

Prof. dr. Lada Sadiković
Univerzitet u Sarajevu/University of Sarajevo
Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije/
Faculty of Criminalistics, Criminology and Security Studies

UDK 342.7 (497.6)

Izvorni naučni članak

USTAVNA DISKRIMINACIJA GRAĐANA

CONSTITUTIONAL DISCRIMINATION OF CITIZENS

Sažetak

Ustav Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BiH) utvrdili su, kako se to navodi u njegovoj preambuli, Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao „konstitutivni narodi“ (u zajednici sa ostalima) i građani BiH. To uopće ne bi bilo sporno da država BiH omogućava svojim državljanima da budu građani, neovisno od njihove pripadnosti tzv. konstitutivnim narodima, i na osnovu toga uživaju pravo kandidiranja na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo BiH koje garantira Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP), koja je u BiH direktno primjenjiva i ima prioritet nad svakim drugim pravom (član II stav 2. Ustava BiH). Međutim, najnovija presuda Evropskog suda za ljudska prava iz Strasbourga „Zornić protiv BiH“ egzaktno je pokazala da Ustav BiH, osim što sadržava diskriminatorne odredbe u odnosu na nacionalne manjine (presuda „Sejdić i Finci protiv BiH“), ne dozvoljava svojim državljanima pravo kandidiranja na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo BiH ukoliko se ne izjasne kao pripadnici jednog od tzv. „konstitutivnih naroda“. Temeljno pitanje koje se ovdje postavlja jeste, prije svega, kakva je daljnja sudbina političke demokracije u BiH u slučaju kada se državljanin BiH ne izjašnjava kao pripadnik jednog od tzv. „konstitutivnih naroda“ nego jednostavno kao građanin BiH i pritom, na temelju diskriminatornih odredbi Ustava BiH, ne može biti kandidat na izborima za Dom naroda BiH i Predsjedništvo BiH? Drugo, da li neusklađenost Ustava BiH – Aneksa 4. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (u daljnjem tekstu: DMS) sa EKLJP ugrožava „buduću učinkovitost mehanizma EK“? I treće, može li država BiH, koja, prema većini relevantnih svjetskih pokazatelja već dvadeset godina nazaduje, postati punopravna članica Evropske unije (u daljnjem tekstu: EU) ukoliko ne izmijeni svoj ustav i usaglasi ga sa odredbama EKLJP?

Ključne riječi: Ustav BiH, ljudska prava, diskriminacija, građani, država, Vijeće Evrope

Summary

According to its Preamble, the Constitution of Bosnia and Herzegovina defines Bosniaks, Croats and Serbs, as “constituent peoples” (along with Others) and BH citizens. However, the State Bosnia and Herzegovina doesn't permit its citizens to stand for election to the House of Peoples and the Presidency of Bosnia and Herzegovina, unless falling into the category of constituent peoples. This right is guaranteed by the European Convention on Human Rights which is directly applied in Bosnia and Herzegovina and shall priority over all other law (Article 2, Section 2). However, the latest decision of the European Court of Human Rights in case “Zornić v. Bosnia and Herzegovina“ has clearly shown that the Constitution of Bosnia and Herzegovina contains discriminatory provisions concerning the ineligibility of national minorities and citizens in Bosnia and Herzegovina to stand for election to the House of Peoples and the Presidency of Bosnia and Herzegovina. The crucial question is, what is further destination of political democracy in Bosnia and Herzegovina when only persons declaring affiliation with “constituent peoples“ are entitled to stand for election to the House of Peoples and the Presidency of Bosnia and Herzegovina? Does the incompatibility between the Constitution of Bosnia and Herzegovina and the European Convention on Human Rights represent a threat to the future effectiveness of the Convention machinery? Is it possible for the State Bosnia and Herzegovina which is gone regressive, to become a full member of the European Union with the Constitution which is not in compliance with the European Convention on Human Rights?

Key words: BH Constitution, Human Rights, Discrimination, Citizens, State, Council of Europe

1. Zaštita svih lica pod jurisdikcijom države

Deklaracija o pravima čovjeka i građanina, koja je usvojena u francuskoj Ustavotvornoj skupštini 26. augusta 1789. godine, ustvrdila je da se ljudi rađaju i žive slobodni i jednaki u pravima, dok društvene razlike mogu biti zasnovane samo na zajedničkoj koristi. Jedna od najvećih zasluga Deklaracije iz 1789. godine jeste zaštita prirodnih i neotuđivih prava čovjeka kao što su sloboda, svojina, sigurnost i otpor ugnjetavanju, što je i temeljni cilj svakog političkog udruživanja. Francuska deklaracija je posebno naglasila da svaki suverenitet počiva u naciji, a da nijedno tijelo niti pojedinac ne mogu vršiti

vlast koja izričito odatle ne proizlazi.¹ Pojedini autori naglašavaju da je pojam građanina u modernom smislu riječi nastao tako što je „francuska deklaracija ideju osamnaestovjekovne prosvjetiteljske političke filozofije o prirodnim pravima kao starijim od svakog pozitivnog prava, kao nekoj vrsti „nadustava“, pretočila u praktično-političku praksu.“² Isto tako, pojam „inkluzivno građanstvo“ svrstava se u pet kategorija institucionalnih karakteristika modernih demokracija.³

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine, koja je postavila pitanje temeljnih ljudskih prava i sloboda na univerzalan način, nije ostvarila bitan pomak u odnosu na uspostavljanje mehanizma koji bi nadgledao zaštitu navedenih prava. EK nastala je sa ciljem da osigura univerzalno stvarno priznavanje i poštivanje prava proklamovanih u toj deklaraciji. EK već u preambuli dokumenta potvrđuje svoju duboku vjeru u temeljne slobode, koje su osnov pravde i mira u svijetu i koje se, kako se to precizno navodi, mogu štititi stvarnom političkom demokracijom i istovremeno zajedničkim shvatanjem i poštivanjem ljudskih prava. EK se zapravo formirala na temelju zajedničkog naslijeđa evropskih zemalja, njihovih političkih tradicija, ideala, slobode i vladavine prava.⁴

