



AS/Mon(2010)17

26. april 2010.

fmondoc17_2010

Komisija za poštovanje obaveza i angažmana zemalja članica Vijeća Evrope (Monitoring komisija)

Hitna potreba za ustavnim reformama u Bosni i Hercegovini

Prijedlog izvještaja

Izvjestioci : g. Kimmo SASI, Finska, Klub Evropske narodne stranke i gđa Karin S. WOLDSETH, Norveška, Klub Evropskih demokrata

Ovaj dokument je objavljen na extranet stranici PSVE (ograničen pristup za članove PSVE): <http://assembly.coe.int/extranet>. PACE IT (it.unit@coe.int) vam je na raspolaganju za bilo kakvu tehničku podršku.

A. Prijedlog Rezolucije

1. Parlamentarna skupština podsjeća na svoju Rezoluciju 1701. (2010) o funkcioniranju demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini, u kojoj podstiče glavne sudionike na političkoj sceni da pokrenu pravi i konstruktivni dijalog o konkretnim prijedlozima amandmana na Ustav, kako bi se usvojio cjeloviti paket reformi, kojim bi se naročito ukinula ustavna diskriminacija takozvanih „Ostalih“ i pripadnika „konstitutivnih naroda“ koji ne žive u entitetu u kojem je njihova etnička grupa predstavljena u većini, i to prije proglašavanja općih izbora zakazanih za oktobar ove godine. Skupština je pomno pratila razvoj događaja u Bosni i Hercegovini od usvajanja ove rezolucije, naročito u svjetlu neophodnosti promjene Ustava prije izbora kako bi se provela pravno ovavezujuća presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*.
2. Skupština zaključuje sa mnogo zabrinutosti da inicijative koje su vlasti pokrenule još nisu dale konkretne rezultate. Iako je to još uvijek teoretski moguće, provođenje ustavnih reformi prije raspisivanja izbora čini se malo vjerovatnim. Zato postoje veliki izgledi da će se opći izbori zakazani za oktobar također održati prema odredbama suprotnim Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i njenim dodatnim protokolima, kao i suprotno presudi Suda.
3. Skupština podsjeća da Bosna i Hercegovina još uvijek nije ispunila više svojih glavnih obaveza: revizija Izbornog zakona, ukidanje ustavne diskriminacije koja zabranjuje „Ostalima“ i članovima „konstitutivnih naroda“ koji ne žive u entitetu u kojem njihova etnička grupa predstavljena u većini da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Dom naroda te jačanje državnih institucija. Nažalost, Skupština primjećuje da je od 2006. godine učinjeno veoma malo napretka u provedbi ovih kao i drugih obaveza. To je veoma obeshrabrujuće, naročito jer je Skupština u više navrata pozivala vlasti Bosne i Hercegovine da ubrzaju reforme i da ispune preostale obaveze.
4. Kao što je to navedeno i u prethodnim skupštinskim rezolucijama, neprovođenje ustavnih reformi sprečava provođenje ostalih neophodnih reformi u ključnim sektorima kao što su demokratske institucije, vladavina prava, ljudska prava i usporava napredak države na putu ka euroatlantskim integracijama. Kako bi se prekinule ove stalne blokade i sučeljavanja, vlasti Bosne i Hercegovine i svi sudionici na političkoj sceni moraju potpuno preuzeti svoju odgovornost, riješiti trenutni zastoj u ustavnim reformama i što je prije moguće provesti obaveze preuzete prilikom pristupanja u Vijeće Evrope, a koje još uvijek nisu ispunjene.
5. Skupština je veoma svjesna posljedica koje bi za sobom moglo povući neizvršavanje presude *Sejdić i Finci* prije općih izbora zakazanih za oktobar 2010. godine, kao i održavanje tih izbora na temelju odredbi suprotnih Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i njenim dodatnim protokolima. Ako se to desi, ona će se vratiti na ovo pitanje kako bi usvojila odgovarajući politički stav.
6. U međuvremenu, Skupština ohrabruje vlasti Bosne i Hercegovine da ne gube vrijeme i da pokrenu, prije općih izbora zakazanih za oktobar 2010. godine, ozbiljan institucionalni proces s ciljem da se izradi cjelovit set ustavnih reformi, sukladno obavezama koje je

prilikom pristupa u Vijeće Evrope država preuzela, koristeći ekspertizu i preporuke Evropske komisije za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija). Važno je da pravni stručnjaci iz Bosne i Hercegovine budu uključeni u ovaj institucionalni proces, koji mora biti zasnovan na jasnom političkom mandatu, kako bi taj proces doveo do potpune analize svih prijedloga koji su izneseni, i do izrade seta konkretnih reformi koje će biti predmet konsenzusa glavnih sudionika na političkoj sceni. Također, na vrijeme bi trebalo organizirati i odgovarajuće konsultacije sa predstavnicima civilnog društva. Ovaj proces bi se trebao nastaviti nakon izbora i uspostave nove vlasti: ova nova vlasti bi trebala ispuniti preostale obaveze koje je država preuzela prilikom prijema, uključujući i reformu Ustava što im je politički prioritet.

7. Istovremeno, Skupština naglašava važnost uspostave pune sradnje između Bosne i Hercegovine i Vijeća Evrope i apeluje na vlasti da imenuju, što je prije moguće, članove u Venecijansku komisiju kao i u druge kontrolne organe Vijeća Evrope u kojima Bosna i Hercegovina još uvijek nema svojih članova.
8. Skupština poziva sve međunarodne partnere, a posebno Evropsku uniju, da potpuno podrže predloženi institucionalni proces kako bi se napravili ustavni amandmani i ubrzao napredak Bosne i Hercegovine ka euroatlantskim integracijama. Ona naglašava važnost učešća Vijeća Evrope na Samitu Evropske unije o zapadnom Balkanu koji će se održati 2. juna 2010. godine, na kojem bi se trebala osigurati odgovarajuća sinergija sa ključnim regionalnim i međunarodnim partnerima.
9. Skupština je odlučila da pomno prati proces ustvanih reformi u Bosni i Hercegovini i poziva svoju Monitoring komisiju da na svojim budućim sastancima redovno ispituje napredak koji naprave vlasti, kako bi Skupštini predložila i druge mjere koje treba poduzeti ukoliko situacija to bude zahtijevala.

