraju) „Ostali“. Znači, „Ostali“ nemaju pasivno biračko pravo, kao jedno od osnovnih političkih prava građana u savremenim demokracijama. Dok je aktivno biračko pravo opšte, pasivno biračko pravo je ograničeno.
2. Kombinacija teritorijalnih i etničkih propisa isključuje (diskriminira) Bošnjake i Hrvate iz Republike Srpske i Srbe u Federaciji BiH da budu izabrani u Predsjedništvo BiH,⁵ ali i da glasaju za člana Predsjedništva svoje etničke grupe,⁶ tako da se aktivno i pasivno biračko pravo uskraćuje za oko 45%⁷ građana BiH. Takvim pravilom se samo pripadnici određene etničke grupe mogu smatrati potpuno lojalnim građanima entiteta, koji mogu braniti njegove interese.

Prema tome, postoji diskriminacija u oba entiteta sva tri konstitutivna naroda: Bošnjaka, Srba i Hrvata, kao i nacionalnih manjina, a posebno se diskriminiraju građani Bosne i Hercegovine, jer

¹ Čl. 5 st. 1 Ustava BiH.

² C. Steiner/N. Ademović, Constitution of Bosnia and Herzegovina – Commentary, Sarajevo, 2010, s. 639.

³ Pod „Ostalim“ se podrazumijevaju nacionalne manjine i nacionalno neopredijeljeni građani, odnosno oni koji ne žele ili ne mogu da se izjasne o pripadnosti etničkoj grupi. Prema čl. 3 Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina (Sl. gl. BiH, br. 12/03) nacionalna manjina je dio stanovništva – državljana BiH koji ne pripadaju ni jednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne povijesti i drugih obilježja.

⁴ Č. Sadiković, Bosna i Hercegovina kao moderna evropska država, Ljudska prava, br. 2-4, 2004, s. 13.

⁵ Ustavni sud BiH je u svojoj odluci od 29. 09. 2006, u kojoj je razmatrao žalbu u vezi s nemogućnošću apelanta da se kandidira na izborima za Predsjedništvo zbog njegove etničke pripadnosti (Bošnjak iz Republike Srpske), odbio je u meritumu. Odluka o dopustivosti i meritumu AP-2678/06, Sl. gl. BiH, br. 86/07. U tački 21 odluke se navodi: Odredbu čl. 8 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, pa dakle i odredbu čl. 5 Ustava Bosne i Hercegovine, treba posmatrati u kontekstu diskrecionog prava države da pri ostvarivanju određenih prava pojedinaca postavi izvjesna ograničenja. Predmetna ograničenja imaju opravdanje u specifičnosti unutrašnjeg uređenja Bosne i Hercegovine koje je uspostavljeno Dejtonskim sporazumom, a čiji je konačni cilj bio uspostava mira i dijaloga između suprotstavljenih strana budući da je predmetna odredba u Ustav unesena namjerno i svjesno kako bi članovi Predsjedništva bili iz reda bošnjačkog, hrvatskog i srpskog naroda.

⁶ U tom smislu vidi čl. 8.1 st. 1 i 2 Izbornog zakona BiH (Sl. gl. BiH, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10).

⁷ Vidi *Socijaldemokratska partija BiH*, Prijedlog izmjena i dogradnje Ustava BiH, Sarajevo, 2005, s. 3.

nemaju ista politička prava u izbornom procesu na cijeloj teritoriji BiH.⁸ Slijedi da je ugrožen princip jednakosti građana u pogledu pristupa najvažnijim državnim funkcijama. Na osnovu toga se može zaključiti da izbori za Predsjedništvo BiH nisu u potpunosti slobodni izbori i da ograničavaju aktivno i pasivno biračko pravo, kao i neke od osnovnih principa demokratskih izbora, jednake mogućnosti i puno učešće građana u političkim procesima.

Presudom Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*,⁹ sistem izbora članova Predsjedništva BiH¹⁰ i Doma naroda¹¹ Parlamentarne skupštine BiH proglašen je diskriminirajućim u odnosu na „Ostale“. Problem diskriminacije Srba u Federaciji i Bošnjaka i Hrvata u Republici Srpskoj nije odlučen u pomenutoj presudi.¹²

Iako u Katalogu ljudskih prava koja sadrži Ustav Bosne i Hercegovine nije izričito nominirana lista političkih prava, s obzirom na međunarodne standarde koji su sadržani u Ustavu, može se zaključiti da su garancijama političkih prava obuhvaćena prvenstveno: prava koja uključuju slobodu mišljenja, savjesti i vjere; slobodu izražavanja i štampe; aktivno i pasivno biračko pravo, kao i pravo na demokratske izbore;¹³ zabrana diskriminacije u skladu sa članom 2 (4)¹⁴ Ustava BiH. To znači da građani pod uvjetima opće jednakosti i bez diskriminacije po bilo kojem osnovu, imaju pravo da biraju i da budu birani, te da bez ikakve diskriminacije upravljaju javnim poslovima i da im bude, pod jednakim uslovima, dostupno vršenje javne službe. Iako bi se iz ovoga moglo zaključiti da izborna prava, kao i druga politička prava, pripadaju građanima u Bosni i Hercegovini na cijelom njenom teritoriju i bez bilo kakve diskriminacije, ipak postoji nesklad i kolizija ovih ustavnih odredbi u odnosu na ustavne norme koje uređuju pitanja izbora, između ostalog, i Predsjedništva BiH.

2. Predsjedništvo BiH i presuda *Sejdić/Finci*

Ustavna odredba¹⁵ o obavezi usaglašavanja Ustava BiH sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava ključna je za ukupni razvoj demokratskih institucija u BiH. Osnovni problem

⁸ *Srpsko građansko vijeće – Pokret za ravnopravnost u BiH*, Ustavne reforme u kontekstu demokratskog funkcionisanja institucija u BiH, Sarajevo, 2008, s. 119.

⁹ Evropski sud za ljudska prava, Veliko Vijeće, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* (aplikacije br. 27996/06 i 34836/06), Presuda, Strasbourg, 22. 12. 2009.

Izvor: http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/?id=1008 (pristupljeno: 17. 12. 2010).

¹⁰ Prema presudi *Sejdić/Finci* postoji povreda čl. 1 Protokola br. 12 zbog nemogućnosti aplikanata da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo BiH.

¹¹ Prema presudi *Sejdić/Finci* postoji kršenje čl. 14 u vezi s čl. 3 Protokola br. 1 koji se odnosi na nemogućnost aplikanata da se kandidiraju na izborima za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.

¹² Vidi meritum presude *Sejdić/Finci*, s. 37-38.

¹³ Vidi *Š. Džihanović*, Mogući pristup izvršenju odluke Suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić – Finci protiv Bosne i Hercegovine*, Pravna misao, br. 7-8, 2010, s. 53-80.

¹⁴ Čl. 2 (4) Ustava BiH navodi: Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

¹⁵ Čl. 2 tačka 2 Ustava BiH navodi: Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.

aktuelnog razvoja demokratskih institucija u okviru sadašnjeg ustavnog sistema BiH je oštri konflikt između odredaba Ustava BiH i Evropske konvencije. Cilj izborne reforme Predsjedništva nije nužno obezbijediti mandat za „Ostale“, nego garantirati im pravo da se kandidiraju i osvoje mandat, dakle osigurati im pasivno biračko pravo.

Prema odluci *Sejdić/Finci*, pored odredbi čl. 5 Ustava BiH, i odredbe čl. 4.19 st. 6 i 7, kao i odredbe čl. 8.1 st. 1 i 2 Izbornog zakona BiH (koji mora biti u skladu sa Ustavom), također imaju diskriminirajuće elemente. Prema čl. 4.19 st. 6 izjašnjenje o pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi „Ostalih“ koristi se kao osnov za ostvarivanje prava na izabranu, odnosno imenovanu funkciju za koju je uslov izjašnjenje o pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi „Ostalih“ u izbornom ciklusu za koji je kandidatska lista podnesena. Prema st. 7 istog člana kandidat ima pravo da se ne izjasni o svojoj pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi „Ostalih“ na kandidatskoj listi, ali neizjašnjavanje će se smatrati kao odustajanje od prava na izabranu, odnosno imenovanu funkciju za koju je uslov izjašnjenje o pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi „Ostalih“. Čl. 8.1 st. 1 određuje da članove Predsjedništva BiH neposredno biraju s teritorije Federacije Bosne i Hercegovine – jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, birači upisani u Centralni birački spisak da glasaju u Federaciji. Birač upisan u Centralni birački spisak da glasa u Federaciji BiH može glasati ili za Bošnjaka ili za Hrvata, ali ne za oba. Izabran je bošnjački i hrvatski kandidat koji dobije najveći broj glasova među kandidatima iz istog konstitutivnog naroda. Prema čl. 8.1 st. 2 člana Predsjedništva BiH, koji se neposredno bira s teritorije Republike Srpske – jednog Srbina, biraju birači upisani u Centralni birački spisak da glasaju u Republici Srpskoj. Izabran je kandidat koji dobije najveći broj glasova.

Prema ovim odredbama osobe koje se izjasne kao pripadnici nekog od „konstitutivnih naroda“ mogu da se kandidiraju za Predsjedništvo BiH, jer je Predsjedništvo prema čl. 5 st.1 Ustava BiH sačinjeno od pripadnika konstitutivnih naroda, diskriminirajući „Ostale“, koji prema ovim odredbama nemaju pravo da se kandidiraju. Kako bi Izborni zakon BiH bio u skladu sa odlukom *Sejdić/Finci*, odredbe o potrebi izjašnjavanja pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi „Ostalih“ bi trebalo ukloniti, jer izbor na pojedine pozicije ne bi trebao zavisiti od pripadnosti određenoj etničkoj grupi ili grupi „Ostali“. Također, odredbe Izbornog zakona koje govore o načinu izbora članova Predsjedništva ne bi trebale propisivati da članovi Predsjedništva mogu biti samo Bošnjaci, Hrvati i Srbi. Dakle, opet se nameće potreba uklanjanja etničkih odredbi kako bi Izborni zakon bio u skladu sa odlukom *Sejdić/Finci*.