Ovdje dolazimo do ključne odredbe u kojoj se navodi da „visoke strane ugovornice jamče svim osobama pod svojom jurisdikcijom prava i slobode utvrđene u Dijelu I. ove Konvencije.“⁵ Iz ove odredbe je vidljivo da se evropske države (visoke strane ugovornice) obavezuju na zaštitu prava i sloboda „svim licima“ pod jurisdikcijom države, čime se naglašava univerzalnost ljudskih prava i sloboda koje garantira EK. EK štiti „ne samo prava državljana već i prava stranaca, osoba koje nemaju državljanstvo i osoba koje nemaju poslovnu sposobnost, kao što su djeca i invalidne osobe“⁶, a na EK se u pogledu zaštite ljudskih prava mogu pozvati i „žrtve koje nisu državljanji bilo države u pitanju, ili ma koje druge države-ugovornice.“⁷ To bi

¹ Francuska deklaracija o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine, članovi 1, 2. i 3.

² Popović, Olga (2011) „Deklaracija o pravima čovjeka i građanina“, u: *Temelji moderne demokratije: Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215–1989)*, ur. Dušan Mrđenović, Beograd, str. 317.

³ Vidi šire u: Crick, Bernard (2004) *Demokracija*, Šahinpašić, str. 117.

⁴ Preambula Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine.

⁵ Član 1. EKLJP.

⁶ Gomien, Donna (2008) *Short Guide to the European Convention on Human rights*, Council of Europe Publishing, str. 8.

⁷ Van Dijk, P., G. J. H. Van Hoof, u suradnji sa: A. W. Heringa, J. G. C. Schokkenbroek, B. P. Vermeulen, M. L. W. M. Viering, L. F. Zvaak (2000) *Teorija i praksa Evropske*

u našem slučaju značilo da se prava i slobode jednako garantiraju kako državljanima tako i svim strancima koji se nalaze pod jurisdikcijom države. Dalje analiziranje dovodi do zaključka da se sva temeljna prava i slobode garantiraju i državljanima i strancima, a da se samo strancima može ograničiti politička aktivnost.⁸ EK je čak u Protokolu 4. dodatno zabranila grupno protjerivanje stranaca, dok je u Protokolu 7. uvela proceduralne zaštite u vezi sa protjerivanjem stranaca. Obaveza osiguranja ljudskih prava i sloboda svim licima pod jurisdikcijom države predstavlja za države potpisnice EK dvostruku obavezu: „Prvo, moraju osigurati da njihovo domaće pravo bude u skladu s Konvencijom (...) i, drugo, nove države koje potvrde Konvenciju moraju ispraviti svaku povredu materijalnih prava i sloboda zaštićenih Konvencijom.“⁹

Svi savremeni ustavi u Evropi razlikuju ljudska prava za koja zaštitu mogu tražiti stranci i „građanska prava“ koja se jedino odnose na državljane. U tom smislu svojstvo državljanina je svakako primarni identitet svakog čovjeka. Međutim, to ne isključuje i ostale identitete u okviru kojih građani mogu imati nacionalnu, vjersku, etničku i rasnu pripadnost.¹⁰ U ovom pogledu posebno je karakterističan i Ustav Albanije, kojeg je Skupština usvojila 1998. godine uz veliku pomoć stranih eksperata, posebno Venecijanske komisije Vijeća Evrope (u daljnjem tekstu: VE). Naime, taj ustav je prihvatio podjelu na osnovna i politička prava i slobode. Osnovna prava i slobode pripadaju svim licima koja se nalaze pod jurisdikcijom države Albanije – u smislu člana 1. EK – dok su posebno navedena politička prava i slobode koji se isključivo odnose na građane.¹¹

konvencije o ljudskim pravima, Muller, Sarajevo, str. 3 – „Stoga se, ukratko, obavezuje da će osigurati ta prava i slobode ne samo svojim državljanima i državljanima drugih visokih strana-ugovornica, već i državljanima država koje nisu potpisnice Konvencije u licima bez državljanstva.“

⁸ „Nijedna od odredbi iz članova 10, 11. i 14. neće se tumačiti tako da sprječava visoke strane ugovornice da ograničavaju političku djelatnost stranaca“ – član 16. EKLJP.

⁹ Gomien, Donna (2000) *Short Guide to the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, str. 8–9.

¹⁰ The Basic Law of the Federal Republic of Germany from 1949, Art. 1-19.

¹¹ The Constitution of Albania from 1998, Art. 45. 1.

„1. Svaki građanin koji je navršio 18 godina, čak i na dan samih izbora, ima pravo da bira i da bude izabran.

2. Građani koji su konačnom sudskom odlukom proglašeni mentalno nesposobnim nemaju pravo glasa.

3. Zatvorenici koji služe zatvorsku kaznu imaju samo pravo da glasaju.

4. Glasanje je lično, jednako, slobodno i tajno.“

2. Slučaj „Zornić protiv Bosne i Hercegovine“

Zaštita ljudskih prava i sloboda svim licima pod jurisdikcijom države BiH je potpuno drugačije regulirana i dovodi u pitanje pravo državljana da se kandidiraju na izborima za vršenje određenih funkcija. Umjesto da zaštiti sva lica pod njenom jurisdikcijom, uključujući tu kako državljane tako i strance, BiH je ograničila pravo jednog broja svojih državljana koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici tzv. „konstitutivnih naroda“ da se kandidiraju na izborima za Dom naroda BiH i Predsjedništvo BiH. Ustav BiH utvrdili su, kako se to navodi u njegovoj preambuli, Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao „konstitutivni narodi“ (u zajednici sa ostalima) i građani BiH. To uopće ne bi bilo sporno da država BiH omogućava svojim državljanima da budu građani, neovisno od njihove pripadnosti tzv. konstitutivnim narodima, i da na osnovu toga uživaju pravo da se kandidiraju na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo BiH. To im formalno garantira EKLJP, koja je u BiH direktno primjenjiva i ima prioritet nad svakim drugim pravom.¹² Iako je BiH ustavno normirana kao demokratska država koja funkcioniše u skladu sa pravom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora¹³, a Ustav BiH se zasniva – kako se to navodi u preambuli – na ubjeđenju da demokratski organi vlasti i pravične procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva,¹⁴ situacija je u stvarnosti potpuno drugačija.