B. Prijedlog preporuke

1. Parlamentarna skupština upućuje na svoju Rezoluciju ... (2010) o potrebi za hitnom ustavnom reformom u Bosni i Hercegovini, i preporučuje Komitetu ministara:

1.1. da razmotri ovu rezoluciju u okviru svoje vlastite procedure periodičnog izvještavanja, koju vodi Grupa izvjestilaca o demokratiji (GR-DEM) ;

1.2. da bezrezervno politički podrži institucionalni proces koji ima za cilj da se sačine promjene Ustava, a koji su vlasti pozvane da bez odlaganja pokrenu. Ovaj proces bi trebao objediniti pravne stručnjake iz Bosne i Hercegovine i imao bi za cilj analizu raznih iznesenih prijedloga ustavnih promjena te izradu cjelovitog seta ustavnih reformi, neophodnih kako bi Bosna i Hercegovina ispunila obaveze koje još uvijek nije ispunila;

1.3. da osmisli ciljanu saradnju, uz učešće Evropske komisije za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), i u saradnji sa glavnim međunarodnim partnerima, na način da se pravnim stručnjacima iz Bosne i Hercegovine obezbijedi evropsko znanje i iskustvo, kao i stručni savjeti, kad im to bude neophodno;

1.4. da osigura učešće Vijeća Evrope, na odgovarajućem nivou, na Samitu Evropske unije za zapadni Balkan koji će se održati 2. juna 2010.

Sadržaj

I. Predgovor	6
II. Kratki pregled obaveza koje je Bosna i Hercegovina preuzela tokom pristupanja u VE, a koje se odnose na ustavne reforme	6
III. Važniji događaji koji se odnose na ustavnu reformu od usvajanja skupštinske Rezolucije 1701. (2010)	8
<i>i. Na domaćem planu</i>	
<i>a. Usvajanje Akcionog plana za izvršavanje presude u slučaju Sejdić i Finci</i>	
<i>b. Prijedlog za odlaganje općih izbora ili smanjivanje perioda od sazivanja do održavanja izbora</i>	
<i>ii. Na međunarodnom planu</i>	
<i>a. Mjere koje je poduzelo Vijeće Evrope</i>	
<i>b. Inicijative glavnih međunarodnih partnera</i>	
IV. Neprovođenje ustavnih reformi prije općih izbora zakazanih za oktobar 2010. godine i moguće implikacije na nivou Skupštine i drugih tijela Vijeća Evrope.....	12
<i>i. Nadgledanje od strane Komiteta ministara Vijeća Evrope izvršavanja presude u slučaju Sejdić i Finci</i>	
<i>ii. Moguće implikacije na Skupštinu usljed neizvršavanja presude Sejdić i Finci</i>	
<i>a. Posmatranje općih izbora zakazanih za oktobar 2010. godine</i>	
<i>b. Akreditivi za članove Delegacije Bosne i Hercegovine koji će biti imenovani u Skupštinu Vijeća Evrope nakon općih izbora zakazanih za oktobar 2010. godine</i>	
<i>c. Moguće implikacije, usljed zastoja u ustavnim reformama, na obaveze i angažmane koje Bosna i Hercegovina ima prema Vijeću Evrope</i>	
V. Zaključne primjedbe i preporuke	15

I. Predgovor

1. Na svojoj sjednici od 17. marta 2010. godine, Monitoring komisija je imala razmjenu mišljenja sa članovima parlamentarne Delegacije Bosne i Hercegovine po pitanju praćenja provođenja skupštinske Rezolucije 1701. (2010) o funkcioniranju demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini, a na temelju zaključaka donesenih prilikom posjete predsjedavajućeg Parlamentarne skupštine ovoj zemlji, od 1. do 3. marta 2010. godine. Uglavnom se razgovaralo o provođenju ustavnih reformi prije općih izbora zakazanih za oktobar 2010. godine, a što se zahtijeva u presudi Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*.

2. Nakon ove razmjene mišljenja, Komisija je „tražila od izvjestilaca da odu u informativnu posjetu ovoj zemlji prije ovogodišnjeg aprilskog zasjedanja Skupštine i, u zavisnosti od zaključaka izvjestilaca, tražila je od predsjednika Komisije da predloži Birou, u ime Komisije, da održi hitnu raspravu o funkcioniranju demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini na ovogodišnjem aprilskom zasjedanju Skupštine“¹.

3. Na osnovu ove odluke, mi smo posjetili Bosnu i Hercegovinu, 12. i 13. aprila 2010. godine kako bismo se sastali sa članovima kolegija oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, vođama svih parlamentarnih grupa i predstavnicima međunarodne zajednice. Zahvaljujemo se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i specijalnom predstavniku generalnog sekretara Vijeća Evrope u Sarajevu na njihovoj dragocjenoj pomoći u organiziranju ovih sastanaka.

4. U skladu sa zaključcima sa naše posjete, uputili smo pismo predsjedniku Monitoring komisije, g. Dick Martyju, u kojem mu preporučujemo da traži održavanje hitne rasprave o „hitnoj potrebi ustavne reforme u Bosni i Hercegovini“ tokom ovogodišnjeg aprilskog zasjedanja Skupštine. 26. aprila 2010. godine, na preporuku Biroa, Skupština je odlučila organizirati hitnu raspravu po ovom pitanju i cijeli predmet je vratila Monitoring komisiji. Prema uobičajenoj praksi Komisije, mi smo imenovani za izvjestioce po službenoj dužnosti po ovom pitanju.