Političko učešće predstavlja jedno od prava i dužnosti koja održavaju zakonsku vezu između građanina i države. U svim državama evropskog kulturnog kruga, pravo građanina da glasa, da bude biran i pravo da se kandidira za visoku državnu poziciju je ono po čemu se jasno razlikuje državljanin od stranca. Prema tome, uskraćivanje ovih prava, posebno po osnovu kao što je rasa i etnička pripadnost, je ne samo vršenje diskriminacije, nego i podriva sam smisao državljanstva. Znači, uskraćivanje građaninu prava da se kandidira za svaku državnu poziciju, da bira i da bude biran, može se vezivati samo i isključivo za pitanje da li je to lice državljanin BiH ili nije. To pravo je povezano samo sa državljanstvom i ovim se postojeća diskriminacija čovjeka, državljanina BiH, otklanja, te se Ustav BiH usklađuje sa Evropskom konvencijom.

2.1. Direktne i indirektne etničke kvote

Imanentni problemi postoje u kreiranju pravila koja stvaraju prednost za glasače ili kandidate koji pripadaju određenoj etničkoj grupi ili određenoj partiji koja predstavlja manjine. Svako etnički bazirano pravilo zahtijeva provjeru da li glasači ili kandidati pripadaju etničkoj manjini ili se to definiše etničkim identitetom političke partije. To je nekada veoma teško utvrditi, pored kontroverzi koje postoje u svrstavanju glasača i kandidata po etnicitetu. Pravila zasnovana na identitetu partije (ili preciznije pravila koja se odnose na izborne liste) garantiraju mjesta za partije koje predstavljaju etničke manjine. Takav primjer imamo u Republici Kosovo.¹⁶

Pravila zasnovana na etnicitetu kandidata ubraja sve kandidate koji pripadaju određenoj etničkoj grupi, bez obzira da li su izabrani sa lista etničkih ili multietničkih partija. Takve etničke kvote, kombinirane sa teritorijalnim odredbama, primjenjuju se u današnjem sistemu izbora za Predsjedništvo BiH.¹⁷

Zemlje koje uspostavljaju posebne izborne okruge za glasače koji pripadaju manjinama, moraju praviti razliku u odnosu na glasače prema njihovom etničkom identitetu, npr. preko posebnih okruga za etničke manjine, kao što je u Hrvatskoj i Sloveniji.¹⁸ To može dovesti građane sa nejasnim ili miješanim identitetom, ili građane koji pripadaju nepriznatim manjinama, u tešku situaciju, jer su oni prisiljeni da biraju jedan od javno priznatih etničkih identiteta.

Konačno, teritorijalne granice mogu također garantirati predstavljanje manjina, kao što je u Crnoj Gori, gdje regije sa albanskom manjinom formiraju posebnu izbornu jedinicu na parlamentarnim izborima. Bez posebne etničke identifikacije glasača, partija ili kandidata, posebni okrug de facto garantuje određeni broj Albanaca u parlamentu. Jednu izbornu jedinicu čini teritorija na kojoj Albanci čine većinsko stanovništvo i ona daje 5 mandata u parlament.¹⁹ Takva rješenja mogu se uspostaviti samo za grupe koje su uglavnom koncentrirane u malim, skoro isključivo etničkim oblastima.

2.2. Osnovni ustavni princip – subjekt suvereniteta

Iako je Odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnim narodima²⁰ naišla na odobravanja, jer je u izvjesnoj mjeri izjednačila sve konstitutivne narode, te omogućila njihovo učešće u političkom životu na teritorijama svih entiteta u BiH, izražene su i kritike spram tendencije da se putem proširivanja specijalnih grupnih prava vrši dodjela političkih pozicija, a nauštrb demokratskih

¹⁶ Vidi čl. 111 tačka (b) Zakona o općim izborima u Republici Kosovo, Sl. nov. Republike Kosovo, br. 003/L-073. Izvor: http://www.gazetazyrtare.com/e-gov/index.php?option=com_content (pristupljeno: 17. 12. 2010).

¹⁷ Vidi čl. 5 Ustava BiH i čl. 8.1 st. 1 i 2 Izbornog zakona BiH.

¹⁸ D. Bochsler, Non-discriminatory rules and ethnic representation: the election of the Bosnian state presidency, 2010, s. 4.

¹⁹ Crna Gora je podijeljena na dvije izborne jedinice. Jednu izbornu jedinicu čini teritorija na kojoj Albanci čine većinsko stanovništvo i ona daje 5 mandata u parlament, a ostatak Crne Gore čini drugu izbornu jedinicu, sa 76 mandata.

²⁰ Djelimična odluka U-5/98, od 29. 01. 2000., Sl. gl. BiH, br. 11/00. Djelimična odluka U-5/98, od 18. 02. 2000., Sl. gl. BiH, br. 17/00. Djelimična odluka U-5/98, od 01. 07. 2000., Sl. gl. BiH, br. 23/00. Djelimična odluka U-5/98, 18. 08. 2000., Sl. gl. BiH, br. 36/00.

principa volje većine građana izražene putem izbora.²¹ U tom smjeru potrebna je izmjena ustavnog principa koji počiva na grupnim identitetima (konstitutivni narod) i njegovo prenošenje na građanina kao nosioca suvereniteta. U tom smjeru trebaju da idu i predloženi modeli ustavnih promjena Predsjedništva BiH, kako bi se omogućila provedba odluke *Sejdić/Finci* i omogućilo „Ostalim“ da se kandidiraju za člana Predsjedništva BiH. Da bi se prevazišla etnička podjela i rigidni etnički nacionalizam, manje značaja treba se davati etničkom identitetu u sferi politike i prava, a više ga afirmirati u sferi kulture i civilnog društva.

U vezi s tim, bilo bi neophodno preispitati u kolikoj mjeri važeća formulacija iz preambule Ustava BiH²² osigurava jednaka prava građaninu kao pojedincu i građaninu kao pripadniku određenog „naroda“. Državne institucije su strukturirane tako da ne predstavljaju građane direktno, već da osiguraju zastupljenost konstitutivnih naroda.

Venecijanska komisija u svom Mišljenju navodi da su poželjne daljnje ustavne reforme, sa promjenom naglaska sa države zasnovane na jednakosti tri konstitutivna naroda, na državu zasnovanu na jednakosti građana.²³

3. Modeli ustavnih promjena Predsjedništva BiH

S obzirom na način izbora članova Predsjedništva BiH, odnosno predsjednika BiH, modeli ustavnih promjena bit će iznijeti u dvije osnovne skupine: modeli neposrednog i modeli posrednog izbora. U okviru ove dvije osnovne skupine, prvo će biti iznijeti modeli koji podrazumijevaju manje ustavne intervencije, a onda modeli koji predstavljaju obimnije ustavne izmjene.

3.1. Modeli neposrednog izbora

3.1.1. Model 1: Neposredni izbor tri člana Predsjedništva BiH, uz ukidanje etničkih kriterija za kandidate²⁴

²¹ *S. Fetahagić/S. Mustajbegović*, Evropski pokret za evropski ustav, Sarajevo, 2007, s. 36.

²² „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (skupa sa ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim putem donose Ustav...“

²³ Vidi Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika (CDL-AD(2005)004 od 11. 03. 2005), tačka 104.

Izvor: <http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD%282005%29004-bos.asp> (pristupljeno: 02. 01. 2011).

²⁴ U Mišljenju Venecijanske komisije o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika, od 11. 03. 2005, predlagan je jedan predsjednik BiH i ukidanje kolektivnog Predsjedništva. Nakon ovog Mišljenja Venecijanske komisije, uslijedili su pregovori o ustavnim reformama koji su se vodili među glavnim političkim strankama u BiH, u cilju dogovora o obuhvatnim ustavnim promjenama. Cilj je bio usvojiti ustavne reforme, kako bi se dolazeći izbori u oktobru 2006 održali u skladu sa revidiranim Ustavom, koji ne bi sadržavao diskriminirajuće odredbe koje su istaknute u Mišljenju o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika. Niti u jednom od tri prijedloga na tim pregovorima, među kojima je i Prijedlog II (model o kojem je upravo riječ u ovom radu) i Prijedlog III (model 1 u okviru modela posrednih izbora u ovom radu), nije predlagan jedan predsjednik. Sva tri su predlagala kolektivno Predsjedništvo sa tri člana. Prema tome, ni jedan od tih modela nije idealan sa stanovišta Komisije. O ova tri modela je dopisom od 02. 03. 2006, predsjedavajući Predsjedništva BiH Sulejman Tihić, tražio mišljenje Venecijanske komisije. Venecijanska komisija je donijela Mišljenje o različitim prijedlozima za izbore za Predsjedništvo BiH (CDL-AD(2006)004 od 20. 03. 2006) u kojem

Ovaj model podržava sistem prema kojem bi se članovi Predsjedništva BiH birali neposredno u entitetima. Dva člana Predsjedništva birala bi se sa teritorije Federacije, a jedan član sa teritorije Republike Srpske, što znači da bi se zadržale teritorijalne odredbe koje postoje i u sadašnjem sistemu izbora za Predsjedništvo BiH. Svaki glasač bi glasao za popunjavanje jednog mjesta u Predsjedništvu, u skladu sa Izbornim zakonom BiH kojeg bi donijela Parlamentarna skupština. Mandat članova bi trajao četiri godine, uz mogućnost izbora još jednog uzastopnog mandata. Članovi Predsjedništva bi se rotirali svakih 16 mjeseci i odredile bi se individualne nadležnosti predsjedavajućeg Predsjedništva, umjesto dosadašnje odredbe Ustava BiH,²⁵ koja određuje nadležnosti Predsjedništva. Naglasak bi bio stavljen na Predsjedavajućeg Predsjedništva BiH.

