

## **KAKO REFORMIRATI PREDsjedništvo BiH?** **Pregled trenutnih opcija i alternativna rješenja za izvršenje presude u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH<sup>1</sup>**

**Autori: Edin Hodžić i Nenad Stojanović**

Debata o reformi Predsjedništva BiH u skladu s presudom u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (BiH), barem kada je riječ o ključnim akterima, bila je suštinski svedena na dva prijedloga: aktuelni model sa dvije izborne jedinice, ali bez etničkih odrednica u pogledu kandidata i članova Predsjedništva, te posredni izbor članova kolektivnog šefa države u Parlamentarnoj skupštini BiH. Iako ovi modeli donose određena poboljšanja i formalnu eliminaciju diskriminacije, oni ne omogućavaju pacifiziranje političkog života u Bosni i Hercegovini niti nude realne šanse za faktičko poboljšanje statusa „ostalih”. Osim toga, previđaju se nezanemarivi negativni aspekti tih modela, poput slabljenja legitimiteta posredno izabranog Predsjedništva, te ozbiljnih problema koji mogu proizaći iz posrednog izbora njegovih članova uzme li se u obzir dokazana nesposobnost postizanja konsenzusa o formiranju izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini. U takvoj situaciji iznimno ograničenog spektra ustavnih opcija u javnoj debati, nepravedno je zapostavljen potencijal alternativnih modela, kakvi su npr. različite varijante *geometrijske sredine*, da ostvare važne ciljeve ustavne reforme u ovom domenu.

**GLAVNI NALAZI**



### **1. SADRŽAJ PRESUDE U PREDMETU SEJDIĆ I FINCI U POGLEDU PREDsjedništva BiH**

Presuda Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) u predmetu Dervo Sejdić i Jakob Finci protiv Bosne i Hercegovine<sup>2</sup> (u nastavku teksta: presuda u predmetu Sejdić i Finci), autoritativno je ustanovila ono što je većem dijelu javnosti bilo poznato još od trenutka potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma u decembru 1995. godine: onemogućavanje samo pripadnika ustavne kategorije „ostalih” da se kandidiraju za člana Predsjedništva BiH ili

da budu delegirani u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH predstavlja čin diskriminacije. U kontekstu Predsjedništva BiH, takva ekskluzivistička izborna pravila, prema presudi ESLJP-a, predstavljaju kršenje opće nediskriminacijske odredbe Protokola 12 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: ECHR).

Ipak, tripartitna struktura države na konsocijacijskim principima i uz koncept tri konstitutivna naroda često se ističe i kao uvjet mira u Bosni i Hercegovini i kao ključni faktor uspješne poslijeratne tranzicije. Takav koncept organizacije vlasti u Bosni i Hercegovini uživa podršku političkih aktera u zemlji, te značajnog dijela lokalne ekspertske zajednice. Pored

<sup>1</sup> Ovaj analitički sažetak bazira se na skraćenoj i prilagođenoj verziji relevantnih dijelova knjige *Novi-stari ustavni inženjering? Izazovi i implikacije presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH* autora Edina Hodžića i Nenada Stojanovića, objavljene 2011. godine u izdanju Analitike – Centra za društvena istraživanja. Knjiga je dostupna i u elektronskoj verziji, na web-stranici: <http://analitika.ba/publikacije/novi-stari-ustavni-inzenjering>.

<sup>2</sup> Ap. br. 27996/06 i 34836/06, od 22. decembra 2009. godine.

## PREPORUKE

- Institucionalni dizajn, naročito u podijeljenim društvima, nikada nije puko tehničko pitanje. Naime, različite opcije reforme Predsjedništva BiH mogu imati dugoročne posljedice u političkom životu. Stoga se reforma ove institucije vlasti u Bosni i Hercegovini mora provesti na osnovu pažljive procjene svih raspoloživih opcija, kao i posljedica koje će eventualno usvojeno rješenje imati na ukupan društveno-politički život u Bosni i Hercegovini.
- Zbog važnosti ovog pitanja i njegovih implikacija na sve građane Bosne i Hercegovine, u javnu debatu o raspoloživim opcijama reforme Predsjedništva BiH neophodno je uvesti što širi krug aktera – organizacije civilnog društva, stručnu javnost i građanstvo općenito – kako bi se utvrdili kriteriji i ciljevi ustavne reforme u ovom kontekstu, te stvorila kritična masa za jasno definiranje najboljih rješenja.
- Broj do sada ponuđenih ustavnih opcija za reformu Predsjedništva BiH iznimno je ograničen jer je sveden na izbor između neznatno izmijenjenog aktuelnog modela i potpunog prelaska na indirektni izbor Predsjedništva BiH u Parlamentarnoj skupštini BiH. No, postoje i drugi modeli koje je potrebno ispitati, a koji nude potencijalno vrijedan kompromis koji omogućava i predstavljanje različitih identiteta i teritorija u Bosni i Hercegovini i zadržavanje ključne uloge građana u izboru kolektivnog šefa države. Takve mogućnosti svakako pružaju različite varijante geometrijske sredine, koje bi, pored toga, mogle utjecati i na smanjivanje političkih tenzija u zemlji, te na podsticanje političke saradnje preko etničkih i entitetskih linija podjele. Navedene promjene mogle bi imati pozitivan efekat na ukupan politički život i dinamiku političkog sistema u Bosni i Hercegovini. To je potencijal koji se ne smije zanemariti, naročito imajući u vidu da se ovakva prilika za pozitivne reforme vjerovatno neće ponovo ukazati u skoroj budućnosti.
- U istom kontekstu, potrebno je aktivirati i mehanizme stručne pomoći i podrške evropskih institucija kako bi se podigao nivo svijesti ključnih aktera o raspoloživim ustavnim opcijama.

toga, niti jedna relevantna evropska ili globalna institucija nije istakla eksplicitan zahtjev za napuštanjem koncepta konstitutivnih naroda, barem u ovoj fazi poslijeratne tranzicije u Bosni i Hercegovini.

Imajući u vidu navedene činjenice, a naročito s obzirom na kompleksnu političku situaciju u državi, koja, i to treba naglasiti, zauzima značajno mjesto i u samoj presudi ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci<sup>3</sup>, neminovno se nameće sljedeće pitanje: kako je moguće pomiriti politički i ustavni sistem suštinski zasnovan na političkim privilegijama za tri dominantne etničke grupe sa obavezom države da poštuje principe ravnopravnosti i nediskriminacije i u političkoj sferi?

## 2. TRI PRISTUPA REFORMI PREDsjedništva BiH

Temeljne razlike u prijedlozima koji su cirkulirali javnom sferom od objavljivanja presude u predmetu Sejdić i Finci do danas odnose se na *modalitete izbora* (neposredno ili posredno) članova Predsjedništva.