5. Ovaj izvještaj ima tri glavna dijela: podsjećanje na obaveze koje je Bosna i Hercegovina preuzela prilikom pristupanja u VE, a koje se odnose na ustavnu reformu; pregled glavnih događaja koji se odnose na ovu reformu od usvajanja skupštinske Rezolucije 1701. (2010); letimičan pregled implikacija koje ima neprovođenje reforme prije izbora i eventualne reperkusije na Skupštinu, kao i na cijelu strukturu Vijeća Evrope. Kao zaključak, navest ćemo nekoliko preporuka za vlasti Bosne i Hercegovine.

II. Kratki pregled obaveza koje je Bosna i Hercegovina preuzela tokom pristupanja u VE, a koje se odnose na ustavne reforme

6. Bosna i Hercegovina je pristupila Vijeću Evrope 2002. godine. Tom prilikom, vlasti su dobrovoljno preuzele izvjestan broj obaveza, osim onih općih statutarnih obaveza koje povlači članstvo u ovoj organizaciji. Ove posebne obaveze su definirane na osnovu Mišljenja 234. (2002) Skupštine.

7. Što se tiče državnih institucija i reforme izbornog sistema, Skupština je u svom Mišljenju 234. (2002) naglasila «*da će se morati ojačati državne institucije nauštrb institucija na entitetskom nivou, ako je potrebno i kroz reviziju Ustava*» (paragraf 4.).

8. Istovremeno, također prema Mišljenju 234. (2002), vlasti Bosne i Hercegovine su se obavezale da će „u roku od godinu dana napraviti reviziju Izbornog zakona, uz pomoć Komisije za

¹ Zapisnik sa sjednice Monitoring komisije održane 17. marta 2010. godine (Zapisnik br. 2010/002).

demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) i prema principima Vijeća Evrope, uz usvajanje amandmana tamo gdje to bude potrebno“ (paragraf 15.iv.b).

9. U rezolucijama koje je Skupština naknadno usvojila, ona je u više navrata pozvala vlasti Bosne i Hercegovine da provedu ustavne reforme kako bi se tako postigla dva ključna cilja:

- prvo, ustavnim reformama se mora omogućiti revizija izbornih odredbi kako bi se „prekinula ustavna diskriminacija svih onih koji nisu pripadnici konstitutivnih naroda“ (skupštinska Rezolucija 1383. (2004), paragraf 3.) ;
- drugo, funkcioniranje institucija na državnom nivou mora biti poboljšano s ciljem „stvaranja moderne i funkcionalne države“ (skupštinska Rezolucija 1383. (2004), paragraf 8.).

10. Nakon što je u aprilu 2006. godine uz nedostajuća dva glasa odbijeno ono što se zvalo „aprilski paket“ ustavnih amandmana, Skupština je održala hitnu raspravu i usvojila Rezoluciju 1513. (2006), u kojoj je vlastima uputila izvjestan broj konkretnih preporuka. Glavni zahtjevi Skupštine su se odnosili na usvajanje novog ustava prije oktobra 2010. godine kako bi se :

- « promijenila odredba o etničkom predstavljanju sa odredbom o predstavljanju na osnovu građanskog principa, posebno kroz ukidanje ustavne diskriminacije „Ostalih“ (paragraf 20.1) ;
- «uspostavile učinkovite i racionalne procedure donošenja odluka, koje neće robovati principu uključivanja predstavnika svih konstitutivnih naroda pri donošenju bilo kakve odluke » (paragraf 20.2) ; i
- « preispitala teritorijalna organizacija države i njena podjela na entitete, kantone i općine, kao i podjela nadležnosti između države i njenih unutrašnjih nivoa s ciljem povećanja efikasnosti i održivosti sistema » (paragraf 20.3).

11. Nakon rasprave o opštem monitoring izvještaju o poštovanju obaveza i angažmana Bosne i Hercegovine iz septembra 2008. godine, Skupština je podsjetila na svoje ranije zahtjeve navedene u Rezoluciji 1626. (2008) i pozvala je sve domaće političke sudionike da:

«ponovno pokrenu dijalog o raznim reformskim prijedlozima odmah nakon lokalnih izbora iz oktobra 2008. godine, u uskoj saradnji sa Evropskom komisijom za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), s ciljem izrade i usvajanja novog ustava prije oktobra 2010. godine» (paragraf 8).

12. Radi neprovođenja ustavnih reformi do kraja 2009. godine, Skupština je na svom januarskom zasjedanju ove godine organizirala raspravu o funkcioniranju demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini i usvojila Rezoluciju 1701. (2010), u kojoj je navela da je « ozbiljno zabrinuta nepostizanjem napretka u vezi sa ustavnim reformama » (paragraf 5).

13. Skupština je, također, primila k znanju i presudu Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* (zahtjevi br. 27996/05 i 34836/06), i napomenula da je neophodno u narednim mjesecima provesti ustavne reforme kako bi se izbori zakazani za oktobar 2010. godine mogli organizirati prema revidiranom ustavu i uz poštovanje normi Evropske konvencije o ljudskim pravima. Stoga je Skupština pozvala sve domaće političke sudionike da:

«se u potpunosti posvete pravom i konstruktivnom dijalogu o konkretnim prijedlozima amandmana na Ustav, u skladu sa preporukama Venecijanske komisije iz 2005. godine, kako bi se na vrijeme

usvojio set reformi s obzirom na opće izbore zakazane za 2010. godinu koji bi trebali biti organizirani prema revidiranom ustavu » (paragraf 9.).