Značajna razlika u odnosu na postojeći sistem je to što se isključuju etničke odredbe, dakle ne pominju se bilo kakvi etnički kriteriji u pogledu kandidata. Prema tome, član Predsjedništva koji je izabran iz Republike Srpske ne mora više biti Srbin i takva odredba daje pravo Bošnjacima, Hrvatima i „Ostalim“ koji žive u Republici Srpskoj da se kandidiraju za člana Predsjedništva. Isti je slučaj i sa izborima za Predsjedništvo u Federaciji. Tako bi diskriminacija „Ostalih“ de jure bila eliminisana i model bi bio u skladu sa odlukom Evropskog suda za ljudska prava. „Ostalim“ bi se omogućilo da se kandidiraju za člana Predsjedništva, tj. dobili bi pasivno biračko pravo za ovu državnu funkciju, kojeg nemaju prema sadašnjem izbornom sistemu za Predsjedništvo. Pored toga, Bošnjaci i Hrvati u Republici Srpskoj, kao i Srbi u Federaciji dobili bi de jure pasivno biračko pravo, za koje su kao i „Ostali“ uskraćeni u postojećem sistemu izbora članova Predsjedništva.

Izbor šefa države bi se vršio na nivou entiteta, mada bi bilo poželjno da se prenese na državni nivo stvaranjem jedinstvene izborne jedinice, što bi doprinijelo općem konceptu jačanja države.²⁶ Ukidanjem teritorijalnih odredbi i stvaranjem jedinstvene izborne jedinice ojačao bi se demokratski princip prema kojem je šef države predstavnik svih građana Bosne i Hercegovine, a ne predstavnik jednog od entiteta. Na ovaj način bi se de facto riješila diskriminacija „Ostalih“, Bošnjaka i Hrvata u Republici Srpskoj i Srba u Federaciji.

Nedostatak ovog modela je i to što nije precizan u pogledu multietničkog sastava Predsjedništva, jer bilo bi moguće, npr. birati dva Bošnjaka iz Federacije u Predsjedništvo i tako bi se ostvarila dominacija jednog naroda. Kolektivno Predsjedništvo BiH je uvedeno kako bi se osiguralo da predstavnik bilo kojeg konstitutivnog naroda neće imati prevlast. Pravno se ovaj nedostatak može ispraviti u okviru posebnog prijedloga, tako što će se predvidjeti da samo jedan član Predsjedništva može istovremeno biti pripadnik istog konstitutivnog naroda ili grupe „Ostalih“. Međutim, ovaj problem mogao bi dovesti do toga da kandidati sa manje glasova od ostalih kandidata budu izabrani, samo zato što pripadaju određenom konstitutivnom narodu.

je odbacila Prijedlog I, koji je predlagao zadržavanje postojećeg sistema izbora Predsjedništva BiH, a prednost je dala Prijedlogu III (o kojem će biti riječi kasnije), u odnosu na Prijedlog II.

²⁵ Vidi čl. 5 tačka 3 Ustava BiH.

²⁶ Mišljenje o različitim prijedlozima za izbore za Predsjedništvo BiH (CDL-AD(2006)004 od 20. 03. 2006), tačka 15. Budući da je od 2004 BiH punopravna članica Vijeća Evrope, najstarije panevropske međuvladine organizacije, mišljenja i preporuke njenih tijela, iako pravno neobavezujući, svakako su najznačajniji indikator u kojem se smjeru BiH mora kretati, želi li usvajanje evropskih standarda i integraciju u širem evropskom kontekstu. Izvor: <http://www.google.ba/url?sa=t&source=web&cd=2&ved=0CBkQFjA> (pristupljeno: 02. 01. 2011).

Prema ovom modelu članovi Predsjedništva bi mogli da ostanu na vodećim pozicijama u političkoj stranci,²⁷ što nije u skladu sa demokratskim principom prema kojem je šef države predstavnik svih građana, a ne određene političke partije.

3.1.2. Model 2: Pet članova Predsjedništva BiH

Model petočlanog Predsjedništva BiH zasniva se na jedinstvenoj izbornoj jedinici, što znači da je cijela teritorija BiH jedna izborna jedinica, i na pravilu jednog neprenosivog glasa,²⁸ prema kojem svaki glasač ima samo jedan glas i može glasati za samo jednog kandidata, što je u skladu sa građanskim principom jedan čovjek – jedan glas.

3.1.2.1. Jedinstvena izborna jedinica

Kako obezbijediti zastupljenost svih konstitutivnih naroda u jednoj jedinstvenoj izbornoj jedinici? Model u kojem postoji indirektna etnička identifikacija birača po teritorijalnom principu nije moguć, pošto u BiH entiteti nisu 100% etnički homogeni i zbog toga što ne postoji jedna teritorijalna jedinica Hrvata. Prema tome, jedino realno rješenje u jedinstvenoj izbornoj jedinici bi bilo da se kandidati biraju kao danas, bazirano na njihovom etnicitetu.²⁹ Međutim, onda se postavlja pitanje kako uključiti “Ostale”? Način da se to riješi je petočlano Predsjedništvo BiH, u kojem bi svaki konstitutivni narod imao zagaranтовan mandat, a dva preostala mjesta bila bi fleksibilna i mogla bi pripasti „Ostalim“.³⁰

Zašto 5 mandata? Prvo, to daje mogućnost da pored tri konstitutivna naroda i “Ostali” budu birani u Predsjedništvo BiH, a i omogućilo bi se uključivanje članova koji nisu izabrani na etničkoj osnovi. Drugo, neparan broj omogućuje sistem glasanja većinom, a to je uvijek važno kada postoji mala vlada ili malo Predsjedništvo.

Princip jedinstvene izborne jedinice je rješenje koje bi mnogo doprinijelo jačanju demokratskih principa u izborima za Predsjedništvo BiH. Kombinirano sa pravilom jednog neprenosivog glasa, izbori bi se učinili mnogo dinamičnijim. Princip jedinstvene izborne jedinice bi imao pozitivan uticaj na kandidate koji traže međuetničke glasove i dao bi pozitivan impuls za političare koji vode kampanju za cijelu državu, a ne samo za njihovu etničku grupu ili samo za njihov entitet. Prema tome, jedinstvena izborna jedinica bi omogućila međuetničko glasanje i podstakla kandidate da kreiraju međuetnički prihvatljive programe. Veliku prednost predstavlja i to da bi Bošnjaci i Hrvati iz Republike Srpske i Srbi iz Federacije mogli birati svog člana Predsjedništva,

²⁷ U tački 14. Mišljenja o različitim prijedlozima za izbore za Predsjedništvo BiH povodom toga se navodi: Ovo se ne čini da je u skladu s općim ciljem ustavne reforme gdje Predsjedništvo treba da se transformira iz izvršnog tijela u (kolektivnog) šefa države.

²⁸ Single non-transferable vote (SNTV).

²⁹ D. Bochsler (bilj. 18), s. 4.

³⁰ Zbog nedostatka podataka o broju i privlačnosti kandidata „Ostalih“ za glasače, u ovom trenutku može se samo špekulirati o šansi „Ostalih“ da imaju svog člana Predsjedništva. Najbrojniji u skupštini „Ostalih“ su Romi. Procjenjuje se da predstavljaju od 0.2 – 10% ukupnog biračkog tijela BiH. Veliki problem u određivanju njihovog broja predstavlja i činjenica da su se mnogi Romi u ovom ratu i sve do sada izjašnjavali kao pripadnici bosnjačkog naroda, a u nekim slučajevima i srpskog naroda (ne pominjući svoje romsko porijeklo).

Izvor: <http://www.bh-hchr.org/Saopštenja/10-07-00.htm> (pristupljeno 18. 12. 2010).

a mogli bi se i kandidirati za člana Predsjedništva. Prema sadašnjim pravilima oni se ne mogu kandidirati za člana Predsjedništva i mogu glasati samo za kandidate etničkih grupa koje su dominantne u njihovom entitetu. Također, eliminirala bi se diskriminacija “Ostalih” i na taj način izborni sistem za Predsjedništvo BiH bio bi u skladu sa odlukom Evropskog suda za ljudska prava. Svi građani BiH, na cijeloj teritoriji države, imali bi jednako aktivno i pasivno biračko pravo, a jednakost glasačkih prava i nediskriminacija su među najznačajnijim vrijednostima jednog ustavnog sistema.

Osnovni problem ovog modela je što bi se mogla ostvariti dominacija jednog konstitutivnog naroda u Predsjedništvu BiH, ukoliko bi bila izabrana dva, a u nekim kalkulacijama i tri člana Predsjedništva iz jednog konstitutivnog naroda.

3.1.2.2. Vitalni interes entiteta

U petočlanom Predsjedništvu BiH morala bi se formulisati nova pravila po pitanju proglašavanja odluka Predsjedništva, od strane njegovih članova, destruktivnim po vitalni interes entiteta za teritoriju sa koje je izabran.³¹ Jedna opcija je pravo veta za svaki od tri konstitutivna naroda, a konstitutivni narodi koji imaju više članova Predsjedništva mogu staviti veto samo jednoglasnom odlukom. Druga opcija je da pravo veta bude definisano kao opće pravilo, a ne etnički bazirano: bilo koja dva člana mogu staviti veto na odluku. Ovako definisano pravilo pruža i dalje zaštitu od etničke dominacije. Obe opcije omogućavaju zadržavanje prava veta u petočlanom Predsjedništvu, bez povećavanja teškoća u donošenju odluka.