Prva grupa prijedloga, uz neznatne varijacije, podrazumijeva da se postojeći sistem direktnih izbora za tročlano Predsjedništvo BiH zamijeni praksom imenovanja članova Predsjedništva, koje bi vršila Parlamentarna skupština BiH, u pravilu uz suštinski ravnopravnu ulogu oba njena doma. Pored toga, varijacije se uglavnom odnose na *broj članova* ovog tijela izvršne vlasti: dok jedni ističu da bi Bosna i Hercegovina trebala imati samo jednog predsjednika, drugi zagovaraju rješenje prema kojem bi, pored predsjednika, djelovala i dva ili čak tri potpredsjednika, uz mogućnost njihove rotacije na toj funkciji za vrijeme trajanja jednog mandata. Treba podsjetiti i na to da je tzv. aprilski paket ustavnih rješenja iz 2006. godine predviđao upravo takav model posrednog izbora članova Predsjedništva BiH. Venecijanska je komisija također ovaj prijedlog istakla kao najpovoljniji budući da on pojednostavljuje izborni proces, jača državu i favorizira međuetničku saradnju, te na elegantan način izbjegava etnički ekskluzivitet u kontekstu prava na pristup funkciji u okviru ove institucije vlasti Bosne i Hercegovine.<sup>4</sup> Na taj način, kako ističu zago-

<sup>3</sup> Ibid., par. 48: „Sud dijeli mišljenje vlade da Konvencija ne nameće zahtjev da se potpuno napuste mehanizmi podjele vlasti (*power-sharing*) specifični za Bosnu i Hercegovinu, te da još nije sazrelo vrijeme za politički sistem koji bi bio jednostavna refleksija većinske vladavine.”

<sup>4</sup> Vidjeti: Venecijanska komisija, Mišljenje o različitim prijedlozima za izbor Predsjedništva Bosne i Hercegovine, CDL-AD(2006)004, 20. mart 2006.

vornici ovog sistema izbora Predsjedništva BiH, mogle bi se eliminirati etničke odrednice samih izbora za Predsjedništvo, dok bi se adekvatno predstavljanje etno-kulturnih grupa osiguralo kroz praksu Parlamentarne skupštine BiH, čiji sastav i procedure entitetskog i etničkog veta predstavljaju dovoljne garancije za pluralistički sastav ovog tijela izvršne vlasti Bosne i Hercegovine.

Drugi pristup izvršenju presude zadržava trenutni broj i status članova Predsjedništva i princip njihovog neposrednog izbora, ali podrazumijeva uvođenje neutralne ustavne odredbe koja ne bi navodila etničku pripadnost članova Predsjedništva, već bi utvrđivala da jedan član Predsjedništva treba biti izabran iz Republike Srpske, dok bi preostala dva bila birana iz Federacije BiH. Ovo je rješenje od samog početka označeno kao minimalističko, ali i kao ono koje je moglo osigurati brzo izvršenje presude i održavanje izbora iz 2010. godine na principima nediskriminacije. Jedina je razlika u tome što su određeni akteri, dominantno stranke iz RS-a, u ovom rješenju vidjeli i maksimum ustavnih promjena u ovoj fazi, dok su drugi, uglavnom predstavnici stranaka iz FBiH, međunarodne zajednice i evropskih instanci, isticali da taj prvi korak ustavne reforme ne bi trebao prejudicirati nužne kasnije ustavne promjene.

Treća grupa prijedloga kao zajednički imenitelj ima zadržavanje direktnog izbora članova Predsjedništva, ali i uvjerenje da postizanje istinske ravopravnosti građana i kolektivnoga u Bosni i Hercegovini zahtijeva povećanje broja članova kolektivnog šefa države. Taj je broj varirao od četiri – uključujući tri iz reda konstitutivnih naroda i jednog iz reda „ostalih”, koji su predlagala savjetodavna tijela nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, ali i Stranka za BiH, do pet, kako je u svom nastupu u Parlamentarnoj skupštini BiH u martu 2010. godine sugerirao ekspert iz oblasti izbornih sistema Daniel Bochsler. Prema iznimno zanimljivom Bochslerovom prijedlogu, tri bi člana Predsjedništva i dalje bila birana prema etničkim kriterijima, dok bi se izbor preostala dva člana obavljao ne na osnovu etničke pripadnosti već na osnovu izbornog nadmetanja za

međuetničke glasove na temelju zajedničkih platformi i projekata.<sup>5</sup>

### 3. ANALIZA PREDLOŽENIH MODELA

Ovdje se posebno želimo osvrnuti na prijedloge Venecijanske komisije iz 2005. godine, te na mišljenje ove institucije iz 2006. godine o druga dva prijedloga koja su tada cirkulirala u Bosni i Hercegovini. Razlog zbog kojeg pribjegavamo takvoj analitičkoj strategiji sadržan je u činjenici da su upravo mišljenja Venecijanske komisije temeljna referenca za istupe relevantnih tijela Vijeća Evrope u kontekstu izvršenja presude u predmetu Sejdić i Finci. Pored toga, i u javnom diskursu u Bosni i Hercegovini, Venecijanska komisija i njeni stavovi uživaju zavidan autoritet i stoga na njih često referiraju i domaći akteri. Na kraju, mišljenja ovog savjetodavnog tijela Vijeća Evrope na koja ćemo se osvrnuti u nastavku analize u biti sumiraju sve dosadašnje prijedloge izvršenja presude u predmetu Sejdić i Finci koji se odnose na Predsjedništvo BiH.

#### 3.1. Prijedlog 1 (P1): Slabi predsjednik kojeg bira Parlamentarna skupština BiH

Opcija koju Venecijanska komisija preferira, nazivajući je „najboljim rješenjem”, uključuje sljedeće elemente<sup>6</sup>:

- (1) smanjenje ovlaštenja Predsjedništva, tj. jačanje Savjeta ministara;
- (2) smanjenje broja članova Predsjedništva sa tri na jednog;
- (3) uvođenje pravila rotacije kako bi se izbjeglo, npr., da novoizabrani predsjednik bude iz istog konstitutivnog naroda kao njegov prethodnik;
- (4) indirektan (posredan) izbor predsjednika, koji bi vršio parlament (s tim da se u istom dokumentu predlaže ukidanje Doma naroda, tako da bi predsjednika birao samo Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH);
- (5) uvođenje pravila kvalificirane većine (što nije precizirano – npr., moglo bi se raditi o 60% ili dvije trećine) kako bi se osiguralo da



mr. Edin Hodžić, doktorski je kandidat na Institutu za komparativno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta McGill, Kanada (kao O'Brien stipendista). Predsjednik je upravnog odbora i voditelj istraživačkog programa *Javno pravo* u Centru za društvena istraživanja Analitika. Magistrirao je međunarodna ljudska prava na Univerzitetu Oxford (Velika Britanija) i diplomirao na pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu. Njegovi istraživački interesi su u oblastima konstitucionalizma i međunarodnih ljudskih prava, sa posebnim fokusom na teoriju i praksu kolektivnih i prava manjina i tranzicijsku pravdu.

<sup>5</sup> Bochsler 2011. Osim navedenog, Bochsler je ponudio još jedan prijedlog, koji podrazumijeva uvođenje pravila „geometrijske sredine” (pri čemu broj članova Predsjedništva može, ali i ne mora, iznositi pet).

<sup>6</sup> Venecijanska komisija, Mišljenje o ustavnoj situaciji i ovlaštenjima visokog predstavnika, CDL-AD(2005)004, 11. mart 2005, par. 40.

predsjednik uživa „široko povjerenje unutar svih naroda“.

Venecijanska je komisija, u svom mišljenju iz 2006. godine, razmotrila i dva alternativna prijedloga, nakon što je podvukla da *status quo*, zbog formalnog isključivanja „ostalih“, ali i Bošnjaka i Hrvata iz Republike Srpske, te Srba iz Federacije BiH iz važnih segmenata političkog života Bosne i Hercegovine, nije u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.<sup>7</sup> Iz ovog ćemo razloga našu analizu koncentrirati na ta dva prijedloga (P2 i P3), pri čemu će biti razmotreni i neki aspekti P1, a posebno ideja da parlament, a ne građani, bira članove Predsjedništva.