III. Važniji događaji koji se odnose na ustavnu reformu od usvajanja skupštinske Rezolucije 1701. (2010)

i. Na domaćem planu

a. Usvajanje Akcionog plana za izvršavanje presude u slučaju Sejdić i Finci

14. 11. februara 2010. godine, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je zadužilo Ministarstvo pravde da sačini akcioni plan za izvršavanje navedene presude, u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava i Ministarstvom za civilne poslove. Vijeće ministara je razmatralo ovaj plan 4. marta, a zatim ga je odobrila i Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. On je predviđao formiranje radne grupe od 13 članova, i to članova Vijeća ministara i predstavnika parlamentarnih stranaka i klubova naroda u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Ova grupa je zadužena da pripremi amandmane na Ustav do 29. marta 2010. godine, koje, prije 1. aprila 2010. godine, treba da razmotri i usvoji Vijeća ministara. Zatim je ta radna grupa trebala pripremiti i amandmane na Izborni zakon do 15. aprila 2010. godine.

15. Akcioni plan je proslijeđen Komitetu ministara Vijeća Evrope, koji je započeo proces nadgledanja izvršavanja presude u slučaju *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*.

16. Primjećujemo da su sve političke stranke zastupljene u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine učestvovala u ovoj radnoj grupi. Svi su podnijeli amandmane. Međutim, u svojoj suštini, amandmani su se značajno razlikovali jedni od drugih. Tako je Stranka demokratske akcije (SDA) podnijela takozvane amandmane « Butmir I » od 19. oktobra 2009. godine, kao svoj prijedlog paketa ustavnih amandmana kojima bi se izvršila presuda *Sejdić i Finci* i ojačalo funkcioniranje državnih institucija. HDZ Bosne i Hercegovine je podnio još jedan set amandmana koji za cilj imaju sveobuhvatnu reformu, ova stranka je također bila inspirirana butmirskim prijedlozima, ali je ona sugerirala druge načine za izbor Predsjedništva BiH (indirektni izbor predsjednika i dva potpredsjednika među članovima Predstavničkog doma, Dom naroda bi nominirao kandidate) i promijenjeni i prošireni sastav Doma naroda. Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) je smatrao da je indirektni izbor članova Predsjedništva BiH među članovima Predstavničkog doma neprihvatljiv. Ova stranka je podnijela mnogo manje ambiciozan prijedlog kojim se samo želi ukinuti diskriminacija takozvanih „Ostalih“ prilikom kandidiranja za Predsjedništvo BiH i za Dom naroda PSBiH kao i predstavnika konstitutivnih naroda koji ne žive u entitetu u kojem je njihov narod široko predstavljen. Srpska demokratska stranka (SDS) je također predložila set „minimalnih“ amandmana čiji je cilj samo da se ukine diskriminacija takozvanih „Ostalih“ prilikom kandidiranja za Predsjedništvo BiH i za Doma naroda PSBiH kao i predstavnika konstitutivnih naroda koji ne žive u entitetu u kojem je njihov narod široko predstavljen. HDZ 1990. je predložio memorandum sa glavnim principima na koje bi se trebali oslanjati ustavni amandmani (posebno indirektni izbor članova Predsjedništva BiH, ustavna potvrda nadležnosti koje se prenose sa entiteta na državu, promjena načina donošenja odluka u Domu naroda, naročito po pitanju zaštite vitalnih nacionalnih interesa, jačanje Parlamentarne skupštine i Vijeća ministara, kao i odredba o integraciji u Evropsku uniju).

17. Stranka za Bosnu i Hercegovinu (SBiH) je iznijela svoj prijedlog čak i prije formiranja radne grupe. Prijedlog te stranke je da se doda još jedan član Predsjedništva BiH (četvrti), koji bi bio izabran u ime „Ostalih“; osim toga, Doma naroda bi imao dodatna tri delegata nominarana iz grupe „Ostalih“. Ustavnopravna komisija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine je odbila ovaj prijedlog i on više nije predmet razgovora.

18. Usvajanje Akcionog plana i formiranje Radne grupe na početku je nagovještavalo dobre stvari, ali, mi smatramo da glavne političke ličnosti nisu ozbiljno pokušale da ispregovaraju prijedlog koji bi postigao konsenzus u Radnoj grupi. Zapravo, ova grupa se sastala samo tri puta, a političke stranke koje su učestvovala u njenom radu su podnijele prijedloge koji su u nekim slučajevima bili dijametralno suprotni (na primjer direktan/indirektan izbor članova Predsjedništva BiH). Nadali smo se intenzivnijim konsultacijama među članovima Radne grupe, kao i izradi nekih konkretnih amandmana. Stoga, smatramo da je uspostavljanje ove radne grupe, zapravo, predstavljalo samo jednu propuštenu priliku.

19. Prema Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine, izbori se održavaju prve sedmice u oktobru u izbornoj godini. Oni se moraju raspisati šest mjeseci prije izbornog dana. U tom kontekstu, krajnji datum za usvajanje ustavnih amandmana (te zatim za usklađivanje Izbornog zakona sa novim ustavnim odredbama) jeste posljednja sedmica maja 2010. godine.

20. Prema tome, pošto radna grupa nije uspjela da se usaglasi ni oko jednog amandmana i kada se čini da glavni sudionici u političkom životu imaju krajnje suprotne stavove koji ne ostavljaju ni najmanje prostora za postizanje konsenzusa, čini se da gotovo i ne postoji mogućnost za usvajanje ustavnih amandmana prije sazivanja općih izbora. Vrlo je moguće da će izbori u oktobru 2010. godine u Bosni i Hercegovini ponovno biti održani prema odredbama suprotnim Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i dodatnim protokolima, kao i obavezujućoj presudi Suda u slučaju *Sejdić i Finci*.

b. *Prijedlog za odlaganje općih izbora ili smanjivanje perioda od sazivanja do održavanja izbora*

21. Nedavno su neke političke ličnosti iznijele ideju o revidiranju Izbornog zakona kako bi se (za nekoliko mjeseci) odložio datum održavanja izbora ili umanjio pravni rok između sazivanja izbora i dana glasanja². Nismo uvjereni da se radi o dobroj inicijativi.