Državljanica BiH Azra Zornić dana 19. 12. 2014. godine podnijela je aplikaciju Evropskom sudu za ljudska prava u Strasbourgu br. 3681/06 protiv države BiH prema članu 34. EKLJP. Aplikantica Zornić se žalila da nema pravo kandidiranja na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo BiH jer se ne izjašnjava kao pripadnica jednog od „konstitutivnih naroda“, pozivajući se pritom na član 3. Protokola br. 1 uz Konvenciju u vezi sa članom 14. Konvencije te na član 1. Protokola br. 12. Aplikantica Azra Zornić se nije izjasnila kao pripadnica bilo koje etničke grupe, tj. tri „konstitutivna naroda“ (Bošnjaci, Srbi i Hrvati), nego se izjasnila jednostavno kao građanka BiH te zbog toga nije mogla biti kandidat na izborima za drugi dom državnog parlamenta (Dom naroda), niti za kolektivnog šefa države (Predsjedništvo). Evropski sud za ljudska prava je odlučio sa šest glasova prema jedan da je došlo do povrede člana 14. (zabrana diskriminacije) u vezi sa članom 3. Protokola br. 1. (pravo na slobodne izbore) uz EKLJP, te jednoglasno da je

¹² Član II, stav 2. Ustava BiH.

¹³ Član I, stav 2. Ustava BiH.

¹⁴ Preambula Ustava BiH, par. 3.

došlo do povrede člana 1. Protokola br. 12. uz EKLJP (opća zabrana diskriminacije).¹⁵

U tom smislu, najnovija presuda Evropskog suda za ljudska prava iz Strasbourga „Zornić protiv BiH“ egzaktno pokazuje da Ustav BiH, osim što sadržava diskriminatorne odredbe u odnosu na nacionalne manjine (presuda „Sejdić i Finci protiv BiH“), ne dozvoljava pravo kandidiranja ni svojim građanima (državljanima) i to na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo BiH ukoliko se ne izjasne kao pripadnici jednog od tri „konstitutivna naroda“. Temeljno pitanje koje se ovdje postavlja jeste, prije svega, kakva je daljnja sudbina političke demokratije u BiH u slučaju kada se državljanin BiH ne izjašnjava kao pripadnik jednog od tzv. „konstitutivnih naroda“, nego jednostavno kao građanin BiH i pritom, na temelju diskriminatornih odredbi Ustava BiH, ne može biti kandidat na izborima za Dom naroda BiH i Predsjedništvo BiH? Slijedeće važno pitanje koje se pri tome nameće jeste da li neusklađenost Ustava BiH – Aneks 4 DMS sa EKLJP – ugrožava „buduću učinkovitost mehanizma EK“? I konačno, jedno od trenutno najtežih pitanja jeste može li BiH, koja, prema većini svjetskih relevantnih pokazatelja već dvadeset godina nazaduje, postati punopravna članica EU ukoliko ne izmijeni svoj ustav i usaglasi ga sa odredbama EKLJP?

Daljnja analiza pokazuje da Ustav BiH trenutno dozvoljava izjašnjavanje samo pripadnicima tzv. „konstitutivnih naroda“ (Bošnjacima, Hrvatima i Srbima) i „ostalim“ (pripadnicima nacionalnih manjina). Svi drugi građani, koji se odbijaju izjasniti u okviru ove dvije skupine zbog multietničkog braka, porijekla ili iz drugih razloga, diskriminirani su jer im je oduzeto pravo da budu birani. Razmatrajući prihvatljivost predstavke, Sud za ljudska prava je prvo utvrdio da obraćanje Ustavnom sudu BiH, s obzirom na njegovo oglašavanje nenadležnim u sličnom predmetu,¹⁶ nije moglo biti djelotvoran pravni lijek za podnositeljicu predstavke. Drugo, Sud je utvrdio takođe da podnositeljica predstavke ne smije biti spriječena da učestvuje na izborima zbog svog opredjeljenja, iz razloga što Ustav BiH ne sadrži objektivne kriterije za određivanje nečijeg etničkog porijekla. Treće, Sud je mišljenja da je navedeni slučaj identičan slučaju „Sejdić/Finci protiv BiH“, jer su i pripadnici nacionalnih manjina na isti način bili onemogućeni da aktivno koriste svoje biračko pravo i učestvuju u izborima za Dom naroda i Predsjedništvo BiH. I četvrto, Sud je zaključio da je od početka donošenja DMS do danas postignut „značajan napredak“ te da zadržavanje

¹⁵ Predmet „Zornić protiv BiH“ (aplikacija br. 3681/06) od 15. 7. 2014. godine.