3.1.3. Model 3: Pravilo geometrijske sredine

Pravilo geometrijske sredine kao model biranja članova Predsjedništva ide uz jednu teritorijalnu izbornu jedinicu i posebno jača multietničke izbore. U postojećem sistemu izbora članova Predsjedništva BiH kandidate biraju (trebali bi birati) glasači iz iste etničke grupe, a svaki konstitutivni narod ima zagwarantirano mjesto. Takav sistem odražava etnički karakter izbora.

Geometrijska sredina omogućuje izbor kandidata koje podržavaju dva različita suverena. U duboko podijeljenim društvima, kao što je BiH, izbori rijetko imaju kandidate koji imaju većinu glasova i manjine i većine u isto vrijeme. Stoga, političke institucije bi trebale omogućiti izbor kandidata koji je prihvatljiv i za većinu i za manjinu, čak iako kandidat ne osvoji većinu glasova i kod jednih i kod drugih.

Dakle, pravilo geometrijske sredine omogućuje izbor kandidata popularnih među manjinom i većinom, na način da je izabran kandidat sa najvećom geometrijskom sredinom (GS) glasova većine ($g_{većine}$) i glasova manjine ($g_{manjine}$).

Formula geometrijske sredine bi glasila: $GS = \sqrt{(g_{većine} \times g_{manjine})}$

³¹ U tom smislu vidi čl. 5 tačka 2 (d) Ustava BiH.

3.1.3.1. Primjena pravila geometrijske sredine u BiH

Geometrijska sredina u BiH može se oslanjati na teritorijalnu podjelu zemlje. Tabela 1. ilustruje različite ideje izbora kandidata u etnički podijeljenoj zemlji i efekte geometrijske sredine korištenjem izmišljenih brojki. Kandidat A je popularan u Republici Srpskoj, kandidat C je popularan u Federaciji, dok je kandidat B popularan u oba entiteta. Izbori u dvije različite izborne jedinice omogućio bi svakoj zajednici da izabere svog kandidata, u ovom slučaju kandidata A i C. Kandidat B gubi izbore, iako je popularan širom zemlje, čak i u slučaju da osvoji apsolutno najveći broj glasova širom zemlje. Trenutni izborni sistem u BiH ne podstiče takve kandidate, jer oni mogu biti izabrani samo u jednom od dva entiteta.³² U jedinstvenoj izbornoj jedinici, gdje je zbir glasova odlučujući za pobjedu kandidata, kandidat C bi pobijedio, zbog toga što je najjači kandidat u Federaciji, većem entitetu. Kandidat C je osvojio skoro sve glasove u Federaciji, dok su kandidati A i B dobili podršku u oba entiteta.

Međutim, ukoliko bi primijenili pravilo geometrijske sredine kandidat B bi osvojio izbore, jer ima podršku u oba entiteta. Slijedio bi kandidat A, a tek onda kandidat C. Naravno, apsolutni broj glasova nesumnjivo igra ulogu u cjelokupnom rezultatu, npr. ako se glasovi kandidata u svakom od oba entiteta povećaju za 1%, onda će se geometrijska sredina povećati za isti obim. Ipak, apsolutni broj glasova nije jedini isključivi kriterij za izbor.

	Kandidat A	Kandidat B	Kandidat C
Glasovi iz FBiH	150.000	250.000	500.000
Glasovi iz RS	350.000	250.000	20.000
Izborni rezultati prema različitim pravilima			
Izbori u dvije izborne jedinice	Izabran u RS	Nije izabran	Izabran u FBiH
Zbir glasova FBiH + RS	500.000 (2.)	500.000 (2.)	520.000 (1.)
Geometrijska sredina $\sqrt{\text{FBiH} \times \text{RS}}$	229.129 (2.)	250.000 (1.)	100.000 (3.)
Modifikovana geometrijska sredina $\sqrt[3]{\text{FBiH}^2 \times \text{RS}}$	198.953 (2.)	250.000 (1.)	170.998 (3.)

Tabela 1: Izborni rezultati prema različitim pravilima, primijenjeni na izmišljenim primjerima tri kandidata A, B i C, koji su osvojili glasove u dva entiteta FBiH i RS.

³² Vidi čl. 5 st. 1 Ustava BiH.

Geometrijska sredina može se primijeniti za izbor jednog predsjednika, koji mora dobiti glasove iz oba entiteta. Kandidat sa najvećom geometrijskom sredinom glasova iz Federacije i Republike Srpske bio bi pobjednik izbora. Također, geometrijska sredina može se primijeniti i u izborima trojice članova Predsjedništva, gdje bi svaki glasač imao po dva glasa, ili pet članova Predsjedništva sa garancijom mandata za svaki od tri konstitutivna naroda, gdje bi svaki glasač imao po dva ili tri glasa. Međutim, tada se ne bi poštovao osnovni građanski princip jedan čovjek – jedan glas. Opcija sa 5 članova Predsjedništva bi omogućila da se i „Ostali“ uključe u izbore i na taj način bi se sprovedla odluka Evropskog suda za ljudska prava, jer ukoliko se u sistemu sa tri člana Predsjedništva garantira mjesto za tri konstitutivna naroda, onda nema mjesta za „Ostale“.

3.1.3.2. Modifikovano pravilo geometrijske sredine

U zemljama u kojima postoje entiteti nejednake veličine, kao što je u Bosni i Hercegovini, koristi se modifikovana geometrijska sredina. Uzimajući u obzir strukturu stanovništva, za BiH je najprikladnije modifikovano pravilo geometrijske sredine zasnovano na trećem korijenu ($\sqrt[3]{}$). Bez te izmjene, glasovi iz manjeg entiteta (Republike Srpske) imali bi veći uticaj od glasova iz Federacije BiH. Na primjer, ako kandidat osvoji 2000 glasova u Federaciji i 1000 glasova u Republici Srpskoj, povećanje glasova za 10% u Federaciji (sa 2000 na 2200) bi imalo isti uticaj kao i povećanje glasova od 10% u Republici Srpskoj (sa 1000 na 1100).³³

U BiH bi se trebao primijeniti građanski princip jedna osoba – jedan glas, a formula modifikovane geometrijske sredine bi trebala uzeti u obzir da je broj glasača približno dva puta veći u Federaciji nego u Republici Srpskoj.

Prema tome, formula modifikovane geometrijske sredine bi glasila: $GS = \sqrt[3]{FBiH^2 \times RS}$

Kao što vidimo iz tabele 1 isti je redoslijed kandidata A, B i C kada se primijeni modifikovano i nemodifikovano pravilo geometrijske sredine, samo je kod modifikovanog pravila izjednačen uticaj glasova iz Republike Srpske i Federacije.

3.1.3.3. Prednosti primjene pravila geometrijske sredine u BiH

Primjena pravila geometrijske sredine podstakla bi kandidate da predizbornu kampanju vrše u cijeloj BiH, jer mogu biti izabrani samo podrškom glasača iz oba entiteta. Ovaj model potencijalno bi mogao promijeniti politički krajolik u BiH. Tri su važne prednosti primjene ovoga modela:

1. Podstakle bi se sve političke partije, i multietničke i nacionalne, na kampanju koja je privlačna za sve građane BiH, a ne samo za jednu etničku grupu, jer bi morali imati podršku birača iz oba entiteta.
2. Za etnički orijentisane kandidate koji se oslanjaju uglavnom na glasove jedne etničke grupe, bilo bi od velikog značaja da osiguraju glasove iz oba entiteta, vodeći kampanju za prikupljanje glasova svoje etničke grupe u oba entiteta. Bošnjački i hrvatski glasači iz

³³ D. Bochsler (bilj. 18), s. 17.

Republike Srpske i srpski glasači iz Federacije bili bi posebno važno glasačko tijelo, glasači koji su u sadašnjem sistemu glasanja marginalizirani i diskriminirani.

3. Potreba za podrškom iz oba entiteta, također bi podstakla partije i kandidate da saraduju sa partijama i kandidatima iz drugog entiteta. Dakle, partije sa svojim uporištima u različitim entitetima bile bi podstaknute da ponude zajedničke liste kandidata, kako bi njihovi kandidati dobili podršku širom zemlje. To daje podstrek etnički baziranim partijama da uđu u političku saradnju sa partijama iz drugog entiteta, a međuentitetska saradnja je omogućena (čak i minimalnim) zajedničkim programom.

3.1.4. Model 4: Neposredni izbor predsjednika Bosne i Hercegovine

Neposredni izbor jednog predsjednika sa smanjenim ovlaštenjima, kojeg bi birali svi građani BiH, sadrži najviše demokratskih elemenata i odražava politički pluralizam i napredak u usvajanju demokratskih principa koji bi vodili cilju uspostave građanske države. U prilog takvom zaključku najprije govori sistem izbora. On podrazumijeva da se predsjednik BiH bira na temelju općeg i jednakog biračkog prava tajnim glasanjem na neposrednim izborima na teritoriji cijele države, prema pravilu jedan čovjek - jedan glas. Ovo bi omogućilo bitan iskorak Bosne i Hercegovine ka osiguranju efikasnih instrumenata u poštivanju ljudskih prava i osnovnih sloboda i provedbu odluke *Sejdić/Finci*. Multietnički sastav se može osigurati na nediskriminacijski način biranjem samo jednog predsjednika, koji bi se birao iz reda konstitutivnih naroda i iz reda "Ostalih", i to tako da predsjednik iz jednog naroda ne može biti predsjednik u naredna tri četvorogodišnja mandata.³⁴

U ovom modelu dolazi do izražaja klasični demokratski princip običnih i kvalificiranih većina koje se oslanjaju na opšte kvalitete kandidata. Budući da se na ovaj način obezbjeđuje ravnopravna konkurencija kandidata iz svih etničkih grupa i izbor na osnovu opšteg biračkog prava, može se zaključiti da model ne doprinosi povredi pasivnog biračkog prava, koje podrazumijeva pravo sudjelovati na izborima kao kandidat, te biti izabran za predstavnika građana u vlasti. Povreda pasivnog biračkog prava postoji u sadašnjem sistemu izbora Predsjedništva BiH, jer "Ostali", Bošnjaci i Hrvati iz Republike Srpske i Srbi iz Federacije nemaju pravo da se kandidiraju za članove Predsjedništva.