22. Prije svega, prema evropskim standardima, države članice trebaju izbjegavati promjene Izbornog zakona šest mjeseci prije glasanja kako se ne bi podriivala vjerodostojnost i stabilnost izbornog sistema³. Zatim, smanjenje roka između sazivanja izbora i dana glasanja može prouzročiti mnogobrojne tehničke probleme izornoj administraciji, zbog potrebe da se obavi izvjestan broj obaveznih aktivnosti potrebnih kako bi se garantovalo nesmetano odvijanje izbora. Najzad, ne mislimo da bi dodatni rok pomogao da se dođe do amandmana na Ustav i na izborni okvir, budući da se glavne političke ličnosti, kao što smo to već vidjeli, ne čine spremnim da se angažiraju na istinskim pregovorima prije izbora.

23. U svakom slučaju, da bi se promijenio rok koji se tiče raspisivanja i/ili održavanja općih izbora, trebalo bi usvojiti amandmane na Izborni zakon. Za to bi bilo potrebno izglasavanje u oba doma Parlamenta BiH. Takvo bi glasanje zahtijevalo političku volju i veliki konsenzus među glavnim akterima, jer za usvajanje zakona u Parlamentu BiH je potrebno entitetsko glasanje⁴ u oba doma, a može se pokrenuti i procedura vezana za vitalne nacionalne interese u Domu naroda⁵.

ii. *Na međunarodnom planu*

a. *Mjere koje su poduzele institucije Vijeća Evrope*

24. Na svojoj 1 078. sjednici o ljudskim pravima (DH) (2. - 4. mart 2010.), delegati ministara vanjskih poslova zemalja članica Vijeća Evrope su razmatrali situaciju sa izvršavanjem presude u slučaju *Sejdić i Finci* od strane vlasti Bosne i Hercegovine. U usvojenoj odluci, delegati ministara su podsjetili na obavezu koju je preuzela Bosna i Hercegovina da će preispitati Izborni zakon u roku od jedne godine, sukladno principima Konvencije i uz pomoć Venecijanske komisije, te da će ga, ako bude potrebno, revidirati; podsjetili su i da su Komitet ministara i Parlamentarna skupština redovno tražili od vlasti Bosne i Hercegovine da usklade Ustav sa standardima iz Evropske konvencije o ljudskim pravima, te da osiguraju da sve osobe koje pripadaju grupi „Ostalih“ imaju efektivnu mogućnost da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo BiH ili za Dom naroda; i ohrabрили su vlasti Bosne i Hercegovine da udvostruče napore kako bi se ukinula postojeća diskriminacija „Ostalih“, uzimajući u obzir mišljenja Venecijanske komisije prilikom izrade mjera koje treba poduzeti. Delegati ministara su također odlučili da nastave razmatrati ovo pitanje na svojoj 1 086. sjednici (DH), u junu 2010.⁶ godine.

² Vidjeti na primjer prijedlog g. Suada Arnautovića, člana Centralne izborne komisije. RTRS, 14. mart 2010.

³ Kao jedno opće pravilo, Venecijanska komisija preporučuje da se ne mijenja izborni zakon 12 mjeseci prije izbornog dana. U nekim slučajevima, ona je, ipak, smatrala da je prihvatljivo usvojiti amandmane na izborni sistem i tokom izborne godine, pod uslovom da ti amandmani poboljšavaju postojeći sistem te da budu usvojeni na temelju širokog konsenzusa svih političkih snaga (na primjer promjene Izbornog zakona Moldavije su usvojene prije općih prijevremenih izbora u julu 2009.).

⁴ Prema članu IV-3-d Ustava Bosne i Hercegovine, kada usvajaju odluke, zastupnici i delegati Parlamenta BiH « će ulagati najveće napore kako bi većina uključivala najmanje jednu trećinu glasova delegata ili zastupnika sa teritorije svakog entiteta. Ukoliko većina ne uključuje jednu trećinu glasova delegata ili zastupnika sa teritorije svakog entiteta, predsjedavajući i njegovi zamjenici će, radeći kao komisija, nastojati da u roku od tri dana od glasanja postignu saglasnost. Ukoliko ta nastojanja ne uspiju, odluke će se donijeti većinom onih koji su prisutni i glasaju, pod uslovom da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine, ili više, delegata ili zastupnika izabranih iz svakog entiteta ».

⁵ Prema članu IV-3-e Ustava Bosne i Hercegovine, « predložena odluka Parlamentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz redova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata [u Domu naroda]. Za donošenje takve odluke biće potrebna saglasnost Doma naroda, izglasana od strane većine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju. »

⁶ Vidjeti CM/Del/Dec(2010)1078, 8. mart 2010.

25. Istovremeno, vrijedno je spomenuti da, na svojoj 1081. sjednici, 31. marta 2010. godine, delegati ministara su odlučili da unesu na dnevni red 120. ministarske sjednice (koja će se održati 11. maja 2010. godine) sljedeću aktuelnu političku temu: « Strateška uloga i odgovornost Vijeća Evrope: Bosna i Hercegovina »⁷. Mi pozdravljamo ovu inicijativu koja ide u smjeru preporuka Skupštine sadržanih u Preporuci 1894. (2010) o funkcioniranju demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini⁸.

26. Od 1. do 3. marta 2010. godine, predsjedavajući Parlamentarne skupštine je došao u službenu posjetu Bosni i Hercegovini i susreo se sa glavnim sudionicima političke scene Bosne i Hercegovine s ciljem unapređenja dijaloga o ustavnim promjenama i njihovom usvajanju, kako bi se opći izbori zakazani za oktobar 2010. godine održali u skladu sa principima Evropske konvencije o ljudskim pravima i njenim dodatnim protokolima. Tokom ovih susreta, predsjedavajući Skupštine je naveo da « Bosna i Hercegovina hitno mora pristupiti velikim promjenama Ustava, ali, kao prvi korak, prije oktobarskih izbora, trebalo bi barem promijeniti odredbe koje onemogućuju nekim građanima da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo BiH i Dom naroda ». On je dodao da « država što prije mora krenuti naprijed, i to sa funkcionalnim institucijama koje će moći odgovarati svakodnevnim problemima građana ».