¹⁶ Odluka Ustavnog Suda BiH br. AP-1945/10 od 29. 6. 2010. godine.

diskriminirajućih odredbi nema „objektivno i razumno opravdanje“. Kršenje prava na pravične izbore u spomenutom slučaju predstavlja upravo posljedicu direktnog propusta vlasti države BiH da svoj ustav i izborno zakonodavstvo usklade sa odredbama EKLJP i svim svojim pripadnicima omoguće efektivno korištenje prava na pravične izbore bez diskriminacije.¹⁷

3. Obaveza usaglašavanja Ustava Bosne i Hercegovine sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava

Evropski sud za ljudska prava je takođe utvrdio da je predmetni slučaj u izvjesnom smislu, zbog nemogućnosti podnosioca predstavnici, Roma i Jevreja, da budu birani za Dom naroda i Predsjedništvo BiH, identičan predmetu „Sejdić i Finci protiv BiH“ iz 2009. godine.¹⁸ U oba predmeta su osporene ustavne odredbe koje onemogućavaju aplikante da učestvuju na izborima kao kandidati za te funkcije, jer se temelje na etničkom porijeklu, prema odredbama koje su uključene u Ustav BiH, navodno u cilju osiguranja mira i zaustavljanja krvavog sukoba u BiH u periodu od 1992. do 1995. godine, obilježenog genocidom i etničkim čišćenjem.¹⁹ Međutim, danas – više od osamnaest godina nakon završetka „tragičnog sukoba u regionu“ – Sud za ljudska prava je zauzeo stav da ne može postojati bilo kakav razlog za održavanje na snazi spornih ustavnih odredbi te da Sud očekuje da će se bez daljnjeg odgađanja uspostaviti demokratsko uređenje, stvarna politička demokracija i politički sistem koji će svakom građaninu BiH osigurati pravo da se kandidira na izborima za Predsjedništvo i Dom naroda BiH.²⁰

Nepostupanje države BiH u pogledu izvršenja presuda Suda za ljudska prava u Strasbourgu dovelo je BiH u vrlo lošu poziciju. Naime, pet godina „pregovaranja“ o izvršenju presude „Sejdić i Finci protiv BiH“ pokazalo se kao nedovoljan i neefikasan pristup kako „domaćih političara“ tako i zvaničnika EU. Međutim, ono što možda još više zabrinjava jeste da propust jedne države članice VE da uskladi svoj ustav sa EKLJP ne predstavlja samo „otežavajuću okolnost kada je riječ o odgovornosti države prema Konvenciji

¹⁷ Vidjeti šire: predmet „Zornić protiv BiH“ (aplikacija br. 3681/06) od 15. 7. 2014. godine.

¹⁸ Predmet „Sejdić i Finci protiv BiH“ (aplikacija br. 27996/06 i 34836/06) od 22. 12. 2009. godine.

¹⁹ Predmet „Sejdić i Finci protiv BiH“ (aplikacija br. 27996/06 i 34836/06), par. 45.

²⁰ Predmet „Zornić protiv BiH“ (aplikacija br. 3681/06) od 15. 7. 2014. godine, par. 43.

zbog postojećeg ili ranijeg stanja stvari, već takođe ugrožava buduću učinkovitost mehanizma Konvencije.“²¹

Presuda „Sejdić i Finci protiv BiH“ trenutno se nalazi pod nadzorom Komiteta ministara VE koji je, u skladu sa svojim ovlastima iz člana 46. stav 2,²² od dana donošenja presude redovno pratio aktivnosti, stalno naglašavajući da je neophodno promijeniti Ustav BiH kako bi se mogla izvršiti data presuda, te je s tim u vezi donio tri privremene rezolucije. U rezoluciji Komiteta ministara VE iz 2011. godine zahtijeva se od nadležnih vlasti BiH da poduzmu sve potrebne korake za potpuno izvršenje te presude, da usvoje neophodne mjere u cilju otklanjanja diskriminacije protiv onih koji nisu pripadnici konstitutivnih naroda prilikom kandidiranja na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo BiH te da usklade svoj Ustav i izborno zakonodavstvo sa zahtjevima Konvencije bez bilo kakvog daljnjeg odgađanja.²³

Komitet ministara VE upućuje 2012. i svoju drugu privremenu rezoluciju u kojoj još jednom poziva vlasti i političke lidere BiH da „izmijene Ustav i izborni zakon i da ih usklade sa zahtjevima Konvencije bez bilo kakvog daljnjeg odgađanja.“²⁴ I konačno, Komitet ministara se obratio BiH i treći put naglašavajući da će „neizvršavanje ovih izmjena predstavljati ne samo otvoreno kršenje obaveza iz člana 46. stav 1. Konvencije nego da bi takođe moglo ugroziti legitimitet i vjerodostojnost budućih izabраниh organa države (...) te pozivaju sve vlasti i političke lidere u BiH da osiguraju da se ustavni i zakonski okvir odmah uskladi sa zahtjevima Konvencije kako bi se izbori u oktobru 2014. održali bez bilo kakve diskriminacije građana koji nisu pripadnici jednog od 'konstitutivnih naroda'.“²⁵

²¹ Predmet „Zornić protiv BiH“, ibidem, par. 40.

²² (1) Visoke strane ugovornice preuzimaju obavezu da se povinuju konačnoj presudi suda u svakom predmetu u kome su stranke.

(2) Konačna odluka Suda dostavlja se Komitetu ministara koji nadgleda njeno izvršenje.

²³ Interim Resolution CM/ResDH(2011)291 – „(...) zamjenici ministara ponovno su pozvali vlasti BiH da Ustav BiH usklade sa Konvencijom, a u skladu sa predmetnom presudom.“

²⁴ Interim Resolution CM/ResDH(2012)233 – „(...) izmjene, kojima bi se omogućilo svim građanima BiH da se kandidiraju na izborima osnažile bi rad demokratskih institucija u zemlji i povjerenja građana u njih.“

²⁵ Interim Resolution CM/ResDH(2013)259 – „Izražavajući najdublju zabrinutost što unatoč ponavljanim uvjerenjima, uključujući i ona data na posljednjem sastanku o pitanju ljudskih prava održanom u septembru 2013., neophodne ustavne i zakonske mjere još uvijek nisu izvršene, te što ističe vrijeme koje je potrebno da se osigura da izbori 2014. budu održani u skladu sa zahtjevima Konvencije.“