### 3.2. Prijedlog 2 (P 2): Status quo minus etnička determinanta

Ovaj prijedlog se sastoji u tome da se zadrži trenutno stanje – jedan član Predsjedništva se bira iz RS-a i unutar ovog entiteta, a druga dva iz Federacije BiH i od strane građana koji žive u tom entitetu – osim što bi se izbrisala odredba o njihovoj etničkoj pripadnosti. Time bi bila izbjegnuta *de jure* diskriminacija „ostalih“, a prema mišljenju Venecijanske komisije, to bi bio „korak naprijed“ i „racionalno rješenje“ u odnosu na *status quo*.<sup>8</sup>

Ipak, u istom dokumentu se tvrdi i da ovo rješenje ima nekoliko važnih nedostataka:

(1) Nejasno je kako bi se osigurao višenacionalni sastav Predsjedništva budući da je realno pretpostaviti da bi mogla biti izabrana dva Bošnjaka iz FBiH.

(2) Taj bi se problem mogao izbjeći uvođenjem odredbe prema kojoj najviše jedan član Predsjedništva može biti iz reda istog naroda ili iz grupe „ostalih“. Ali to bi uzrokovalo dodatni problem jer bi bilo moguće da pojedini kandidati budu isključeni iako su dobili više glasova od kandidata koji bi na kraju bili izabrani.

(3) Bošnjaci i Hrvati iz Republike Srpske, kao i Srbi iz Federacije BiH, i dalje ne bi mogli imati realnu mogućnost da „izaberu kandidata kojeg preferiraju“.

(4) Izbori bi i dalje bili svedeni na entitetski nivo, a poželjno bi bilo da se održavaju na državnom nivou kako bi se ojačala i afirmirala država kao takva.

(5) Direktni izbori daju veći legitimitet Predsjedništvu kao instituciji, pa bi tako bilo teže smanjiti njena ovlaštenja u korist Savjeta ministara, što je, prema mišljenju Venecijanske komisije, jedan od glavnih ciljeva ustavne reforme.

Prijedlog 2 pokušava koristiti teritoriju kao funkcionalni ekvivalent („proxy“) za etnicitet. Njegova najveća mana, kako je to ustanovila i Venecijanska komisija, leži u tome što takav pristup funkcionira samo za dva konstitutivna naroda (Republika Srpska kao „proxy“ za zastupljenost Srba, a Federacija BiH kao „proxy“ za zastupljenost Bošnjaka, statistički većinskog naroda u tom entitetu). Drugim riječima, Bošnjacima i Srbima se na taj način *de facto* vjerovatno osigurava po jedno mjesto u Predsjedništvu, dok bi kandidatima iz reda trećeg konstitutivnog naroda bilo mnogo teže (ali, naravno, ne i nemoguće) da budu izabrani.

Venecijanska je komisija pozdravila ideju da se uvede klauzula (nazovimo je „etnička klauzula“) prema kojoj ne više od jednog člana Predsjedništva može biti iz istog konstitutivnog naroda ili iz grupe „ostalih“. Ipak, etnička klauzula se može kritizirati, i to iz najmanje dva razloga. Prvo, ona vodi tome da se na mala vrata u sistem ponovo uključuje upravo onaj element – etnički – koji je iz njega izbačen na velika vrata korištenjem teritorije kao funkcionalnog ekvivalenta etniciteta. Naime, a ovo ujedno predstavlja i drugi razlog naše kritike, izričiti cilj takve etničke klauzule jeste da se onemoguću izbor dva Bošnjaka, čime se implicira da je „normalno“ da rezultat izbora bude: (a) jedan Bošnjak iz Federacije BiH, jedan Srbin iz Republike Srpske i jedan Hrvat iz Federacije BiH, ili (b) jedan Bošnjak iz Federacije BiH, jedan Srbin iz Republike Srpske i jedna osoba iz reda „ostalih“ iz Federacije BiH. Drugim riječima, alternativa se svodi na sljedeće: „ili Hrvat ili ostali“. To je upravo njena velika slabost u domenu realpolitike, jer nema velikih izgleda da je prihvate predstavnici hrvatske populacije u Bosni i Hercegovini.

S druge strane, sasvim je nerazumljivo (pa čak i da zaboravimo naš kritički osvrt na ideju etničke klauzule) zašto je za Venecijansku komisiju problematično to što određeni kandidati ne bi postali članovi Predsjedništva iako su dobili veći broj glasova od izabranih kandi-

<sup>7</sup> Venecijanska komisija, Mišljenje o različitim prijedlozima..., fusnota 4, *supra*.

<sup>8</sup> *Ibid.*, par. 9.



data. Na izborima iz 2006. godine, npr., Željko Komšić je bio izabran u Predsjedništvo BiH iz reda hrvatskog naroda iako je broj glasova koje je on dobio (116.062) bio znatno manji u odnosu na broj glasova jednoga od kandidata iz reda bošnjačkog naroda Sulejmana Tihića (153.683), koji na kraju nije bio izabran. Štaviše, slične su se situacije dešavale i na izborima prethodnih godina. Ova kritika Venecijanske komisije nerazumljiva je i iz šire komparativne perspektive. Naime, svaki izborni sistem koji se bazira na principu postojanja kvota (teritorijalnih, etničkih, partijskih itd.) unutar iste izborne jedinice implicitno dozvoljava da budu izabrani kandidati koji su dobili manje glasova od drugih uspješnijih kandidata. Pa čak i tamo gdje nema takvih kvota, sama priroda izbornog sistema može uzrokovati slične situacije. Dovoljno je prisjetiti se da je George W. Bush 2000. godine izabran za predsjednika Sjedinjenih Američkih Država iako je dobio preko pola miliona glasova *manje* od svoga protukandidata Ala Gorea.

Treće, kritike Venecijanske komisije koje govore o nemogućnosti Srba iz Federacije BiH i Bošnjaka i Hrvata iz Republike Srpske da glasaju za kandidate koje preferiraju, kao i o nepostojanju jedinstvene izborne jedinice, svakako su opravdane. Naime, pošto se ipak radi o izboru Predsjedništva kao najvišeg organa vlasti, poželjno je da se taj izbor održi na nivou države, dok se odvojene izborne jedinice mogu i dalje koristiti za izbor parlamenta. Važno je imati u vidu da se u svim državama u kojima se predsjednik bira neposredno, tj. na direktnim izborima, to čini unutar jedinstvene izborne jedinice. To je i logično, pošto se u pravilu radi o izboru samo jedne osobe. S druge strane, primjeri direktnog izbora višečlanog organa izvršne vlasti veoma su rijetki. Izuzetak je, npr., Švicarska, gdje građani svakoga kantona biraju svoju kantonalnu vladu (sastavljenu od pet ili sedam članova) u samo jednoj izbornoj jedinici (koja se podudara sa granicama dotičnoga kantona).

Naposljetku, bojazan Venecijanske komisije da bi nastavljanje prakse direktnog izbora Predsjedništva smanjilo mogućnost prijenosa ovlaštenja sa ove institucije na Savjet min-

istara čini nam se pretjeranom. U Austriji, npr., narod direktno bira predsjednika. Posljednji su put izbori u toj zemlji održani 25. aprila 2010. godine, uz odziv 53,6% birača. No, bez obzira na to, njegove nadležnosti unutar političkog sistema države više su ceremonijalne nego suštinske. To pokazuje da ovlaštenja ovakve institucije mnogo više zavise od formalnih ustavnih odredbi, kao i od opće i neformalne političke konstelacije, a ne od načina njenog izbora. Za to može poslužiti i primjer predsjednika Republike Hrvatske, čija se uloga i formalno i neformalno znatno smanjila nakon odlaska Franje Tuđmana s političke scene, bez obzira na to što su predsjednika i za vrijeme i nakon Tuđmana birali građani na neposrednim izborima. Nešto slično, ali u obrnutom smjeru, desilo se i u Srbiji, budući da je Boris Tadić, ne mijenjajući Ustav, praktično transformirao zemlju iz parlamentarnog u predsjednički sistem.