27. Nakon posjete predsjedavajućeg, Monitoring komisija Skupštine je 17. marta 2010. godine imala razmjenu mišljenja sa članovima Delegacije Bosne i Hercegovine u Parlamentarnoj skupštini Vijeća Evrope i dala je uputu izvjestiocima da odu u informativnu posjetu ovoj državi kako bi ispitali napredak u oblasti ustavnih reformi. U okviru ove posjete, koja se desila 12. i 13. aprila, sastali smo se vođama svih političkih grupa iz oba doma Parlamentarne skupštine BiH, kao i članovima kolegija oba doma.

28. Tokom ovih susreta, naglasili smo da je apsolutno neophodno da se garantira izvršavanje presude u slučaju *Sejdić i Finci* i to prije izbora. Ukazali smo da bi usvajanje neophodnih „minimalnih“ promjena Ustava prije održavanje izbora moglo otvoriti put provođenju sveobuhvatne reforme nakon izbora, kako bi se time ispoštovala postprijemna obaveza poboljšanja funkcioniranja državnih institucija.

29. Na sastancima sa vođama parlamentarnih grupa, razmotrili smo razne prijedloge amandmana koji su podneseni u okviru Radne grupe (vidjeti iznad paragraf 16.). Ova razmjena stavova ostavila je na nas utisak da glavne političke ličnosti nisu spremni da se angažiraju na konstruktivnijim pregovorima po pitanju ustavnih promjena koje bi se trebale desiti prije izbora. Istovremeno, zaključili smo da su svi izrazili volju da se nastavi rasprava o ustavnim reformama odmah nakon izbora zakazanih za oktobar 2010. godine.

30. Općenito govoreći, zaključili smo da nedostaje politička volja da se postigne ustavna reforma prije izbora. Ovo je još više razočaravajuće pošto to nije prvi put da smo suočeni sa ovakvom situacijom u Bosni i Hercegovini. Krajnje je vrijeme da glavne političke ličnosti na sebe preuzmu svoju političku odgovornost. Ljudska prava, evropske integracije i napredak nisu besplatni. Oni koji nastoje da ostvare ove ciljeve moraju raditi više kako bi preveli ova nastojanja u konkretna djela.

⁷ CM/Del/Dec(2010)1081, 6. april 2010.

⁸ U paragrafu 2.3. ove preporuke, Skupština posebno preporučuje Komitetu ministara da « razmotri pokretanje široke rasprave, uz učešće glavnih domaćih i međunarodnih zainteresiranih strana, uključujući i članove Vijeća za provođenje mira, a posebno institucije Evropske unije i susjede Bosne i Hercegovine, kako bi se razmotrili problemi sa kojima se Bosna i Hercegovina sada suočava na putu ka euroatlantskim integracijama i kako bi se pronašla rješenja za te probleme ».

b. Inicijative glavnih međunarodnih partnera

31. 22. januara 2010. godine, evropski komesar za proširenje je uputio pismo g. Nikoli Špiriću, predsjedavajućem Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, tražeći od njega informacije o mjerama koje su vlasti poduzele s ciljem izvršavanja presude Suda. Ovo je posebno važno jer ukidanje ustavne diskriminacije „Ostalih“ je uslov za provođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).

32. U tom kontekstu, Upravni odbor Vijeća za provođenje mira (SB PIC) je naveo u svom komuniqueu od 25. februara 2010. godine, da, ako se odmah ne pristupi izvršavanju nedavne presude Evropskog suda za ljudska prava, nadolazeći izbori će se održati u uvjetima koji nisu u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, što bi moglo uticati na SSP. Inače, Upravni odbor je „pozdravio prve mjere koje su poduzele vlasti Bosne i Hercegovine s ciljem promjene Ustava i pozvao ih da na vrijeme završe taj proces, s obzirom na naredne izbore, naglašavajući da bi nove ustavne promjene morale popraviti političko funkcioniranje države i olakšati njen put ka evropskim integracijama“.

33. Istovremeno sa ovim inicijativama, španjolsko predsjedavanje Evropskom unijom i Sjedinjene Američke Države su uložili velike napore kako bi pokušali ostvariti konsenzus po pitanju ustavnih reformi među glavnim političkim ličnostima. Španjolski ministar vanjskih poslova, g. Miguel Angel Moratinos, i američki državni podsekretar, g. Jim Steinberg, došli su u Bosnu i Hercegovinu, 6. i 7. aprila, kako bi održali sastanke sa glavnim političkim ličnostima, imajući za cilj da daju poticaj ustavnim reformama i ojačaju posvećenost bosanskohercegovačkih vođa ka napredovanju na putu integracija u euroatlantske strukture. Za vrijeme ove posjete, raspravljalo se o deklaraciji u kojoj bi glavne političke ličnosti izrazile svoju posvećenost da nastave sa ustavnim reformama nakon izbora. Međutim, ne postoje naznake da će se nešto desiti sa ovim prijedlogom. Osim toga, g. Moratinos je najavio da će španjolsko predsjedništvo Evropskom unijom u, junu 2010. godine, organizirati konferenciju o zapadnom Balkanu. Na ovoj konferenciji bi se, između ostalog, trebao definirati put kojim će bosanskohercegovačke vođe povesti zemlju nakon oktobarskih općih izbora.

IV. Neprovođenje ustavnih reformi prije općih izbora zakazanih za oktobar 2010. godine i moguće implikacije na nivou Skupštine i drugih tijela Vijeća Evrope

i. Nadgledanje od strane Komiteta ministara Vijeća Evrope izvršavanja presude u slučaju Sejdić i Finci

34. Prema članu 46. Evropske konvencije o ljudskim pravima, Visoke strane ugovornice se obavezuju da će ispoštovati konačne odluke Suda u svim slučajevima u kojima su one jedna od strana. Konačna odluka Suda je proslijeđena Komitetu ministara koji nadgleda njeno izvršavanje.