4. Građanin kao titular političkih prava

Slučaj „Zornić protiv BiH“ predstavlja svakako problem koji zadire u samu suštinu moderne demokracije i političkog života. Na ovaj način aktuelizira se pitanje koje je postavila već spomenuta Deklaracija o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine, koja je utemeljila osnove moderne predstavničke demokracije i koja razlikuje prava i slobode građanina i čovjeka, s tim što je građanin sinonim za birača kao osnove i izvora ukupnog suvereniteta naroda i države. Prema Deklaraciji, svi građani imaju pravo da učestvuju lično ili preko svojih predstavnika na formiranju zakona kao izraza općeg interesa. Upravo zato svi građani su jednaki, svima su jednako dostupne sve počasti, mjesta i javne službe prema njihovim sposobnostima i njihovim talentima.²⁶

Građanin, dakle, je ličnost koja je titular svih „građanskih prava“ i on je jedino ovlašten da putem izbora svojih predstavnika u skupštinu ili direktno učešćem u radu skupština putem referenduma donosi zakone koji su izraz općeg interesa. Državljanin je pojedinac koji, prije svega, uživa izbornu pravo kao i sva druga politička i građanska prava. U teoriji se građanin uzima kao sinonim za birača koji je, u okviru nacije, i izvor svakog suvereniteta države. Po pravilu, sve države u Evropi formiraju predstavnički dom na bazi izbora građana, dok gornji dom države, ukoliko ga ima, izražava interese pojedinih regiona ili drugih partikulariteta unutar države. Najzad, treba imati u vidu da i Rezolucija 1513 VE iz 2006. godine ističe zahtjev da u našem političkom sistemu, umjesto predstavljanja konstitutivnih naroda u oba doma, treba takvo etničko predstavljanje zamijeniti sa građanskim predstavljanjem.²⁷

Prema tome, slučaj „Zornić protiv BiH“ i pozitivne odluke koje je donio Sud za ljudska prava u Strasbourgu imaju veliki značaj ne samo za uklanjanje diskriminacije među građanima nego i za ukupno demokratsko formiranje naše države na bazi prava političkog predstavljanja građana kao bitnog principa predstavničke demokracije. Uklanjanje diskriminacije bilo bi stoga podsticaj za demokratsku reformu Parlamentarne skupštine BiH i izgradnju svega onoga što čini parlamentarni sistem, kao što je to vlada, šef države, vrhovni sud itd.

²⁶ Član 6. Deklaracije o pravima čovjeka i građanina.

²⁷ Parliamentary Assembly, Resolution 1513 (2006), *Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina*, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1513.htm>; web stranici pristupljeno 15. 12. 2014. godine.

Novi pristup EU prema BiH pretpostavlja prenošenje težišta ukupnog političkog djelovanja sa „formalnih pitanja“ na rješavanje krupnih ekonomskih problema koji opterećuju našu državu. Međutim, ovo ne znači da je moguće rješavati ekonomska pitanja bez obzira na to kakva nam je država i demokracija. Pokrećući ova pitanja u Parlamentu Velike Britanije, Lord Pady Ashdown je naglasio da danas nije moguće nigdje postići uspješan ekonomski razvoj ukoliko prije toga nije uspostavljena funkcionalna država.²⁸ Funkcionalna država znači da je to država koja je snažna, fleksibilna i racionalna, tako da može da odgovori brzo i efikasno na sve dinamične promjene i teškoće koje donosi moderni ekonomski razvitak. Najveće teškoće doživljavaju male države pa među njima, svakako, i BiH. Upravo govoreći o ovoj temi, poznati svjetski ekonomist Džefri Saks ističe: „Život nikada nije jednostavan za male države koje traže svoje mjesto na svjetskom tržištu, pogotovo ako imaju razvijenije susjede. Male ekonomije moraju biti ekstra fleksibilne. To znači da, kako se globalno tržište mijenja, moraju i one. Ako tržište oslabi u jednom sektoru, država bi trebala biti tu da pomogne da se ojača neki drugi sektor.“²⁹

Država danas mora biti intervencionistička i na centralnom, državnom nivou se mora vršiti koncentracija ovlaštenja da bi država mogla biti brza, fleksibilna, dovoljno snažna i poduzetna kako bi mogla intervenirati kako na unutrašnjem tržištu tako i u međunarodnim ekonomskim odnosima. Međutim, sve navedeno nije slučaj i u BiH. Pored diskriminatornih odredbi, država BiH se suočava i sa izuzetno teškom ekonomskom situacijom. Naime, stalna slabost države dovela je do situacije „u kojoj se oko 60% BDP-a još uvijek troši na održavanje državnog i entitetskih aparata; na državnom nivou su tri predsjednika koji se rotiraju, dva predsjednika na entitetskom nivou, 13 premijera, preko 180 ministara, 760 članova raznih zakonodavnih tijela i 148 općina. Nadalje, dobrovoljni ili nametnuti prenos jednog broja ovlaštenja na državni nivo nije rezultirao odgovarajućim smanjenjem entitetskog aparata.“³⁰

Pored egzaktno utvrđenog stanja od Parlamentarne skupštine VE, Svjetska banka je u svom izvještaju o lakoći poslovanja (Doing Business) za 2015. godinu rangirala državu BiH na 107. mjesto od ukupno 189 država. Analizirajući propise koji se primjenjuju na mala i srednja preduzeća, Svjetska banka se posebno osvrnula na deset oblasti i to: pokretanje posla,

²⁸ <http://www.theyworkforyou.com/lords/?id=2014-10-21a.605.1&s=speaker%3A10015#g605.3>; web stranici pristupljeno 15. 12. 2014. godine.

²⁹ Dnevni avaz od 25. 11. 2014. godine.