Ipak, činjenica je da direktno birani predsjednik ili kolektivno Predsjedništvo uživaju veći legitimitet od onih koje posredno bira parlament. U skladu s tim, postavlja se važno pitanje: da li je poželjno da se u aktuelnom bosanskohercegovačkom kontekstu – u kojem građani izražavaju veliko nepovjerenje prema političarima i u kojem mnoge važne odluke donose posredno izabrane (Savjet ministara) ili izvana nametnute osobe (visoki predstavnik) – dodatno i sasvim svjesno umanju legitimitet institucije kakva je Predsjedništvo BiH? Pored toga, kako s pravom ističe jedan komentator, nije jasno kako bi se takav prijenos važnih nadležnosti kakve su odbrana i vanjska politika mogao realno izvršiti na Savjet ministara BiH, imajući u vidu da je to „praktično jedina državna institucija bazirana na vladavini većine”, tačnije sa znatno smanjenim mogućnostima korištenja veta.<sup>10</sup>

### 3.3. Prijedlog 3 (P3): Tročlano Predsjedništvo koje bira Parlamentarna skupština BiH

Treći prijedlog (P3) podrazumijeva da parlament posredno bira tročlano Predsjedništvo, što je rješenje koje preferira Venecijanska komisija (istina, njena je preferencija samo jedan predsjednik, sa sma-



doc.dr. Nenad Stojanović je diplomirao na političkim naukama na Univerzitetu u Ženevi a magistrirao na Univerzitetu McGill u Montrealu. Doktorat je odbranio 2008. god. na Univerzitetu u Cirihi. Trenutno je *Senior Research Fellow* u Centru za Demokratiju Aarau ([www.zdaarau.ch](http://www.zdaarau.ch)) u Švicarskoj. Predaje komparativnu politiku na univerzitetima u Cirihi i Lozani, sa posebnim osvrtom na izazove demokratije u multikulturalnim društvima.

<sup>9</sup> Bardutzky 2010, str. 333.

<sup>10</sup> Nakon izmjena Zakona o Vijeću ministara koje je u oktobru 2007. godine donio visoki predstavnik, konačne odluke Vijeća ministara mogu se donijeti većinom glasova prisutnih koji su glasali, uz uvjet da ta većina uključuje barem jednog ministra iz reda svakog konstitutivnog naroda. Vidjeti više u Steiner i Ademović 2010, str. 610–612.

njenim ovlaštenjima). Naime, Venecijanska je komisija mišljenja da je na ovaj način mnogo lakše utvrditi mehanizme koji bi osigurali „željeni plurietnički sastav Predsjedništva”.<sup>11</sup> Pored toga, takav izbor Predsjedništva otvara veće mogućnosti za „među-etničku saradnju i kompromis”, dok direktni izbori ohrabruju birače da glasaju za osobe koje se smatraju boljim braniocima „svojih” naroda, „a ne za kandidata koji bi najbolje branio interese države kao takve”. Izbor koji bi vršio parlament također bi bio u skladu „sa općim ciljem jačanja države”.<sup>12</sup>

Ipak, prema mišljenju Venecijanske komisije, i ovo rješenje ima nekoliko manjih nedostataka:

- (1) komplicirana procedura izbora (Predstavnički dom imenuje kandidate, klubovi naroda unutar Doma naroda biraju po jednoga kandidata, a konačan izbor moraju potvrditi oba doma);
- (2) nije jasno kako bi bili birani potpredsjednici;
- (3) Dom naroda igra preveliku ulogu u izboru, što *de facto* smanjuje realnu mogućnost „ostalih” da uđu u Predsjedništvo.<sup>13</sup>

Kako bi se neki od navedenih nedostataka otklonili, Venecijanska komisija predlaže i nekoliko izmjena ovog prijedloga:

- (1) Nakon što Predstavnički dom imenuje kandidate, a svaki od klubova naroda unutar Doma naroda izabere po jednoga kandidata, konačni bi izbor bio u rukama većine u Predstavničkom domu, što bi bila i garancija da sva tri člana uživaju legitimitet kao „predstavnici cjelokupnog naroda BiH”.
- (2) Treba uvesti princip rotacije za predsjednika i potpredsjednike.
- (3) Predstavnički bi dom mogao imenovati bilo koja tri kandidata, ali uz pravilo (etničku klauzulu) da među njima ne može biti više od jednoga kandidata iz reda istog konstitutivnog naroda ili iz grupe „ostalih”.<sup>14</sup>

Pozitivno u prijedlogu 3 (sa izmjenama koje Venecijanska komisija predlaže) jest činjenica da bi u tom slučaju kolektivno Predsjedništvo kao institucija u principu bilo

otvoreno *svim* građanima Bosne i Hercegovine, bez obzira na entitet u kojem žive ili na njihovu (ne)pripadnost konstitutivnim narodima. Dakle, ovim prijedlogom se u suštini rješava pitanje diskriminacije „ostalih”.

Ipak, ne vidimo u prijedlogu 3 sve prednosti koje Venecijanska komisija ističe.

Prije svega, postavlja se pitanje koliko je oportuno, iz praktičnih razloga, izbor ovog važnog tijela izvršne vlasti vezati za neizvjesne postizborne procedure formiranja potrebne parlamentarne većine. Kako pokazuju iskustva iz nekoliko posljednjih izbornih ciklusa u Bosni i Hercegovini, direktan izbor članova Predsjedništva ima očiglednu prednost koja se sastoji u tome da omogućava da se barem ova institucija vlasti formira odmah nakon izbora i da se na taj način oslobodi neizvjesnosti i nelagode dugotrajnih postizbornih političkih mešetarenja.

Drugo, kao što smo već naznačili, smanjeni legitimitet Predsjedništva kao institucije, a sve u cilju njegovog slabljenja u korist Savjeta ministara, ne može biti viđen kao apsolutna i neupitna prednost *per se*. Naprotiv, posmatrajući stvari iz šire komparativne perspektive, posljednjih su godina mnogi autori<sup>15</sup> ukazali na „krizu” demokratije, koja se ispoljava u sve manjem odzivu glasača u većini demokratskih država, kao i na potrebu da demokratski uređena država uživa veći legitimitet. To je moguće postići tako što će se građanima pružiti veće mogućnosti da učestvuju u demokratskom životu, bilo putem izbora, direktne demokratije, građanskih foruma, deliberativne demokratije itd. U mnogim zemljama se ta kriza pokušava riješiti, između ostalog, tako što bi se građanima otvorila mogućnost da na izborima direktno biraju svoje predstavnike u izvršnoj vlasti. Simptomatično je, npr., da je nakon 160 godina u Švicarskoj, u kojoj je federalnu vladu isključivo birao parlament, trenutno u proceduri prikupljanje potpisa za građansku inicijativu koja traži direktan izbor vlade. U Italiji se, također, već nekoliko godina govori o uvođenju direktnog izbora predsjednika Republike. Na

<sup>11</sup> Venecijanska komisija, Mišljenje o različitim prijedlozima..., fusnota 4, *supra*, par. 18.

<sup>12</sup> *Ibid.*, par. 19.

<sup>13</sup> *Ibid.*, par. 21–24.