Kao primjer neposrednog izbora predsjednika uzeti su izbori za predsjednika u Republici Hrvatskoj i Crnoj Gori. Predsjednik Republike Hrvatske,³⁵ kao i predsjednik Crne Gore³⁶ bira se na temelju općeg i jednakog biračkog prava na neposrednim izborima tajnim glasanjem na vrijeme od pet godina.

Prema Zakonu o izboru predsjednika Republike Hrvatske³⁷ kandidate mogu predlagati političke stranke koje su registrovane u Republici Hrvatskoj (stranački kandidat) i birači, pojedinačno ili

³⁴ F. Vehabović, Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Sarajevo 2006, s. 103.

³⁵ Vidi čl. 95 Ustava RH.

³⁶ Vidi čl. 96 i 97 Ustava CG.

³⁷ Nar. nov. RH, br. 22/92, 42/92, 71/97, 69/04.

skupno³⁸ (nezavisni predsjednički kandidat). Kandidati za predsjednika Republike su svi koji su predloženi od jedne ili više političkih stranaka i podržani prikupljenim potpisima najmanje 10.000 birača, ili koji su predloženi od birača na temelju njihovih prikupljenih, najmanje 10.000 potpisa.³⁹ Svaki birač može svojim potpisom podržati samo jednog predsjedničkog kandidata.

Prema članu 4 Zakona o izboru predsjednika Crne Gore⁴⁰ kandidata za predsjednika može predložiti politička stranka ili grupa građana, na osnovu potpisa najmanje 1,5% birača od ukupnog broja birača, računajući prema podacima o broju birača sa izbora koji su prethodili odluci o raspisivanju izbora. Pojedina politička stranka ili grupa građana može predložiti samo jednog kandidata. Dvije ili više političkih stranaka mogu predložiti zajedničkog kandidata.

U Republici Hrvatskoj temeljno je načelo da se predsjednik bira apsolutnom većinom svih birača koji su glasali.⁴¹ To znači da je, bez obzira na to da li na izboru sudjeluje jedan ili više kandidata, izabran onaj kandidat za kojeg je glasalo najmanje 50% plus jedan od birača koji su pristupili glasanju. Ako ni jedan od kandidata ne dobije takvu većinu, izbor se ponavlja nakon 14 dana. Na ponovljenom izboru pravo da budu birani imaju dva kandidata koja su u prvom krugu glasovanja dobili najviše glasova. Ako neki od tih kandidata odustane, pravo da bude ponovno biran stiče kandidat koji je sljedeći po broju dobivenih glasova. Na ponovljenom izboru, odnosno u drugom krugu, izabran je kandidat koji dobije najveći broj glasova birača koju su glasali. Na isti način se vrši i izbor predsjednika Crne Gore.⁴² Ovakav sistem izbora razrađen je s ciljem da predsjednik u svakom slučaju bude izabran apsolutnom većinom birača koji su glasali.

Ustavnim promjenama iz 2000 u Hrvatskoj je napušten polupredsjednički sistem s njegovim temeljnim obilježjem da vlada odgovara ne samo parlamentu, već i predsjedniku Republike i da je predsjednik najviše odlučujuće tijelo izvršne vlasti s velikim uticajem na zakonodavnu vlast. Prihvaćen je u osnovi parlamentarni sistem s relativno snažnim ustavnim položajem i ovlastima predsjednika, koje nadilaze poziciju predsjednika u klasičnim parlamentarnim sistemima. Iako je ustavno-pravno snažna institucija predsjednika Republike, nakon ustavnih promjena iz 2000, i po položaju i po nadležnostima odgovara čistom parlamentarnom sistemu, te je stoga Vlada primarni, iako ograničeni, ustavni faktor izvršne vlasti.

3.2. Modeli posrednih izbora

3.2.1. Model 1: Posredni izbor jednog predsjednika i dva potpredsjednika BiH⁴³

Prema ovom modelu BiH bi i dalje zadržala kolektivno Predsjedništvo i imala bi jednog predsjednika i dva potpredsjednika. Ovaj model značajnije se razlikuje od sadašnje ustavne strukture zbog uvođenja procedure posrednih izbora za Predsjedništvo BiH, što je karakteristično za parlamentarne demokratije. Znači, zagovara prenošenje izbora članova

³⁸ Vidi čl. 7 st. 1 Zakona o izboru predsjednika RH.

³⁹ Čl. 8 Zakona o izboru predsjednika RH.

⁴⁰ Sl. list CG, br. 17/07.

⁴¹ Vidi čl. 17 Zakona o izboru predsjednika RH.

⁴² Vidi čl. 16, 17 i 18 Zakona o izboru predsjednika CG.

⁴³ Ovaj model je rezultat pregovora o ustavnim reformama u 2006, koji su se vodili među glavnim političkim strankama u BiH i predstavlja Prijedlog III tih pregovora. Prijedlog III poslužio je kao osnov za Aprilski paket ustavnih promjena.

Predsjedništva na Parlamentarnu skupštinu BiH. Venecijanska komisija je predlagala posredno biranje jednog predsjednika sa smanjenim ovlaštenjima,⁴⁴ međutim i u slučaju kolektivnog predsjedništva, Komisija opet daje prednost posrednom biranju.⁴⁵ Prema Mišljenju Venecijanske komisije o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika, jedan od glavnih ciljeva ustavne reforme treba da bude smanjenje ovlaštenja Predsjedništva i koncentriranje izvršne vlasti u Vijeću ministara.⁴⁶

Prije svega, ovaj prijedlog djeluje komplicirano, s obzirom na brojne faze i mogućnost da završi u bezizlaznoj situaciji, o čemu će biti riječi kasnije. Predlaganje kandidata za članove Predsjedništva mogli bi pokrenuti članovi Predstavničkog doma ili Doma naroda. Kandidati bi bili direktno izabrani članovi Parlamentarne skupštine BiH. Klubovi konstitutivnih naroda u Domu naroda, na osnovu nominiranih prijedloga, birali bi po jednog kandidata što bi činilo listu s tri kandidata. Lista s tri predložena kandidata za predsjednika i dva potpredsjednika BiH upućivala bi se Predstavničkom domu na potvrđivanje. Procedura je potpuno ista kao i u Aprilskom paketu, o čemu će biti više riječi kasnije.

U okviru parametara ovog prijedloga, bilo bi prihvatljivije imati jednostavniju proceduru sa težištem na Predstavničkom domu, kao tijelu koje ima direktni demokratski legitimitet građana BiH. Mogućnost imenovanja kandidata treba ostaviti članovima Predstavničkog doma; izbor kandidata može se vršiti u tri etnička kluba delegata u Domu naroda, što bi osiguralo zastupljenost interesa sva tri konstitutivna naroda, a listu kandidata potvrdila bi većina delegata iz sastava Predstavničkog doma i tako osigurala da sva tri člana imaju legitimitet kao predstavnici građana BiH.

Čak i u okviru kolektivnog Predsjedništva BiH mogu se naći poželjna rješenja za posredno biranje, npr. u okviru Predstavničkog doma mogu se odrediti liste od po tri kandidata koji ne dolaze iz istog konstitutivnog naroda ili „Ostalih“ i onda glasati za neku od tih lista. Ovo bi onda bio drugačiji model, a ne dopuna ovog modela.⁴⁷

Postoje određeni aspekti ovog modela koji nisu u skladu s prioritetima koje je naznačila Venecijanska komisija. Davanje Domu naroda da ima značajnu ulogu u izboru Predsjedništva ne može se smatrati pozitivnim korakom. Uloga kluba delegata na etničkom principu čini malo vjerovatnim da se izabere kandidat koji ne pripada nekom od konstitutivnih naroda.⁴⁸ Ovaj model barem osigurava da predstavnici „Ostalih“ u Predstavničkom domu mogu učestvovati u glasanju i da Srbi iz Federacije i Bošnjaci i Hrvati iz Republike Srpske nisu više u nepovoljnom

⁴⁴ Vidi Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika (CDL-AD(2005)004 od 11. 03. 2005), tačka 40 i 77.

⁴⁵ Vidi Mišljenje o različitim prijedlozima za izbore za Predsjedništvo BiH (CDL-AD(2006)004 od 20. 03. 2006), tačka 29.

⁴⁶ U tom smislu se u tačkama 38 i 40. Mišljenja o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika navodi: Na vrhu izvršne vlasti već je jedno tijelo tipa kolegija, Vijeće ministara, i drugo takvo tijelo ne djeluje kao pogodno za djelotvorno donošenje odluka. To stvara rizik od dupliciranja procesa odlučivanja i postaje teško razlučiti ovlaštenja Vijeća ministara i Predsjedništva. Najbolje rješenje bi, prema tome, bilo da se izvršna vlast koncentrira na Vijeće ministara kao tijelo tipa kolegija, u kojem su zastupljeni svi konstitutivni narodi.

⁴⁷ Vidi Mišljenje o nacrtu izmjena Ustava BiH (CDL-AD(2006)019 od 12. 06. 2006), tačka 25.