³⁰ Parliamentary Assembly, Council of Europe, Resolution 1513(2006), par. 2.

pribavljanje građevinskih dozvola, priključak na električnu energiju, registracija imovine, dobijanje kredita, zaštita manjinskih investitora, plaćanje poreza, prekogranična trgovina, izvršenje ugovora i rješavanje nesolventnosti. Iako se država BiH po pitanju rješavanja nesolventnosti našla na 34. mjestu, a po pitanju dobijanja kredita na 36. mjestu, u oblasti električne energije zauzela je visoko 136. mjesto, plaćanja poreza 151. mjesto i daleko najlošije se plasirala u oblasti dobijanja građevinskih dozvola, gdje se našla na 182. mjestu.³¹ Iako su skoro svi programi političkih partija u BiH prije oktobarskih izbora (2014) obuhvatili ekonomski razvoj države, više je nego očigledno da trenutno ne postoje mehanizmi kako bi se realizirali dati planovi.

Država BiH, nažalost, nazaduje i na drugim važnim pokazateljima ekonomskog i svakog drugog napretka. Britanski institut „Legatum“ je u svom najnovijem *Indeksu prosperiteta za 2014. godinu*, u okviru čega se ocjenjuju razvoj i napredak ukupno 142 države u svijetu, svrstao BiH na 91. mjesto. Na taj način BiH se zajedno sa Armenijom i Moldavijom našla na dnu liste regionalnih i evropskih država. Indeks prosperiteta se bazira na analizi ekonomije, mogućnosti za poduzetništvo, upravljanja, obrazovanja, zdravlja, slobode i sigurnosti, lične slobode i društvenog kapitala.³²

Indeks fragilnih država (Fragile State Index), nažalost, ne odstupa mnogo u odnosu na navedeno i plasira BiH u svom izvještaju za 2014. godinu na 86. mjesto u odnosu na Finsku, koja je na 178. mjestu prva u grupi veoma održivih država (very sustainable state) i Južni Sudan, koji je na prvom mjestu u grupi veoma visokog upozorenja (Very High Alert). Indeks fragilnih država u okviru svoga istraživanja radi na prevenciji nasilnog konflikta i pritom promovira održivu sigurnost, fokusira se na probleme slabih država s ciljem stvaranja praktičnog alata i pristupa za ublažavanje konflikta, što bi trebalo biti od koristi za one koji vrše vlast i donose političke odluke.³³

Laura Brisard u analizi indeksa fragilnih država navodi da Bosna i Balkan i dalje nazaduju.³⁴ Da je BiH „na silaznoj putanji od 2006. godine“, potvrđuje i visoki predstavnik u BiH Valentin Inzko imenujući stranke, zvaničnike i

³¹<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Chapters/DB15-Report-Overview.pdf>; str. 4; web stranici pristupljeno 10. 12. 2014.

³²<http://www.prosperity.com>; web stranici pristupljeno 10. 12. 2014. godine.

³³<http://ffp.statesindex.org/2014-bosnia>; web stranici pristupljeno 9. 12. 2014. godine.

³⁴ Brisard, Lora „A decade of Recovery: Bosnia and the Balkans Bounce Back“, in: The Fund for Peace Publication, July-August Edition of Foreign Policy magazine, str. 35–38

institucije koje upravljaju zemljom na raznim nivoima kao one koji nisu odgovorili na probleme ove zemlje. Istovremeno, visoki predstavnik potcrtava i odgovornost same međunarodne zajednice naglašavajući da se i ona mora više potruditi jer njen posao još uvijek nije završen u BiH.³⁵ Međutim, iako postoje i određena mišljenja da „proces prekrajanja granica na Balkanu nije završen (...) te da izgledi za opstanak BiH postoje ali jedino u slučaju da se zemlja potpuno preuredi u labavu federaciju ili konfederaciju“,³⁶ svakako ohrabruje jasno izrečena tvrdnja da „neće biti novog iscrtavanja granica“³⁷ te da Vijeće za implementaciju mira (PIC), podržavajući teritorijalni suverenitet i integritet, BiH vidi kao stabilnu, demokratsku i prosperitetnu državu s funkcionalnijim institucijama.“³⁸

U augustu 2014. godine u Berlinu je održana konferencija o zapadnom Balkanu na kojoj je usvojena Završna deklaracija kojom je, zapravo, pokrenuta inicijativa za ubrzanje BiH na putu evropskih integracija na način da se put u evropsku budućnost ostvari jačanjem odgovornog upravljanja i povećanjem prosperiteta preko održivog rasta i ekonomije.³⁹ To je zapravo bio uvod za tzv. njemačko-britansku inicijativu za deblokadu evropskog puta BiH, u kojoj su ministri inostranih poslova Njemačke i Velike Britanije iznijeli svoje prijedloge za brže uključivanje BiH u EU. Od novoizabranih vlasti u BiH su zatražili da se pisanom izjavom obavežu na provođenje institucionalnih reformi na svim nivoima države kako bi BiH učinile funkcionalnijom i kako bi BiH mogla da efikasnije radi na provođenju reformi koje se od nje budu tražile. Inicijativa će se bazirati primarno na ekonomskim reformama i usko će biti vezana za Sporazum za rast i pridruživanje (Compact for Growth⁴⁰) ali će takođe uključiti i implementaciju

³⁵ Obraćanje visokog predstavnika u BiH pred Vijećem sigurnosti Ujedinjenih naroda od 11. 11. 2014. godine, http://www.ohr.int/ohr-dept/press/presssp/default.asp?content_id=48890; web stranici pristupljeno 12. 11. 2014. godine.

³⁶ Konstantin Nikiforov, direktor Instituta za slovenske studije pri Akademiji znanosti i umjetnosti Rusije, Dnevni list od 26. 4. 2014. godine.

³⁷ Obraćanje visokog predstavnika u BiH pred Vijećem sigurnosti Ujedinjenih naroda od 11. 11. 2014. godine, http://www.ohr.int/ohr-dept/press/presssp/default.asp?content_id=48890; web stranici pristupljeno 12. 11. 2014. godine.

³⁸ Komunique Upravnog odbora vijeća za provedbu mira od 10. 12. 2014. godine, str. 1.