<sup>14</sup> *Ibid.*, par. 22–25.

<sup>15</sup> Vidjeti, npr., Moravcsik 2004 i Norris 2010.

kraju krajeva, moramo podvući da oko polovine država u svijetu, a najmanje 40% onih koje važe za „demokratske“, predsjednika biraju na direktnim izborima.<sup>16</sup> U skladu s tim, ideja da u Bosni i Hercegovini Predsjedništvo bira parlament a ne građani suprotstavlja se ovom trendu i samo uvjetno može biti viđena kao „korak naprijed“, kako to tvrdi Venecijanska komisija.

Treće, postavlja se pitanje u kojoj mjeri izbor Predsjedništva (ili predsjednika) unutar parlamenta zaista otvara vrata te institucije pripadnicima kategorije „ostalih“. Naravno, pravne prepreke za „ostale“ bile bi uklonjene, ali postavlja se pitanje da li bi oni *de facto* imali mogućnost da budu izabrani u Predsjedništvo. Ovdje je korisno usporediti *de facto* situaciju između ovog prijedloga (P3) i prijedloga (P2) baziranog na teritorialnim kvotama.

U prijedlogu P3 članovi Parlamentarne skupštine BiH biraju članove Predsjedništva. U tom smislu, postavlja se pitanje koliko je realno očekivati da će članovi Parlamentarne skupštine BiH, koji od prvih postdejtonskih izbora (1996) pa sve do danas u velikoj većini dolaze iz izričito (SDS, HDZ, SDA) ili implicitno (SNSD, SBiH) etničkih stranaka, ikada izabrati u Predsjedništvo člana parlamenta iz reda „ostalih“, znajući da bi taj izbor u svakom slučaju išao „na račun“ jednog od tri konstitutivna naroda? Posebno je, pritom, važno imati u vidu to da ni u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH ni u jednom mandatnom periodu do sada nije djelovao poslanik iz reda „ostalih“.<sup>17</sup> Podsjetimo i na to da procedura za izbor Predsjedništva predložena u P3, čak i ako je malo pojednostavimo uzimajući u obzir spomenute „amandmane“ Venecijanske komisije, u svakom slučaju zahtijeva da se klub svakog od tri naroda unutar Doma naroda izjasni o kandidatima kako bi se „osiguralo poštivanje interesa sva tri konstitutivna naroda“.<sup>18</sup> Drugim riječima, koliko je realno očekivati da bi predstavnici etničkih stranaka i etničkih klubova u Domu

naroda, čiji je glavni cilj *par excellence* upravo zastupanje interesa *svog* naroda, dobrovoljno pristali na to da umjesto predstavnika *njihovog* naroda bude izabran neko od „ostalih“? Takva mogućnost, naime, protivi se samoj logici etničkih političkih stranaka. To je potvrdio i ESLJP, navodeći da je „teško zamislivo da bi stranka koja se zalaže za interese jedne etničke ili vjerske skupine bila u stanju osigurati adekvatno predstavljanje pripadnika drugih etničkih grupa ili sljedbenika drugih vjerskih denominacija“.<sup>19</sup>

Prema prijedlogu P2, građani biraju članove Predsjedništva putem neposrednih izbora. Da li bi u tom slučaju „ostali“ imali više *de facto* šansi da budu izabrani? U trenutnom političkom scenariju to vjerovatno ne bi bio slučaj. Ali ima razloga za pretpostavku da bi šanse za takvu evoluciju političke situacije u Bosni i Hercegovini ipak bile veće nego u P3.

Prvi je razlog to što građani glasaju tajno, što znači da nisu izloženi onoj vrsti političkog i medijskog pritiska kao što je to slučaj s članovima parlamenta. Moglo bi se pretpostaviti da bi se građanin iz naroda X lakše dao uvjeriti da je kandidat Y, iako ne pripada narodu X, najiskusniji i da bolje zastupa njegove ideje i interese nego svi drugi kandidati iz reda njegovog naroda. Drugi je razlog činjenica da bi i sami kandidati iz reda „ostalih“ bili svjesni toga da im je za izbor potrebna podrška građana iz različitih naroda, pa bi tako imali konkretan interes da u predizbornoj kampanji apeliraju na sve građane, bez obzira na njihovu etničku pripadnost. Takvu vrstu interesa za pridobijanje *međuetničkih glasova* nemaju oni „ostali“ koji bi eventualno bili u trci za izbor *unutar* parlamenta. Naprotiv, može se pretpostaviti da bi sam broj kandidata iz reda „ostalih“ bio mnogo manji ako bi parlament, a ne narod birao članove Predsjedništva, upravo iz gore navedenih razloga.

Imajući u vidu iznesene argumente, suprotno mišljenju Venecijanske komisije, izbor Pred-

<sup>16</sup> Blais, Massicotte i Dobrzynska 1997. Ovi se postoci odnose na 1995. godinu.

<sup>17</sup> Bieber (2008[2007], str. 66), npr., navodi da je u mandatnom periodu 2002–2006. godine Predstavnički dom bio sastavljen od 22 Bošnjaka, 12 Srba i 8 Hrvata. U mandatnom periodu od 2006. do 2010. godine u Predstavničkom domu Parlamenta BiH također nije bilo zastupnika iz reda „ostalih“. Navedeno prema Odluci Ustavnog suda BiH, broj U-13/09, 30. januar 2010, par. 29.

<sup>18</sup> Vidjeti: Venecijanska komisija, Mišljenje o različitim prijedlozima..., fusnota 4, *supra*, par. 22.

<sup>19</sup> Artyomov protiv Rusije, ap. br. 17582/05, Odluka o dopustivosti od 7. decembra 2006.

sjedništva (ili predsjednika) koji bi vršila Parlamentarna skupština BiH ne bi predstavljao „važan korak naprijed”. Naprotiv, to bi po mnogo čemu bio korak unazad, pošto bi još snažnije „cementirao” bosanskohercegovačku etnopolitiku unutar parlamenta i time smanjio utjecaj građana unutar političkog sistema, a „ostalima” bi samo formalno (*de jure*) ali ne i realno (*de facto*) uklonio diskriminirajuće prepreke za ulazak u Predsjedništvo. Naravno, pritom ne zaboravljamo važan postulat moderne demokratije, prema kojem niko nema pravo da zaista i bude izabran na određenu političku funkciju. Ipak, ovdje je, prema našem mišljenju, riječ o „cementiranju” etnopolitike u Parlamentarnoj skupštini BiH, zbog koje se parlamentarcima iz reda „ostalih” (ako ih uopće bude) *implicitno garantira da neće biti izabrani* u Predsjedništvo BiH.

Uzimajući u obzir ovaj zaključak, poželjno je vratiti se na prijedlog P2, prema kojem bi Predsjedništvo i dalje birali građani, s tim da bi se putem teritorijalnih kvota omogućila određena ravnoteža u pogledu etničkog sastava ove institucije. Istovremeno bi se osobama iz ustavne kategorije „ostalih” omogućilo da imaju veće šanse i realniju nadu da, jednoga dana, i oni budu izabrani u Predsjedništvo BiH.

Kao što smo vidjeli, prema mišljenju Venecijanske komisije, i prijedlog P2 ima nekoliko nezanemarivih mana. Ako izuzmemo one aspekte koji, kako smo već elaborirali, nisu sami po sebi neprihvatljivi i/ili negativni (tj. izbor kandidata koji su dobili manje glasova od drugih, neizabranih kandidata, te izbor Predsjedništva koji bi vršili građani), ostaje nam da riješimo sljedeće probleme:

(a) Nejasno je kako bi se osigurao višenacionalni sastav Predsjedništva ako bi Republika Srpska i Federacija BiH nastavile biti dvije zasebne izborne jedinice, pošto je realno pretpostaviti da bi u takvom scenariju u Predsjedništvo BiH mogla biti izabrana dva Bošnjaka iz Federacije BiH.