Izvor: <http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD%282006%29019-e.asp> (pristupljeno: 02. 12. 2011).

⁴⁸ Mišljenje o različitim prijedlozima za izbore za Predsjedništvo BiH (CDL-AD(2006)004 od 20. 03. 2006), tačka 24.

položaju, pošto bi njihovi predstavnici u državnom parlamentu mogli glasati po vlastitom izboru.⁴⁹

3.2.1.1. Aprilski paket⁵⁰

Upravo izneseni model poslužio je kao osnov Aprilskog paketa ustavnih promjena. Aprilski paket, u stvari, predstavlja njegovu nadogradnju i također predlaže Predsjedništvo koje čine jedan predsjednik i dva potpredsjednika. Predsjednik Predsjedništva BiH je predsjednik Bosne i Hercegovine, a potpredsjednici u Predsjedništvu BiH su potpredsjednici Bosne i Hercegovine. Predsjednik i potpredsjednici ne bi mogli biti iz istog konstitutivnog naroda.⁵¹ Ova odredba pravi pozitivan pomak, razlikujući jednog predsjednika i dva potpredsjednika, ističući dužnosti i ovlaštenja predsjednika, a ne Predsjedništva.⁵² Aprilskim paketom se, praktično, daje više moći predsjedniku nego Predsjedništvu.

Venecijanska komisija, uzimajući u obzir odredbu “Predsjednik i potpredsjednici ne smiju biti iz istog konstitutivnog naroda”, ne smatra kao isključivanje mogućnosti izbora “Ostalih” u Predsjedništvo, već samo kao način spriječavanja izbora dvije osobe iz istog konstitutivnog naroda na dvije iste pozicije, što se zasniva na legitimnom cilju izbjegavanja dominantne pozicije konstitutivnih naroda. Također, to se odnosi i na Amandman III tačka 2 (d)⁵³ Aprilskog paketa.

Korak dalje u jačanju demokratskih principa su i tri zagarantirana mjesta za “Ostale”⁵⁴ u Predstavničkom domu, gdje bi se broj članova povećao sa 42 na 87, i na taj način Predstavnički dom bi bio predstavnik svih građana Bosne i Hercegovine.⁵⁵

⁴⁹ U tački 26. Mišljenja o različitim prijedlozima za izbore za Predsjedništvo BiH se navodi: Prijedlog III predstavlja vidan napredak u odnosu na sadašnju situaciju. Kada bi se korigirao, kao što je gore predloženo, predstavljao bi odgovarajuće rješenje (iako ne i idealno).

⁵⁰ Venecijanska komisija je u aprilu 2006 izdala preliminarno mišljenje o Nacrtu izmjena Ustava BiH, koji su dogovorile glavne političke stranke iz BiH, uz medijaciju predstavnika Ambasade SAD-a u Sarajevu. Reformski paket (Aprilski paket), ukratko, predviđa veći broj ovlasti države BiH, što pridonosi procesu integracije u Evropsku uniju i približava BiH situaciji koju nalazimo kod drugih federativno uređenih evropskih država. Rješenja iz paketa povećavaju efikasnost državnih institucija kroz jačanje položaja Vijeća ministara i Predstavničkog doma, te kroz smanjenje ovlasti Predsjedništva BiH i Doma naroda. Iako značajan broj preporuka Komisije nije uvažen, ističe se pozitivan signal koji je upućen Evropskoj uniji da je BiH odlučna da napravi konkretne korake ka evropskoj integraciji. Ovaj reformski paket ustavnih amandmana, međutim, nije dobio potreban broj glasova u parlamentarnoj proceduri njegovog usvajanja.

⁵¹ Amandman III st. 1 Aprilskog paketa.

⁵² U tom smislu vidi Amandman III tačka 4 Aprilskog paketa.

⁵³ Lista mora sadržavati najmanje po jednog člana Predsjedništva BiH iz svakog entiteta i najviše po jednog člana Predsjedništva BiH iz svakog naroda.

⁵⁴ U Drugom izvještaju Bosne i Hercegovine o zakonodavnim i drugim mjerama na provođenju načela utvrđenih u okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina (ACFC/SR/II(2007)005 od 02. 08. 2007), na s. 30. se navodi: Dosadašnjim rješenjima Ustava BiH, “Ostali” nisu formalno-pravno bili spriječavani da se kandiduju i da budu izabrani za poslanike u Parlamentarnu skupštinu BiH, bilo kao pojedinci ili na listama političkih stranaka. Međutim, u dosadašnjim sazivima Parlamenta među poslanicima nije bilo onih iz reda pripadnika nacionalnih manjina.

⁵⁵ Prema Amandmanu II tačka 2 (b) Aprilskog paketa članovi Predstavničkog doma birali bi se na osnovu općeg i jednakog biračkog prava, tajnim glasanjem, neposredno, na cijelom prostoru BiH, za razliku od sadašnje odredbe Ustava, čl. 4 tačka 2, prema kojoj se dvije trećine poslanika biraju sa teritorije Federacije, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske.

Kandidati za članove Predsjedništva BiH mogli bi biti nominirani od 20% članova Doma naroda ili 10% članova Predstavničkog doma. Kandidati bi bili direktno izabrani članovi Parlamentarne skupštine BiH. Članovi bi mogli podržati nominaciju samo jednog kandidata. Klubovi konstitutivnih naroda u Domu naroda većinom glasova svakog kluba na osnovu nominiranih prijedloga biraju po jednog kandidata što čini listu s tri kandidata. Lista s tri predložena kandidata za predsjednika i dva potpredsjednika BiH upućuje se Predstavničkom domu na potvrđivanje.⁵⁶ Ono što zabrinjava je nepostojanje mehanizma koji bi stvari pokrenuo s mrtve tačke ako Predstavnički dom odbije da potvrdi prijedlog Doma naroda.⁵⁷

Članovi Predstavničkog doma koji predstavljaju “Ostale” mogu biti kandidirani za člana Predsjedništva, mogu učestvovati u predlaganju kandidata za člana Predsjedništva i u konačnom odlučivanju o tome ko će biti član Predsjedništva. Međutim, ne bi mogli učestvovati u sačinjavanju konačne liste tri kandidata koju bi sačinjavao Dom naroda, u kojem bi opet bili zastupljeni samo konstitutivni narodi.⁵⁸ Diskriminacija „Ostalih“ bi u stvarnosti, iako ne i u normi, i dalje ostala, jer se ne može očekivati da bi delegati iz reda bilo kojeg konstitutivnog naroda izabrali člana Predsjedništva iz reda „Ostalih“.⁵⁹ Međutim, prema Mišljenju Venecijanske komisije⁶⁰ to bi ipak bilo u skladu sa Evropskom konvencijom i njenim pratećim protokolima. Znači, nekompatibilnosti između postojećih ustavnih rješenja i zahtjeva Evropske konvencije i njenih Protokola riješile bi se garantiranjem prava „Ostalim“ da u Predstavničkom domu glasaju za članove Predsjedništva po vlastitom izboru, što znači da bi se na posredan način uklonila postojeća diskriminacija „Ostalih“. Pored toga, na isti način bi se uklonila i diskriminacija Bošnjaka i Hrvata u Republici Srpskoj i Srba u Federaciji.

Aprilskim paketom Predsjedništvo BiH ne bi imalo neka veoma važna ovlaštenja: da vodi vanjsku politiku zemlje, predlaže godišnji budžet BiH, imenuje ambasadore, vodi pregovore za zaključenje međunarodnih ugovora.⁶¹ Sa Aprilskim paketom, BiH bi postala parlamentarna demokratija. Parlament (Predstavnički dom BiH), koji je prethodno izabran od građana države, donosi odluke o glavnim političkim pitanjima. Predstavnički dom bi birao članove Predsjedništva BiH, a Vijeće ministara⁶² bi odgovaralo Predstavničkom domu.

3.2.1.2. Butmirski paket

U Butmirskom paketu izvršene su određene izmjene u odnosu na Aprilski paket kada je u pitanju način izbora članova Predsjedništva. Butmirski paket također predviđa da BiH ima predsjednika

⁵⁶ Amandman III tačka 2 (a), (b) i (c) Aprilskog paketa.

⁵⁷ Mišljenje o nacrtu izmjena Ustava BiH (CDL-AD(2006)019 od 12. 06. 2006), tačka 46.

⁵⁸ Vidi Amandman II tačka 2 (d) Aprilskog paketa.

⁵⁹ *Udruženje mladih pravika u BiH*, „Nove ideje, bolji Ustav“ – prijedlozi izmjena Ustava Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2010, s. 19.

Izvor: <http://www.ump.ba/storage/boljiustavba/Zavrzni%20d> (pristupljeno: 20. 12. 2010).

⁶⁰ U tom smislu vidi Mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu izmjena Ustava BiH (CDL-AD(2006)019 od 12. 06. 2006), tačka 25, 26 i 27.

⁶¹ Venecijanska komisija u svom Mišljenju o ustavnoj situaciji i ovlaštenjima Viskog predstavnika smatra da izvršnu vlast treba ojačati tako da se ona koncentrira u Vijeću ministara BiH, a da se Predsjedništvo BiH, kao šef države, svede na puki reprezentativni organ kakav priliči tipskom evropskom parlamentarnom sistemu.

⁶² Vidi Amandman IV st. 1 Aprilskog paketa.

i dva potpredsjednika koji zajedno čine Predsjedništvo, a predsjednik je istovremeno predsjednik Predsjedništva BiH.