35. Prema Poslovniku Komiteta ministara, jedan slučaj ne može biti odgađan više od šest mjeseci i ostaje na dnevnom redu Komiteta ministara sve dok Komitet ne bude zadovoljan potpunim izvršavanjem presude. Također, Komitet ministara može odlučiti da redovnije nadgleda slučaj koji mu je proslijeđen, odnosno, više od dva puta godišnje. Tako je 3. marta 2010. godine, Komitet ministara odlučio da nastavi razmatranje slučaja *Sejdić i Finci*, koji se već nalazi na dnevnom redu njihove junske sjednice⁹.

36. Izvršavanje neke presude može zahtijevati a) isplaćivanje odštete i određenih troškova, b) pojedinačne mjere (kao što je ponovno pokretanje krivične procedure u slučaju nepoštenog suđenja ili povrat imovine) i c) opće mjere kako bi se ubuduće spriječili novi slični primjeri kršenja. Kao što je to navedeno u našem Izvještaju o funkcioniranju demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini,

⁹ Vidjeti iznad paragraf 24.

(vidjeti doc. 12112. i dodatak), opšte mjere neophodne za izvršavanje ove presude Suda, u ovom slučaju, zahtijevaju usvajanje amandmana na odredbe Ustava koje govore o izborima za Predsjedništvo BiH i Dom naroda, kao i da se revidiraju i odredbe koje se na to odnose iz Izbornog zakona.

37. Ako Komitet ministara nije zadovoljan napretkom u izvršavanju presude, on može izdati javna saopćenja ili usvojiti privremene rezolucije¹⁰.

38. Treba reći da, iako su za to ponekad bile potrebne godine, sve presude Suda donesene u posljednjih 50 godina su uvijek izvršene.

39. Naravno, mi u ovom izvještaju ne možemo zauzeti stav u ime Komiteta ministara. Nastavit ćemo da pomno pratimo razvoj događaja na ovom polju.

¹⁰ Krajnja sankcija je isključenje iz Vijeća Evrope, prema članu 8. Statuta Vijeća Evrope, u kojem se navodi da « svakoj članici Vijeća Evrope, koja ozbiljno krši odredbe iz člana 3., može biti uskraćeno pravo predstavljanja, a Komitet ministara je može pozvati da se vrati pod uvjete navedene u članu 7. Ako se država članica ne povinuje ovom zahtjevu, Komitet može odlučiti da je ta zemlja prestala biti članica Vijeća Evrope počevši od datuma koji Komitet sam odredi ».

ii. *Moguće implikacije na Skupštinu usljed neizvršavanja presude Sejdić i Finci*

a. *Posmatranje općih izbora zakazanih za oktobar 2010. godine*

40. Prema svojoj uobičajenoj praksi, Skupština će svakako posmatrati opće izbore koji će se održati u oktobru 2010. godine, ukoliko za to primi pozivnicu vlasti.

41. U posljednjem posmatračkom izvještaju, Skupština je navela da „generalno gledajući, opći izbori održani 1. oktobra 2006. godine u Bosni i Hercegovini su provedeni prema standardima Vijeća Evrope. Međutim, zbog ustavnih ograničenja vezanih za pravo izbora koje se veže za etničku pripadnost, ovi izbori su ponovno prekršili odredbe Protokola broj 12. na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, kao i obaveze nametnute od Vijeća Evrope“¹¹.

42. Kao što je ranije navedeno, u svojim rezolucijama o poštovanju obaveza i angažmana Bosne i Hercegovine i funkcioniranju demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini, Skupština je dva puta zatražila od vlasti da riješe ovaj problem i da ukinu ustavnu diskriminaciju „Ostalih“ prije općih izbora zakazanih za oktobar 2010. godine.

43. Ako se ne usvoji nijedan amandman na Ustav prije datuma raspisivanja izbora (prva sedmica maja 2010. godine, prema Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine), opći izbori iz 2010. godine će se ponovo održati u suprotnosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i njenim dodatnim protokolima, kao i presudom Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Sejdić i Finci*. Skupština će onda morati ponoviti svoju ocjenu i preporuke iz 2006. godine.

b. *Akreditivi za članove Delegacije Bosne i Hercegovine koji će biti imenovani u Skupštinu Vijeća Evrope nakon općih izbora zakazanih za oktobar 2010. godine*

44. Prema Poslovniku Parlamentarne skupštine, Bosna i Hercegovina će morati imenovati novu delegaciju u Skupštinu Vijeća Evrope, prilikom otvaranja skupštinskog zasjedanja iz januara 2011. godine, ili u nekom drugom trenutku u roku od šest mjeseci nakon općih izbora iz oktobra 2010. godine. U novoj delegaciji će biti zastupnici iz Zastupničkog doma i delegati iz Doma naroda, izabrani prema rezultatima općih izbora iz oktobra 2010. godine.

45. Dok se zastupnici u Zastupnički dom biraju slobodnom voljom birača, prema jednakom pravu glasa i na univerzalnim direktnim izborima, prema proporcionalnom sistemu predstavljanja; delegati u Dom naroda se biraju na osnovu indirektno procedure. Prema članu IV, § 1 Ustava Bosne i Hercegovine, Doma naroda se sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba). Delegate iz Federacije bira Doma naroda Federalnog parlamenta, dok delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske.

46. Iz presude u slučaju *Sejdić i Finci* proizilazi da, ukoliko se ne promijene sadašnje ustavne odredbe, naknadni izbor delegata u Dom naroda će se obaviti prema pravilima koja krše član 14. (zabrana svake diskriminacije u uživanju prava zaštićenih Konvencijom i njenim dodatnim protokolima) koji je u vezi sa članom 3. (pravo na slobodne izbore) Protokola broj 1. na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Prema tome, demokratska legitimnost članova delegacije Bosne i Hercegovine u Skupštini Vijeća Evrope mogla bi biti dovedena u pitanje.