(b) Osobe iz Republike Srpske, kao i osobe iz Federacije BiH, i dalje ne bi mogle imati mogućnost da uvijek „izaberu kandidata kojeg preferiraju”, jer se takvi kandidati mogu nalaziti i u drugom entitetu.

(c) Izbori bi i dalje bili svedeni na entitetski nivo, a bilo bi poželjno da se održavaju na državnom nivou, kako bi se, u skladu s mišljenjem Venecijanske komisije, ojačala država kao takva.

## 4. ALTERNATIVNI MODELI REFORME PREDsjedništva BiH

### 4.1. Prijedlog 4 (P4): geometrijska sredina

Sljedeći bi model mogao elegantno riješiti sva tri navedena problema:

**Stavka br. 1.** Samo jedna izborna jedinica za cijelu državu. To podrazumijeva da građani iz bilo kog entiteta mogu glasati za bilo kog kandidata. [Ova stavka rješava navedeni problem (c) – izbori bi se održavali na državnom a ne na entitetskom nivou, što bi doprinijelo jačanju države]

**Stavka br. 2.** Svaki građanin ima samo jedan glas, tj. može imati realnu šansu da utječe na izbor bilo kog kandidata kojeg preferira. [Ova stavka rješava navedeni problem (b) – omogućava glasanje i za kandidate iz drugog entiteta]

**Stavka br. 3.** U Predsjedništvo će biti izabran po jedan kandidat iz svakog od sljedeća tri prostora:

– Prostor A: pet kantona iz Federacije BiH – Kanton 1 (Unsko-sanski), Kanton 3 (Tuzlanski), Kanton 4 (Zeničko-dobojski), Kanton 5 (Bosansko-podrinjski), Kanton 9 (Sarajevo);

– Prostor B: preostalih pet kantona iz Federacije BiH – Kanton 2 (Posavski), Kanton 6 (Srednjobosanski), Kanton 7 (Hercegovačko-neretvanski), Kanton 8 (Zapadnohercegovački), Kanton 10 (Livanjski);

– Prostor C: Republika Srpska.

Kandidati nastanjeni u Distriktu Brčko slobodni su da se kandidiraju za bilo koji od ovih prostora.

Ova stavka barem djelomično rješava navedeni problem (a) – osiguravanje multietničkog sastava Predsjedništva, budući da su Hrvati više nego srazmjerno koncentrirani na prostoru B.

Ako bismo se zaustavili na ove tri stavke, lako je pretpostaviti da bi prijedlog bio kritiziran kao odveć „unitaristički”, imajući u vidu da bi, recimo, građani FBiH bili u mogućnosti da izaberu predstavnika s prostora Republike Srpske, ali i obrnuto, ili bi bilo moguće da glasači iz reda brojnijeg naroda (Bošnjaka) izaberu člana Predsjedništva iz prostora B i slično. Te probleme rješava sljedeća stavka:

**Stavka br. 4.** Izabrani su kandidati koji su dostigli najveću geometrijsku sredinu, i to prema sljedećem sistemu:



A: broj glasova s prostora A  
 B: broj glasova s prostora B  
 C: broj glasova s prostora C  
 D: broj glasova iz cijele države (= A + B + C)

Za izbor člana Predsjedništva s prostora A koristit će se sljedeća geometrijska sredina:  $\sqrt{A \cdot D}$

Za izbor člana Predsjedništva s prostora B koristit će se sljedeća geometrijska sredina:  $\sqrt{B \cdot D}$

Za izbor člana Predsjedništva s prostora Republike Srpske koristit će se sljedeća geometrijska sredina:  $\sqrt{C \cdot D}$

Prednosti ovog modela mogu se sumirati na sljedeći način:

– Tri konstitutivna naroda, uzimajući u obzir njihovu relativnu koncentraciju unutar prostora A (Bošnjaci), B (Hrvati) i C (Srbi), *de facto* bi imala veliku vjerovatnoću da budu zastupljena u Predsjedništvu.

– Ipak, sistem bi bio otvoren za „ostale”, u skladu s presudom ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci.

– Svi građani, bez obzira na entitet u kojem žive, napokon bi mogli glasati za sve kandidate. Istina, glas za kandidata iz druga dva prostora, usljed navedene formule za izračunavanje geometrijske sredine, imao bi manju težinu u odnosu na glasove za kandidata iz vlastitog prostora, ali bi se ipak radilo o nesumnjivom poboljšanju u odnosu na trenutnu situaciju.

– Zahvaljujući jedinstvenoj izbornoj jedinici i pravilu geometrijske sredine, svi bi kandidati imali interes da vode predizbornu kampanju u *cijeloj* zemlji, a ne samo unutar svog entiteta, kao što je to danas slučaj. To bi moglo imati jak integrativni efekat, koji promovira međuetničku saradnju, kompromis i pomirenje.<sup>20</sup>

– Pošto svaki građanin koji glasa ima samo jedan glas na raspolaganju, u značajnoj bi se mjeri umanjio strah od „preglasavanja”. U isto vrijeme, pravilo geometrijske sredine dalo bi veću težinu glasovima građana iz prostora A, B i C u izboru članova Predsjedništva BiH iz dotičnog (tj. „njihovog”) prostora.

– Istina je da bi pravljenje razlike između prostora A i B unutar Federacije BiH indirektno značilo priznavanje činjeničnog stanja da su u određenim kantonima Hrvati, odnosno Bošnjaci, više koncentrirani. Ipak, to je već bio slučaj kada su povučene granice između deset kantona – Federacija BiH zasnovana je na priznavanju takve situacije, tj. etničke homogenizacije i koncentracije Bošnjaka i Hrvata u pojedinim kantonima. S druge strane, takva solucija ne bi vodila stvaranju „trećeg entiteta”, koji određeni hrvatski političari zagovaraju, a koji bi, vjerovatno, uzrokovao dodatnu fragmentaciju zemlje i doveo u pitanje njenu održivost. Ovo bi rješenje istovremeno pomoglo da se eliminiraju strahovi od preglasavanja i marginalizacije Hrvata kao statistički najmanjeg konstitutivnog naroda. Sve ovo ne bi ni na koji način utjecalo na aktuelno teritorijalno uređenje zemlje, koja se sastoji iz dva entiteta i Distrikta Brčko, niti bi i najmanje ugrozilo autonomiju 10 kantona unutar Federacije BiH.

Iako se ovaj izborni sistem čini kompliciranim, iz perspektive glasača on je u suštini veoma jednostavan: svaki glasač može glasati za bilo kog kandidata, s tim da treba imati u vidu da glas za osobu iz vlastitog izbornog prostora ima veću težinu od glasa za kandidate iz preostala dva prostora. Ipak, funkcioniranje pravila geometrijske sredine objasniti ćemo i na jednom primjeru koji je fiktivan ali inspiriran stvarnošću (vidjeti Tabelu 1, strana 10):

– Ishod ovih izbora je sljedeći: izabrani su kandidati 2, 5 i 10, pošto je njihova geometrijska sredina veća od one koju su ostvarili preostali kandidati iz istog prostora. U sastav Predsjedništva ušao je po jedan predstavnik iz svakog konstitutivnog naroda.