Kandidati za Predsjedništvo BiH bili bi članovi Predstavničkog doma koji nisu izabrani u Dom naroda i koji imaju pismenu podršku najmanje pet članova Predstavničkog doma, pri čemu svaki član daje podršku samo jednom kandidatu. Ukoliko neki član imenuje više od jednog kandidata, sva imenovanja od strane tog člana nevažeća su. Klubovi konstitutivnih naroda u Domu naroda glasaju o imenovanim kandidatima većinom glasova svakog od klubova, birajući po jednog kandidata iz svakog kluba, a Dom naroda bi listu predloženih kandidata dostavljao Predstavničkom domu na potvrđivanje. Lista bi sadržala najmanje jednog člana Predsjedništva iz svakog entiteta.

3.2.2. Model 2: Posredni izbor jednog predsjednika i tri potpredsjednika BiH

3.2.2.1. Prvi prijedlog⁶³

Ovim prijedlogom BiH bi imala jednog predsjednika i tri potpredsjednika. Oni ne bi činili kolektivnog šefa države, nego bi predsjednik u toku godinu dana samostalno vršio funkciju šefa države. Potpredsjednici bi se svake godine smjenjivali na mjestu predsjednika, dok bi za vrijeme vršenja funkcije potpredsjednika obavljali poslove koje im predsjednik povjeri iz svoje nadležnosti, kao i protokolarne obaveze. Mandat predsjednika i potpredsjednika bi trajao četiri godine. Svaki od izabranih kandidata bi vršio funkciju predsjednika po dvanaest mjeseci, a redosljed vršenja funkcije predsjednika utvrdila bi Skupština BiH.⁶⁴ Predsjednik i potpredsjednici pripadali bi različitim konstitutivnim narodima, te nacionalnim manjinama i nacionalno neopredijeljenim. U ovom prijedlogu nigdje se ne spominje Predsjedništvo, kao kolektivni organ i praktično Bosna i Hercegovina bi dobila predsjednika države koji bi se rotirao svake godine, što predstavlja pomak u usvajanju demokratskih principa.

Članovi Predstavničkog doma i Doma naroda birali bi se kao i do sada,⁶⁵ a razlika je u tome što bi se povećao broj članova Doma naroda sa 15 na 23 delegata i "Ostali" bi imali svoja 2 delegata, jednog iz Federacije i jednog iz Republike Srpske.

Predsjednik i potpredsjednici bi se birali tako što bi klubovi delegata u Domu naroda predlagali po jednog kandidata, a tako formiranu listu od četiri kandidata potvrđivao bi Predstavnički dom. Ako predsjednik i potpredsjednici ne budu izabrani u roku od 90 dana od dana konstituisanja Skupštine BiH, biće raspušten dom u kome lista kandidata nije predložena, odnosno potvrđena.⁶⁶ Ovo predstavlja svojevrsni zaštitni mehanizam koji bi spriječio blokadu izbora predsjednika i potpredsjednika. „Ostali“ ne samo da bi dobili pasivno biračko pravo, već bi dobili garantirano mjesto predsjednika, odnosno potpredsjednika i na taj način ovaj prijedlog bio bi u skladu sa presudom *Sejdić/Finci*. Diskriminacija Bošnjaka i Hrvata u Republici Srpskoj i Srba u Federaciji

⁶³ Prijedlog Udruženja mladih pravnikâ u BiH predstavljen u okviru studije „Nove ideje, bolji Ustav“ – prijedlozi izmjena Ustava Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2010.

⁶⁴ Ovim prijedlogom umjesto sadašnjeg naziva Parlamentarna skupština BiH, koristio bi se izraz Skupština BiH, a umjesto naziva „Ostali“ koristio bi se izraz nacionalne manjine i nacionalno neopredijeljeni.

⁶⁵ Vidi čl. 4 tačka 1 i 2 Ustava BiH.

⁶⁶ Udruženje mladih pravnikâ u BiH (bilj. 59), s. 20.

bila bi riješena na način da bi njihovi predstavnici u Predstavničkom domu mogli glasati za izbor predsjednika i potpredsjednika BiH.

Nadležnosti Predsjedništva bi pretežno imale ceremonijalni karakter i zasnivale bi se na politici koju prethodno utvrde Skupština BiH i Vijeće ministara. Određene nadležnosti Predsjedništva bi se prenijele na Vijeće ministara BiH (vanjska politika, predlaganje bužeta).⁶⁷

3.2.2.2. Drugi prijedlog⁶⁸

Prema ovom prijedlogu Bosna i Hercegovina bi također imala predsjednika i tri potpredsjednika. Uvela bi se institucija predsjednika BiH, kao šefa države. Izbor predsjednika i tri potpredsjednika vršila bi Skupština BiH. Mandat predsjednika i potpredsjednika bio bi pet godina, za razliku od sadašnjeg mandata koji traje četiri godine. Potpredsjednici bi pomagali predsjedniku BiH u vršenju njegove funkcije. Zamjenjivali bi predsjednika u njegovoj odsutnosti i vršili druge poslove u skladu sa poslovníkom o radu.

Članovi Predstavničkog doma i Doma naroda Skupštine BiH birali bi se neposredno na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine. U Domu naroda⁶⁹ jednako bi bili zastupljeni konstitutivni narodi i proporcionalno (odgovarajuće) nacionalne manjine, kao i nacionalno neopredijeljeni građani.

Klubovi konstitutivnih naroda i Klub članova Doma naroda iz reda nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih građana nominirali bi po jednog kandidata na zajedničku listu za izbor predsjednika i tri potpredsjednika BiH. Zajedničku listu razmatrao bi i potvrđivao Predstavnički dom. Predsjednik i potpredsjednici BiH bili bi izabrani nakon što zajedničku listu odobri Skupština BiH na zajedničkoj sjednici Predstavničkog doma i Doma naroda, većinom glasova izabranih članova oba doma.

Ovaj prijedlog pomiruje zahtjeve za zastupljenost svih konstitutivnih naroda u Predsjedništvu BiH i zahtjeve odluke *Sejdić/Finci* koja traži ukidanje diskriminacije “Ostalih”, na način da se “Ostalim” zagaruje mjesto predsjednika, odnosno potpredsjednika. Bošnjaci i Hrvati iz Republike Srpske i Srbi iz Federacije ne bi više bili u nepovoljnom položaju, pošto bi njihovi predstavnici u Skupštini BiH mogli glasati po vlastitom izboru. Znači, ovim prijedlogom bi se u ustavnom sistemu BiH otklonile postojeće diskriminatorne odredbe koje uskraćuju pravo pojedincu kandidovanja na izborima samo zbog njegovih ili njenih prirodnih ili neotuđivih obilježja.

Ovim prijedlogom bi se osiguralo više neposredne demokratije, ali i demokratski legitimitet izabranih članova Predsjedništva, kao predstavnika svih građana Bosne i Hercegovine.

⁶⁷ Ibid., s. 25.

⁶⁸ Prijedlog Šahbaza Džihanovića koji je predstavljen u časopisu Pravna misao, br. 7-8, 2010, s. 53-80.

⁶⁹ Dom naroda bi se sastojao od 41 člana od kojih je 11 članova Srba, 11 članova Hrvata, 11 članova Bošnjaka i 8 članova iz reda nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih građana Bosne i Hercegovine. Predstavnički dom bi se sastojao od 59 članova.

3.2.3. Model 3: Posredni izbor predsjednika Bosne i Hercegovine

Ustav Republike Bosne i Hercegovine⁷⁰ predlaže jednog predsjednika BiH, kojeg bi birao Predstavnički dom iz reda svojih članova.

Predstavnički dom Parlamenta Republike⁷¹ sastojao bi se od 87 neposredno izabranih članova sa teritorije cijele države, a od toga bi tri mjesta bila zajamčena onima koji ne pripadaju konstitutivnim narodima.⁷² Svaka regija⁷³ birala bi po sedam delegata u Dom regija, po dva delegata iz svakog konstitutivnog naroda, a iz reda “Ostalih” iz svake regije birao bi se po jedan delegat. Delegate iz reda svakog od konstitutivnih naroda i iz reda “Ostalih” birali bi odgovarajući članovi u zakonodavnom tijelu svake regije.

Predsjednika Republike birao bi Predstavnički dom iz reda svojih članova, koji mogu biti nominirani od 20 % članova Doma regija ili 10 % članova Predstavničkog doma, u skladu sa Izbornim zakonom Republike.⁷⁴ Procedura bi se značajno pojednostavila, jer Dom regija bi mogao samo predlagati kandidate za predsjednika, ali ne i odlučivati o izboru predsjednika. Mandat Predsjednika Republike trajao bi četiri godine. Nakon izbora Predsjednik Republike podnosio bi ostavku na članstvo u političkoj stranci, što je u skladu sa pretpostavkom da je predsjednik predstavnik svih građana BiH. Sistem izbora predsjednika bio bi u skladu sa odlukom *Sejdić/Finci*, jer bi i “Ostali” mogli biti kandidovani i izabrani za Predsjednika Republike.

Svim građanima Republike jamčila bi se građanska i politička prava u skladu sa svjetskim standardima, među kojima i aktivno i pasivno biračko pravo. Pripadnici nacionalnih manjina (“Ostali”) ne bi smjeli biti diskriminirani po osnovu svog statusa pripadnika nacionalne manjine,⁷⁵ a Bošnjaci i Hrvati u Republici Srpskoj i Srbi u Federaciji ne bi više bili u nepovoljnom položaju, jer bi njihovi predstavnici u Predstavničkom domu mogli glasati za izbor predsjednika.

Izbor Predsjednika Republike rotacijom ili na drugi način odredila bi Skupština posebnim zakonom. Venecijanska komisija u svom Mišljenju⁷⁶ navodi prijedlog da novoizabrani predsjednik ne može biti pripadnik istog konstitutivnog naroda kao i njegov prethodnik.