³⁹ Završna deklaracija predsjedatelja konferencije o zapadnom Balkanu u Berlinu, <http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Pressemitteilungen/BPA/2014/2014-08-28-balkan.html?nn=709674>; web stranici pristupljeno 19. 12. 2014.

⁴⁰ „Šest prioritarnih mjera koje se trebaju provesti su: smanjenje poreza na rad; povećanje otvorenosti i konkurentnosti tržišta rada; smanjenje zahtjeva i vremena potrebnog za pokretanje poslovanja; usvajanje unaprijedenog stečajnog okvira za brže restrukturiranje preduzeća; izrada transparentnih i javnih e-registara; smanjenje broja povlaštenih penzija“.

Kopenhagenskih kriterija (pravnih, političkih i ekonomskih). Iako je izmijenjen redoslijed obaveza o kojima bi BiH trebala postupiti, ovaj pristup neće predstavljati smanjenje standarda i neće mijenjati uvjete koje svaka država mora ispuniti kako bi postala punopravna članica EU.⁴¹

EU je na sastanku Vijeća za vanjske poslove, održanom 15. decembra 2014. godine, preuzela realizaciju njemačko-britanske inicijative za deblokadu reformskog i evropskog puta BiH, potvrđujući očuvanje teritorijalnog integriteta BiH kao suverene i nedjeljive zemlje, imenujući visoku predstavnicu Mogerini i komesara Hana da nastave angažman s liderima BiH u cilju uspostavljanja funkcionalnosti i učinkovitosti na svim nivoima vlasti. BiH će se obavezati u što skorijem periodu na izradu početnog plana za reforme u skladu sa pravnom stečevinom EU, a pisana obaveza treba biti dogovorena od Predsjedništva BiH, potpisana od domaćih političkih lidera i potvrđena od Parlamenta BiH, nakon čega bi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju BiH sa EU stupio na snagu.⁴² Iako navedena inicijativa ipak daje nadu državi BiH da pomoć pri njenom daljnjem napredovanju neće izostati od EU, postoje i određena oprečna mišljenja, kako je namjera inicijative „zaobilaženje svih nezgodnih pitanja i fokusiranje na socioekonomski razvitak bez povezanih političkih reformi.“⁴³

Umjesto zaključka

Iako je BiH ustavno normirana kao demokratska država koja funkcioniра u skladu sa pravom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora, najnovija presuda Evropskog suda za ljudska prava „Zornić protiv BiH“ egzaktno je pokazala da Ustav BiH, osim što sadržava diskriminatorne odredbe u odnosu na nacionalne manjine (presuda „Sejdić i Finci protiv BiH“), ne dozvoljava svojim državljanima pravo kandidiranja na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo BiH ukoliko se ne izjasne kao pripadnici jednog od tzv.

<http://europa.ba/Download.aspx?id=1525&lang=BS>; web stranici pristupljeno 15. 12. 2014. godine

⁴¹ Otvoreno pismo građanima BiH ministara vanjskih poslova Njemačke Franka-Waltera Steinmeiera i Velike Britanije Philipa Hammonda, <http://www.idpi.ba/britansko-njemacka-inicijativa/>, web stranici pristupljeno 15. 12. 2014. godine

⁴² Osam zaključaka Vijeća za vanjske poslove EU o BiH, Dnevni avaz, 16. 12. 2014, str. 9.

⁴³ Bassuener, Kurt, Toby Vogel, Perry Valery i Bodo Weber „Analiza Centra za demokratizaciju politike“: „Nedovoljno posvećen pristup u ovako kritičkom vremenu bi značio veliku štetu za državu i građansko povjerenje, proces integracije te međunarodni pristup BiH i njenim liderima.“ Oslobođenje od 17. 11. 2014, str. 2.

„konstitutivnih naroda“. EK garantira prava i slobode „svim licima“ pod jurisdikcijom države, bilo da je riječ o državljanima ili strancima. Međutim, svi savremeni evropski ustavi razlikuju ljudska prava, za koja zaštitu mogu tražiti stranci, i građanska prava, koja se jedino odnose na državljane. U tom smislu, iako se pravo kandidiranja na izborima za Dom naroda BiH i Predsjedništvo BiH može ograničiti samo strancima na teritoriji države BiH, u BiH je to pravo ograničeno građanima, tj. državljanima BiH. S obzirom da BiH još od prijema u VE (2002) nije pristupila ispunjavanju nametnutih postprijemnih obaveza, između koji je jedna od najvažnijih bila da se Ustav BiH uskladi sa EK, ona je ne samo onemogućila veliki broj građana (državljana) BiH u korištenju prava da se bude kandidat na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo BiH nego je zbog postojanja diskriminacijskih odredbi u Ustavu BiH dovela u pitanje cjelokupnu daljnju sudbinu političke demokracije u BiH.

Ako je zbog teške situacije u BiH nakon prestanka „tragičnog sukoba u regionu“ došlo do unošenja određenih diskriminatornih odredbi u Ustav BiH, čije se prisustvo tada moglo opravdati kao mjera proporcionalna datoj opasnosti potrebna za zaustavljanje tragičnog sukoba u okviru kojeg je počinjen i genocid, danas više ne postoje bilo kakvi razlozi koji bi mogli opravdati daljnje zadržavanje spornih odredbi u Ustavu BiH. Takve mjere nisu i ne mogu više biti proporcionalne datoj opasnosti, jer je od prestanka tragičnog sukoba prošlo devetnaest godina, a trenutna situacija, koliko god da je neosporno loša, ne može – niti je ikad mogla – opravdati postojanje diskriminatornih odredbi u Ustavu BiH.