– Šta bi se desilo ako ne bi postojala teritorijalna kvota (po jedan predstavnik iz svakog od tri prostora)? Bili bi izabrani kandidati 1, 9 i 10, tj. jedan Bošnjak i dva Srbina. Nijedan Hrvat i niko iz prostora B ne bi bio izabran.

– Šta bi se desilo ako bi postojala teritorijalna kvota, ali bez pravila geometrijske sredine? Bili bi izabrani kandidati 1, 7 i 10, odnosno kandidati koji su osvojili najveći broj glasova na nivou cijele države. Takav bi izbor bio problematičan pošto je kandidat 1 unutar

<sup>20</sup> Ovaj je prijedlog sličan sistemu za izbor predsjednika u Nigeriji, koji zahtijeva da izabrani predsjednik uživa određenu podršku u različitim regijama zemlje, a ne samo u jednoj ili dvije regije. Donald Horowitz (2003) izričito podržava upravo takav sistem u podijeljenim društvima. Slični su prijedlozi zabilježeni u Libanu, Šri Lanki i Indoneziji. Vrijedi spomenuti i prijedlog grupe „Pavia” u Belgiji za jedinstvenu federalnu izbornu jedinicu: iako se radi o prijedlogu za izbor jednog dijela parlamenta, rezultat koji se želi postići – integracija jezičkih grupa i umjereniji politički diskurs – je sličan (vidjeti na: [www.paviagroup.ch](http://www.paviagroup.ch)).

**Tabela 1: Ilustracija rezultata izbora za Predsjedništvo BiH prema prijedlogu P4 (geometrijska sredina).**

Kandidat br.	Kandidat s prostora	Nacionalnost	Broj osvojenih glasova (1.000) unutar prostora...			Ukupan broj glasova (1.000)	Geometrijska sredina	Izabran
			A	B	C			
1	A	Bošnjak	120	60	60	<b>240</b>	169,7	Ne
2	A	Bošnjakinja	160	30	40	230	<b>191,8</b>	Da
3	A	Bošnjak	<b>180</b>	5	5	190	184,9	Ne
4	A	Ostali	80	40	50	170	116,6	Ne
5	B	Hrvatica	20	<b>110</b>	10	140	<b>124,1</b>	Da
6	B	Hrvat	30	60	20	110	81,2	Ne
7	B	Hrvat	200	10	10	<b>220</b>	46,9	Ne
8	B	Bošnjak	40	70	10	120	91,7	Ne
9	C	Srbin	5	5	<b>290</b>	300	295,0	Ne
10	C	Srbin	40	20	270	<b>330</b>	<b>298,5</b>	Da
11	C	Srpkinja	50	50	20	120	49,0	Ne
12	C	Ostali	20	20	50	90	67,1	Ne

svog prostora (A) dobio mnogo manje glasova od kandidata 2 i 3. Isto se može reći i za kandidata 7, koji je u svom prostoru (B) dobio mnogo manje glasova od kandidata 6 i 8. Drugim riječima, teško bismo mogli tvrditi da kandidati 1 i 7 zaista u dovoljnoj mjeri „predstavljaju” prostore iz kojih dolaze.

– Šta bi se desilo ako bi postojala teritorijalna kvota, ali bi izbor predstavnika svakog od tri prostora bio odlučan samo glasovima dobijenim unutar dotičnog prostora (tj. ako bi izbori bili održani unutar tri potpuno odvojene izborne jedinice)? Bili bi izabrani kandidati 3, 5 i 9. To nije poželjno jer kandidati 3 i 9 uživaju izuzetno malu podršku izvan svojih prostora, tj. na nivou cijele države. Vjerovatno se radi o radikalnijim kandidatima koji uspijevaju dobiti podršku samo svoje etničke zajednice.

Osmotrimo sada malo bliže situaciju unutar svakog od tri prostora, u skladu sa alternativnim prijedlogom P 4 – geometrijska sredina:

– U prostoru A pobijedila bi kandidatkinja 2, iako je dobila manje glasova od kandidata 1 na nivou države, a oboje imaju manje glasova od kandidata 3 na nivou prostora A. Kako to objasniti? Kandidat 1 ne prolazi pošto je dobio premalo glasova unutar „svog” prostora. Kandidat 3 ne prolazi jer je dobio premalo glasova iz druga dva prostora. Kandidatkinja 2 je izabrana zato što je dovoljno popularna i u prostorima B i C (iako ne koliko i kandidat 1), ali i zato što ima dovoljno veliku podršku i u svom prostoru A (iako ne koliko i kandidat 3).

– U prostoru B pobijedila bi kandidatkinja 5. Ona, doduše, vodi i unutar svog prostora B i pobijedila bi i ako bi postojale odvojene izborne jedinice. Kandidat 7 ne prolazi iako ima uvjerljivo više glasova od kandidatkinje 5 na nivou države. Zašto? Zato što su njegovi glasači koncentrirani prvenstveno na prostoru A.

– U prostoru C pobijedio bi kandidat 10. On ima 20.000 glasova manje od kandidata 9 unutar svog prostora, ali ima mnogo veću podršku u druga dva prostora. Vjerovatno se radi o relativno umjerenom političaru.

#### 4.2. Alternativni prijedlog 5 (P5): geometrijska sredina plus 7

Podsjetimo, u javnosti su cirkulirali i prijedlozi koji predviđaju proširenje Predsjedništva na četiri ili pet članova. Njihova je najveća mana u tome što su, u bosansko-hercegovačkom kontekstu s tri konstitutivna naroda i tri etnopolitičke elite, takvi prijedlozi uglavnom posmatrani kao nerealni i u tome što oni ponovo bude strahove (stvarne ili imaginarne) o „dominaciji”, manipulaciji identitetima i „preglasavanju”. Ali, postavlja se pitanje zašto i Bosna i Hercegovina ne bi imala Predsjedništvo sa, npr., 7 članova, koliko je, uostalom, imala i prije Dejtona i kao što je to slučaj sa švicarskim Saveznim vijećem?

Mišljenja smo da bi eventualno povećanje broja članova Predsjedništva BiH trebalo biti srazmjerno: npr., šest umjesto tri. Takvo bi se proširenje dalo sasvim lako uklopiti u alternativni model P4, koji smo predložili:

Tabela 2: Prijedlozi za reformu Predsjedništva BiH

		Broj članova					
		1	3	4	5	7	
Modalitet izbora	Posredan	Predstavnički dom	P1				
		Dom naroda					
		Oba doma	P3				
	Neposredan	1 izborna jedinica			P6	P8	
		2 izborne jedinice	P2				
		1 izborna jedinica s teritorijalnim kvotama i uz pravilo geometrijske sredine	P4			P7	P5

svaki od tri „prostora“ imao bi dva zagaran-tirana mjesta, a svaki bi građanin imao dva glasa na raspolaganju. Svi ostali elementi bili bi nepromijenjeni (jedinstvena izborna jedinica, pravilo geometrijske sredine).

Ipak, zbog procedura odlučivanja nije poželjno da tijela izvršne vlasti imaju paran broj članova.

U skladu s tim, bilo bi poželjno proširiti naš prijedlog P5 još jednim članom, koji bi mogao biti izabran iz Distrikta Brčko, koji je ujedno i jedna od istinski multietničkih sredina u Bosni i Hercegovini. Pri izboru predstavnika ovog prostora također bi se slijedilo pravilo geometrijske sredine.

Prednost Predsjedništva sa 7 članova bila bi da bi čitav izborni proces bio dinamičniji i otvoreniji za sve, a niko ne bi imao razloga da se plaši preglasavanja, tj. majorizacije.