Nadležnosti Predsjednika Republike bile bi smanjene. Dva važna ovlaštenja sadašnjeg Predsjedništva BiH, vođenje vanjske politike i učestvovanje u predlaganju budžeta BiH, prenijele bi se na Vladu Republike. Prema ovom modelu nosilac suvereniteta bili bi građani BiH, dok bi konstitutivni narodi ostvarivali svoja kolektivna prava u institucijama sistema, ali ne na

⁷⁰ *Socijaldemokratska partija BiH*, Prijedlog Ustava Republike Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2009.

⁷¹ Umjesto sadašnjeg naziva Parlamentarna skupština BiH, koristio bi se naziv Skupština Republike BiH. Umjesto naziva Dom naroda, koristio bi se izraz Dom regija, a umjesto naziva Vijeće ministara koristio bi se naziv Vlada Republike.

⁷² Ista odredba nalazi se i u propalom Aprilskom paketu ustavnih promjena.

⁷³ Ukupni broj delegata u Domu regija zavisio bi od broja regija. Broj i teritorijalni obuhvat regija bi se utvrdio naknadno donošenjem Ustavnog zakona u skladu sa ovim prijedlogom ustava.

⁷⁴ Čl. 50 tačka 1 prijedloga Ustava Republike BiH.

⁷⁵ Vidi čl. 18 tačka 2 prijedloga Ustava Republike BiH.

⁷⁶ Vidi Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika (CDL-AD(2005)004 od 11. 03. 2005), tačka 40.

teritorijalnoj osnovi. Po obliku vladavine država Bosna i Hercegovina bila bi republika sa parlamentarnim demokratskim sistemom.⁷⁷

4. Bilans

Budući da je Bosna i Hercegovina punopravna članica Vijeća Evrope, presudom Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić/Finci* BiH ima pravnu obavezu da uskladi svoj Ustav sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i njenim pratećim Protokolima, želi li usvajanje evropskih standarda i integraciju u širem evropskom kontekstu. Stoga, morat će se izvršiti barem minimalno neophodne intervencije za zadovoljavanje zahtjeva iz presude *Sejdić/Finci* u pogledu Predsjedništva BiH i Doma naroda. U presudi protiv BiH nisu data nikakva uputstva ili smjernice kako da se odstrani diskriminacija „Ostalih“, no jasno je iz obimne rekonstrukcije činjeničnog i pravnog stanja da su različite opcije moguće i da se očekuje zamjena mehanizama etničkog predstavljanja mehanizmima koji počivaju na građanskom principu.

Nigdje u Evropi država nije emanacija etničkih grupa, nego isključivo građana, bez obzira na okolnost da najveći broj država ima višetetnički karakter. Međutim, u BiH središnje mjesto zauzimaju prava etničkih grupa, a ne prava pojedinaca, na čemu su, inače, bazirani svi moderni evropski ustavi, pa i sama Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava. Nijedna vrsta različitog postupanja koja se isključivo ili u kritičnom obimu zasniva na etničkom porijeklu pojedinca ne može objektivno opravdati u savremenom demokratskom društvu koje je izgrađeno na principima pluralizma i poštivanja različitih kultura.

U radu su iznijeti modeli koji podrazumijevaju minimalno neophodne intervencije u Ustav BiH samo radi provođenja presude *Sejdić/Finci*, ali i modeli koji zahtijevaju obimnije ustavne reforme koje se tiču pozicije, nadležnosti i broja članova institucije Predsjedništva BiH, što nužno ne proizilazi iz presude *Sejdić/Finci*. Ono što je zajedničko svim modelima je da se „Ostalim“ garantira pasivno biračko pravo za izbor u Predsjedništvo BiH, kako bi izborni sistem za Predsjedništvo bio u skladu sa presudom *Sejdić/Finci*, a time i Evropskom konvencijom i njenim pratećim Protokolima.

Provođenjem presude Evropskog suda za ljudska prava, u ustavno-pravnom poretku Bosne i Hercegovine osiguralo bi se više demokratije, legalitet i legitimitet izabranih predstavnika građana i uspostavili bolji i efikasniji mehanizmi zaštite ljudskih prava u cijeloj zemlji. Garantirala bi se svakome jednaka politička prava, posebno aktivno i pasivno biračko pravo, prava učešća i upravljanja javnim poslovima, na svim nivoima, i prava pristupa, pod jednakim uslovima, javnim funkcijama.

⁷⁷ Vidi čl. 1 tačka 1 i 3 prijedloga Ustava Republike BiH.

Summary

The author presents an overview of past constitutional initiatives (election models) for the Presidency of Bosnia and Herzegovina, precisely initiatives that are outcome of negotiations of the political parties, and initiatives of independent authors. Within the framework of election models specific review is given in relation to the judgement of European Court of Human Rights in case Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina, in relation to the discrimination of Bosniaks and Croats in Republika Srpska and Serbs in Federation of B&H in present election model, and review concerning constitutional principles: democracy, rule of law etc. Moreover, opinions of the European Commission for Democracy through Law - Venice Commission about some election models are taken into account. Election models of the Presidency of B&H are presented in two main groups: models of direct and models of indirect election, as two different forms of representative democracy. This article presents models that connote minimally needed changes of the Constitution of B&H, only for implementing decision Sejdić/Finci, and models that requires enhanced constitutional changes concerning position, competences and number of members of the institution Presidency of B&H, which necessarily doesn't stem from decision Sejdić/Finci.

Rezime

Autor iznosi pregled dosadašnjih ustavnih inicijativa (izbornih modela) za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, tačnije inicijativa koje su rezultat pregovora političkih stranaka i inicijativa nezavisnih autora. U okviru izbornih modela poseban osvrt se daje u odnosu na presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH, u odnosu na diskriminaciju Bošnjaka i Hrvata u Republici Srpskoj i Srba u Federaciji BiH u postojećem izbornom modelu, kao i osvrt na ustavne principe: demokratija, vladavina prava itd. Osim toga, uzeta su u obzir i mišljenja Evropske komisije za demokraciju putem prava - Venecijanske komisije o pojedinim izbornim modelima. Izborni modeli iznijeti su u dvije osnovne skupine: modeli neposrednog i modeli posrednog izbora za Predsjedništvo BiH, kao dva različita oblika predstavničke demokratije. U radu su iznijeti modeli koji podrazumijevaju minimalno neophodne intervencije u Ustav BiH samo radi provođenja presude Sejdić/Finci, ali i modeli koji zahtijevaju obimnije ustavne reforme koje se tiču pozicije, nadležnosti i broja članova institucije Predsjedništva BiH, što nužno ne proizilazi iz presude Sejdić/Finci.

Literatura

Bochsler Daniel, Non-discriminatory rules and ethnic representation: the election of the Bosnian state presidency, 2010.

Džihanović Šahbaz, Mogući pristup izvršenju odluke Suda za ljudska prava u predmetu Sejdić-Finci protiv Bosne i Hercegovine, *Pravna misao*, br. 7-8, 2010, ss. 53-80.

Fetahagić Sead/Mustajbegović Saida, Evropski pokret za evropski ustav, ACIPS, Sarajevo.

Sadiković Ćazim, Bosna i Hercegovina kao moderna evropska država, *Ljudska prava – časopis za sve pravno-političke probleme*, br. 2-4, 2004.

Sadiković Ćazim, Ustav BiH i Evropska konvencija, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, XLVI – 2003.

Socijaldemokratska partija BiH, Prijedlog izmjena i dogradnje Ustava BiH, Sarajevo, 2005.

Socijaldemokratska partija BiH, Prijedlog Ustava Republike Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2009.

Srpsko građansko vijeće – Pokret za ravnopravnost u BiH, Ustavne reforme u kontekstu demokratskog funkcionisanja institucija u BiH, *Sarajevo*, 2008.

Steiner Christian/Ademović Nedim, Constitution of Bosnia and Herzegovina – Commentary, Konrad – Adenauer – Stiftung e.V., Sarajevo, 2010.

Udruženje mladih pravnikâ u BiH, „Nove ideje, bolji Ustav“ – prijedlozi izmjena Ustava Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2010.

Vehabović Faris, Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ACIPS, Sarajevo, 2006.

Venecijanska komisija, Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika (CDL-AD(2005)004 od 11. 03. 2005).

Venecijanska komisija, Mišljenje o različitim prijedlozima za izbore za Predsjedništvo BiH (CDL-AD(2006)004 od 20. 03. 2006).

Venecijanska komisija, Mišljenje o nacrtu izmjena Ustava BiH (CDL-AD(2006)019 od 12. 06. 2006).

Vijeće ministara BiH, Drugi izvještaj Bosne i Hercegovine o zakonodavnim i drugim mjerama na provođenju načela utvrđenih u okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, podniet Vijeću Evrope (ACFC/SR/II(2007)005 od 02. 08. 2007).

Pravni propisi

Evropski sud za ljudska prava, Veliko Vijeće, Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (aplikacije br.27996/06 i 34836/06), Presuda, Strasbourg, 22. 12. 2009.

Izborni zakon Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br.: 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04,20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10)

Nacrt amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine iz 2006. godine (Aprilski paket)

Nacrt amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine iz 2009. godine (Butmirski paket)

Odluka Ustavnog suda BiH o dopustivosti i meritumu u predmetu br. AP-2678/06, od 29. 09. 2006 (Službeni glasnik BiH, br. 86/07).

Ustav Bosne i Hercegovine

Ustav Crne Gore

Ustav Republike Hrvatske

Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske (Narodne novine RH, br. 22/92, 42/92, 71/97, 69/04)

Zakon o izboru predsjednika Crne Gore (Službeni list Crne Gore, br. 17/07)

Zakon o općim izborima u Republici Kosovo (Službene novine Republike Kosovo, br. 003/L-073)

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina (Službeni glasnik BiH, broj 12/03)