Međutim, više je nego očigledno da, pored odgovornosti koja leži na institucijama BiH, određenu odgovornost za ovo teško stanje u kojem se BiH nalazi, zbog specifične pozicije međunarodne zajednice u BiH i DMS, kao temeljnog političkog i pravnog dokumenta, snose kako organi VE tako i EU i institucije visokog predstavnika. Propust BiH da usaglasi Ustav sa EK održava se negativno u odnosu na tri stvari. Prvo, neizvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava svakako je otežavajuća okolnost za državu BiH i njene građane, koji su prije svega lišeni prava koje garantira EK. Drugo, to nanosi nesagledivu štetu samoj državi BiH kada je riječ o odgovornosti države da ispravi postojeće ili ranije stanje stvari jer se BiH, ratifikacijom EK u Parlamentu BiH, obavezala na počinovanje presudama Evropskog suda za ljudska prava. I treće, možda u općem smislu i najteže, predstavlja činjenica da BiH, koja još uvijek nije uskladila svoj ustav sa odredbama EK, dovodi u sumnju učinkovitost cijelog zaštitnog mehanizma EK u vidu Evropskog suda za ljudska prava.

Komite ministara VE je u povodu presude „Sejdić-Finci protiv BiH“ tri puta uputio privremene rezolucije, koje su još jednom pozvale vlasti BiH i političke lidere da Ustav BiH i izborna zakonodavstvo usklade sa odredbama EK bez daljnjeg odgađanja. Komitet ministara je pritom upozorio BiH da će svako daljnje odgađanje usklađivanja Ustava BiH sa EK predstavljati otvoreno kršenje obaveza preuzetih iz EKLJP koje se u BiH primjenjuju direktno i imaju prioritet nad svakim drugim pravom. Takođe, mnogo više zabrinjava upozorenje Komiteta ministara, izvršno-političkog organa VE nadležnog za praćenje izvršenja presuda Evropskog suda za ljudska prava, da će navedeno neusaglašavanje dovesti u pitanje legitimitet i legalitet organa države koji su izabrani na posljednjim izborima.

BiH se, pored toga što njen ustav sadrži diskriminatorne odredbe i što do sada nije ništa poduzela kako bi Ustav BiH uskladila sa odredbama EK, suočava i sa veoma teškom ekonomskom situacijom. Svi relevantni svjetski pokazatelji, među kojima su *Indeks Svjetske banke*, *Indeks fragilnih država* i *Svjetski indeks prosperiteta*, pokazuju da BiH zauzima posljednje mjesto u odnosu na većinu evropskih država. Sa sigurnošću se može ustvrditi da BiH nije uspjela napraviti niti jedan pozitivan korak tokom devetnaest godina od potpisivanja DMS te da kao takva neće moći postati punopravna članica EU.

U tom smislu, slučaj „Zornić protiv BiH“ i pozitivne odluke koje je donio Sud za ljudska prava u Strasbourgu su od velikog značaja ne samo za uklanjanje diskriminacije među građanima i dovođenje u sklad Ustava BiH sa EK nego i za ukupno demokratsko formiranje naše države na bazi prava političkog predstavljanja kao temeljnog principa predstavničke demokratije. Upravo zato otklanjanje diskriminatornih odredbi bi predstavljalo podsticaj za demokratsku izgradnju svih institucija BiH, prije svega Parlamenta BiH, ali i vlade, šefa države, vrhovnog suda i ostalog. Time bi država BiH postala funkcionalna i kao takva sposobna za ekonomsko i drugo napredovanje pa time i ostvarivanje statusa punopravne članice EU.

Literatura

1. Bassuener, Kurt, Toby Vogel, Perry Valery, Bodo Weber „Analiza Centra za demokratizaciju politike“, Oslobođenje od 17. 11. 2014.
2. Brisard, Lora „A decade of Recovery: Bosnia and the Balkans Bounce Back“, in: The Fund for Peace Publication, July-August Edition of Foreign Policy magazine.

3. Crick, Bernard (2004) *Demokracija*, Šahinpašić.
4. Dnevni avaz od 16. 12. 2014.
5. Dnevni avaz od 25. 11. 2014.
6. Dnevni list od 26. 4. 2014.
7. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.
8. Francuska deklaracija o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine.
9. Gomien, Donna (2000) *Short Guide to the European Convention on Human rights*, Council of Europe Publishing.
10. <http://europa.ba/Download.aspx?id=1525&lang=BS>.
11. <http://ffp.statesindex.org/2014-bosnia>.
12. <http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Pressemitteilungen/BPA/2014/2014-08-28-balkan.html?nn=709674>.
13. <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Chapters/DB15-Report-Overview.pdf>.
14. <http://www.idpi.ba/britansko-njemacka-inicijativa/>.
15. http://www.ohr.int/ohr-dept/press/presssp/default.asp?content_id=48890.
16. <http://www.prosperity.com>.
17. Interim Resolution CM/ResDH(2011)291.
18. Interim Resolution CM/ResDH(2012)233.
19. Interim Resolution CM/ResDH(2013)259.
20. Komuniké Upravnog odbora vijeća za provedbu mira od 10. 12. 2014. godine.
21. Odluka Ustavnog Suda BiH br. AP-1945/10 od 29. 6. 2010. godine.
22. Parliamentary Assembly, Resolution 1513 (2006), *Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina*.
23. Popović, Olga (2011) „Deklaracija o pravima čovjeka i građanina“, u: Temelji moderne demokratije: Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215–1989), ur. Dušan Mrđenović, Beograd.
24. Predmet „Sejdić i Finci protiv BiH“ (aplikacija br. 27996/06 i 34836/06) od 22. 12. 2009. godine.
25. Predmet „Zornić protiv BiH“ (aplikacija br. 3681/06) od 15. 7. 2014. godine.
26. The Basic Law of the Federal Republic of Germany from 1949.
27. The Constitution of Albania from 1998.
28. Van Dijk, P., G. J. H. Van Hoof, u suradnji sa: A. W. Heringa, J. G. C. Schokkenbroek, B. P. Vermeulen, M. L. W. M. Viering, L. F. Zvaak (2000) *Teorija i praksa Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Muller, Sarajevo.