¹¹ Vidjeti Doc. 11101., 22. novembar 2006.

c. *Moguće implikacije, usljed zastoja u ustavnim reformama, na obaveze i angažmane koje Bosna i Hercegovina ima prema Vijeću Evrope*

47. Kao što je ranije navedeno, kao i u prethodnim izvještajima Skupštine, jačanje državnih institucija (uključujući i provođenje ustavne reforme) i ukidanje ustavne diskriminacije „Ostalih“ u procedurama izbora za Predsjedništvo BiH i Dom naroda, predstavljaju ključne postprijemne obaveze koje još uvijek nisu ispunjene.

48. Tokom prve četiri godine članstva u Vijeću Evrope, bosanskohercegovačke vlasti i glavni sudionici na političkoj sceni su ulagali napore da ispune ove obaveze (ti napori su krunisani tzv „aprilskim paketom“ ustavnih amandmana). Međutim, od 2006. godine, napredak na ovom polju je veoma ograničen ili gotovo i ne postoji¹².

49. U tom kontekstu, moglo bi se tvrditi da postoje motivi da se vjeruje da se neprovođenje ustavnih reformi i održavanje izbora 2010. godine, prema postojećim diskriminatornim ustavnim odredbama, može smatrati da predstavlja „ozbiljno kršenje temeljnih principa Vijeća Evrope“, kao i „stalni neuspjeh u ispunjavanju obaveza i angažmana [države]“. Prema Poslovniku Skupštine, to može dovesti do toga da se ne ratificiraju akreditivi članovima nacionalne delegacije u Skupštini ili do ratifikacije akreditiva uz oduzimanje ili ukidanje nekih prava na učešće ili predstavljanje u radu Skupštine i njenih organa, što se primjenjuje na članove te delegacije (član 8. Poslovnika).

50. Kao posljednja mjera koja se može poduzeti, ako neka država neprestano ne ispunjava ugovorne obaveze i angažmane, Skupština može usvojiti preporuku koju upućuje Komitetu ministara, u kojoj od njega traži da pokrene postupak u skladu sa članovima 7. i 8. Statuta Vijeća Evrope¹³ (paragraf 12. Rezolucije 1115. (1997) o uspostavljanju skupštinske komisije za poštovanje obaveza i angažmana zemalja članica Vijeća Evrope).

V. Zaključne primjedbe i preporuke

51. Kao što smo to ranije vidjeli, iz našeg razmatranja proizilazi da su krajnje minimalne šanse da se prije općih izbora, zakazanih za oktobar 2010. godine, u posljednji čas postigne politički dogovor o ustavnim reformama i izvršavanju presude u slučaju *Sejdić i Finci*. Ako se oktobarski izbori održe kršeći Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i njene dodatne protokole, kao i presudu Suda, dovest će se u pitanje demokratska legitimnost članova Predsjedništva BiH i delegata u Domu naroda. S obzirom na ovu situaciju, Skupština samo može još jednom naglasiti da Bosna i Hercegovina ne ispunjava preuzete glavne postprijemne obaveze niti provodi posljednje skupštinske rezolucije koje se odnose na poštovanje obaveza i angažmana i na funkcioniranje demokratskih institucija. Osim toga, u okviru mogućeg posmatranja općih izbora zakazanih za oktobar, Skupština će morati ponovo razmotriti ovo pitanje i, ako to situacija bude zahtijevala, može odlučiti da poduzme sve odgovarajuće mjere.

52. Cilj monitoring procedure Skupštine je da podrži demokratske promjene i da pomogne zemljama članicama Vijeća Evrope da ispune svoje obaveze i angažmane. U ovom procesu, sankcije ne predstavljaju instrument, sve dok se mogu poduzeti neke pozitivne akcije. Prema tome, u duhu konstruktivne saradnje i naše podrške, preporučujemo vlastima Bosne i Hercegovine da bez odlaganja, pomoću svih raspoloživih sredstava, a prije održavanja oktobarskih izbora, pokrenu institucionalizirani proces izrade ustavnih amandmana, uz poštovanje preostalih postprijemnih obaveza i presude Suda u slučaju *Sejdić i Finci*.

¹² Vidjeti naš izvještaj o funkcioniranju demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini, Doc. 12112. i dodatak.

¹³ Za tekstove članova 7. i 8. Statuta Vijeća Evrope, vidjeti gore 10. fusnotu.

53. Ovaj proces se treba voditi na dva nivoa: prvi, vlasti (Vijeće ministara i Parlamentarna skupština) bi trebali osigurati politički osnov i mandat za izradu raznih mogućih opcija za širu ustavnu reformu, u skladu sa preporukama Venecijanske komisije; drugi, trebalo bi osnovati posebnu grupu, u kojoj će biti prvenstveno domaći pravni stručnjaci, kako bi se pripremilo obrazloženje reforme, analizirali razni postojeći prijedlozi, i donio set konkretnih amandmana oko kojih bi se mogao postići konsenzus među glavnim političkim ličnostima. Ovaj proces bi se trebao nastaviti nakon izbora i uspostavljanja nove vlasti koja će trebati provesti preostale obaveze koje je država preuzela prilikom članstva u Vijeće Evrope, uključujući i ustavnu reformu koja im je politički prioritet.

54. Skupština treba pomno pratiti ovaj proces i uzeti u obzir svoje rezultate dobijene prilikom praćenja ispunjavanja postprijemnih obaveza i angažmana Bosne i Hercegovine. Ona bi trebala razmatrati napredak učinjen na ovom polju na jednom od svojih narednih zasjedanja, na primjer u aprilu ili junu 2011. godine.

55. Istovremeno, ona bi trebala pozvati Komitet ministara da pruži punu podršku ovom procesu, i da, ako to bude potrebno, u saradnji sa domaćim vlastima, provede program posebne saradnje s ciljem da se domaćim stručnjacima, koji učestvuju u izradi prijedloga amandmana, pruže, ako to bude neophodno, ciljane mišljenja i evropska ekspertiza.