Ali P5 nas stavlja pred sljedeću dilemu: kakva bi bila ovlaštenja sedmočlanog Predsjedništva? Nije logično da ona budu manja od sadašnjih, pa čak ni da budu ista. Ako bi ovlaštenja bila manja od sadašnjih, onda bi izbor takvog Predsjedništva izgubio na važnosti, pa bi samim tim izgubio i svoje prednosti (dinamičniji i otvoreniji sistem za sve).

Ako se osvrnemo na švicarski primjer, sedmočlano Savezno vijeće ujedno je i Predsjedništvo i vlada. Drugim riječima, proširenje Predsjedništva BiH na 7 članova moglo bi dovesti i do toga da ono postane vlada. Svaki od sedam članova Predsjedništva ujedno bi bio i ministar sa velikim ovlaštenjima, a pratili bi ga dva ili tri državna sekretara. Sve bi to, naravno, vodilo ukidanju Savjeta ministara kakvog poznajemo danas, a moglo bi značajno pomoći smanjivanju tenzija u političkom životu Bosne i Hercegovine, posebno ako imamo u vidu

jednogodišnju agoniju oko formiranja Vijeća ministara nakon izbora 2010. godine.

Takva sveobuhvatna reforma izlazi iz okvira naše analize. Ipak, ova ideja pokazuje kako rješavanje pitanja diskriminacije „ostalih“ može voditi ka nepredvidivim (ali ne i nepoželjnim!) modelima organizacije izvršne vlasti Bosne i Hercegovine.

## 5. UMJESTO ZAKLJUČKA

Kako je pokazala prethodna analiza, dosadašnji prijedlozi za reformu Predsjedništva BiH u suštini se svode na ili-ili situaciju između neposrednog izbora po formuli „status quo minus etnička determinanta“ i potpunog prelaska na posredni izbor predsjednika ili, alternativno, članova Predsjedništva BiH od Parlamentarne skupštine BiH. Iako donose izvjesna poboljšanja, kao i *de jure* eliminaciju diskriminacije pripadnika „ostalih“ u kontekstu kandidature za ovu instituciju vlasti u Bosni i Hercegovini, oba modela reforme imaju značajne nedostatke. To se naročito odnosi na činjenicu da oni ne nude mehanizme koji osiguravaju odgovarajući etno-kulturni pluralizam u ovoj instituciji, a pripadnicima ustavne kategorije „ostalih“ ne osiguravaju realne šanse da budu izabrani. Pored toga, posredni izbor Predsjedništva BiH, koji, čini se, ipak uživa najveću podršku relevantnih aktera, naročito međunarodne zajednice, ne bi predstavljao suštinski korak naprijed. Razlog tome leži u činjenici da bi se na taj način dodatno umanjio obim i značaj učešća građana u izbornom procesu i političkom životu općenito, a učvrstila bi se konsocijacijska elitokratija u Bosni i Hercegovini.

Pored toga, niti jedan od dva ponuđena pristupa ne nudi odgovarajuće garancije ublaža-

U tabeli 2 sumiramo dosadašnje prijedloge reforme Predsjedništva BiH.

P1: Venecijanska komisija

P2: SNSD, SDS (*inter alia*)

P3: „Aprilski paket“ ustavnih amandmana i „butmirski paket“ ustavnih amandmana

P4: Alternativni prijedlog s pravilom geo-metrijske sredine

P5: Alternativni prijedlog sa sedam članova Predsjedništva

P6: Prijedlog savjetodavnih tijela nacionalnih manjina i Stranke za BiH

P7: Prijedlog (a) Daniela Bochslera (može ali i ne mora biti vezan za 5 članova)

P8: Prijedlog (b) Daniela Bochslera

vanja predizborne retorike i političkih tenzija u zemlji općenito. Imajući u vidu da je upravo Predsjedništvo BiH jedna od najkonfliktnijih tačaka bosanskohercegovačke političke scene i javnog diskursa, priliku za reformiranje ove institucije ne samo u pravcu eliminiranja diskriminacije, već i sa ciljem postizanja takve, relativno nekontroverzne promjene u političkom životu Bosne i Hercegovine, zasigurno ne treba ni zanemariti niti propustiti.

Zbog svega navedenog, nastojali smo ukazati na potencijal u bosanskohercegovačkoj stručnoj, političkoj i općoj javnosti potpuno zanemarenih izbornih modela, kao što su različite varijante geometrijske sredine,

da omoguće ostvarivanje najvećeg broja ciljeva i vrijednosti reforme Predsjedništva BiH. Njihova je najveća prednost u tome što, uz minimalne ustavne i zakonske intervencije, na odgovarajući način balansiraju zahtjeve politike identiteta s principima nediskriminacije, ohrabruju saradnju preko entitetskih i etničkih linija, te osiguravaju ublažavanje političkih tenzija i uvođenje umjerenijeg diskursa u predizborne kampanje i politički život općenito. Ti ciljevi svakako jesu vrijedni posebnog razmatranja i uključivanja u ukupni projekat izvršenja presude u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH.

Za više informacija kontaktirajte:

Analitika – Centar za društvena istraživanja  
www.analitika.ba  
info@analitika.ba

Copyright © 2011  
Analitika – Centar za društvena istraživanja

Stavovi i mišljenja izneseni u ovoj publikaciji isključivo su stavovi i mišljenja autora i nužno ne odražavaju stavove i mišljenja Analitike – Centra za društvena istraživanja niti donatora projekta.

#### IZVORI

1. Bardutzky, S. 2010, „The Strasbourg Court on the Dayton Constitution; Judgment in the Case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina, 22 December 2009”, *European Constitutional Law Review*, god. 6, str. 309–333.
2. Bieber, F. 2008 [2007], *Bosna i Hercegovina poslije rata. Politički sistem u podijeljenom društvu*, Buybook, Sarajevo.
3. Blais, A., Massicotte, L. i Dobrzynska A. 1997, „Direct Presidential Elections: A World Summary”, *Electoral Studies*, god. 16, br. 4, str. 441–455.
4. Bochsler, D. 2011 „Nediskriminativna pravila i etnička predstavljenost: izbor državnog predsjedništva BiH”, *Status*, br. 15, str. 71–82.
5. Evropski sud za ljudska prava, Artyomov protiv Rusije, ap. br. 17582/05, Odluka o dopustivosti, 7. decembar 2006.
6. Evropski sud za ljudska prava, Sejdić i Finci protiv BiH, ap. br. 27996/06 i 34836/06, 22. decembar 2009. godine.
7. Horowitz, D. L. 2003, „Electoral systems: A primer for decision-makers”, *Journal of Democracy*, god. 14, br. 4, str. 115–127.

8. Moravcsik, A. 2004, „Is there a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A Framework for Analysis”, *Government and Opposition*, god. 39, br. 2, str. 336–363.
9. Norris, P. 2010, *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press, New York.
10. Steiner, C. i Ademović, N. (ur.) 2010, *Ustav Bosne i Hercegovine: Komentar*, Fondacija „Konrad Adenauer”, Sarajevo.
11. Ustavni sud BiH, Odluka broj U-13/09, 30. januar 2010.
12. Venecijanska komisija, Mišljenje o ustavnoj situaciji i ovlaštenjima visokog predstavnika, CDL-AD(2005)004, 11. mart 2005.
13. Venecijanska komisija, Mišljenje o različitim prijedlozima za izbor Predsjedništva Bosne i Hercegovine, CDL-AD(2006)004, 20. mart 2006.

Web-stranice:

www.paviagroup.ch

http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis380t.html