Procjena napretka Bosne i Hercegovine u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU

Izbori u BiH: Presude evropskih i domaćih sudova i dalje neimplementirane

© Udruženje građana "Zašto Ne" ?
info@zastone.ba
Džemala Bijedića 309
71 000 Sarajevo BiH
+387 33 618 461

2020. godine



Autor: Denis Čarkadžić

B | T | D The Balkan Trust for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

ZaštoNe?

© Stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno mišljenje Balkanskog fonda za demokratiju ili njihovih partnera

Procjena napretka Bosne i Hercegovine u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU

IZBORI U BIH:

Presude evropskih i domaćih sudova i dalje neimplementirane

Autor: Denis Čarkadžić

Sarajevo, Juni 2020.

Uvod

Pored ustavne stečevine, izborni zakon po mnogima je najbitniji zakon u svakoj državi, te je tako i jedan od najboljih indikatora koji ukazuju na stepen demokratizacije i usvojenih demokratskih standarda određene zemlje kako i njenog društva u cjelini.

Poznato je da, kako Ustav[1] , tako i Izborni zakon[2] BiH sadrže niz diskriminatorskih odredbi zasnovanih prije svega na etničkom osnovu, ali i na osnovu mjesta prebivališta, a koja ograničavaju građane Bosne i Hercegovine da u potunosti, i u skladu sa važećim konvencijama o ljudskim pravima konzumiraju svoja prava da biraju i budu birani.

S tim u vezi, presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, "Sejdić i Finci protiv BiH"[3] , zatim "Pilav protiv BiH"[4], "Zornić protiv BiH"[5] kao i presuda "Šlaka protiv BiH"[6] još uvijek nisu implementirane, te u ovom momentu nema značajnih aktivnosti nadležnih institucija u Bosni i Hercegovini tom pravcu.

Međutim, iako jesu najveći, to nisu jedini problemi koji čekaju na rješenje kad je izborna legislativa u Bosni i Hercegovini u pitanju. Tako, i dalje nije provedena Odluka[7] Ustavnog suda BiH po zahtjevu Bože Ljubića za ocjenu ustavnosti odredbi članova Izbornog zakona BiH kojom je utvrđeno da odredba Potpoglavlja B člana 10.12. stav 2. Izbornog zakona BiH u dijelu: "Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu" i odredbe Poglavlja 20 – Prelazne i završne odredbe člana 20.16.A stav 2. tač. a-j Izbornog zakona BiH nisu u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Također, niti jedna od sedam prioritetnih, ali ni 15 ostalih preporuka OSCE-ovog Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) iz Završnog izvještaja[8] Izborne posmatračke misije OSCE/ODIHR objavljenog nakon Opštih izbora 2018. godine do danas nije usvojena od strane nadležnnih institucija u Bosni i Hercegovini.

[1] http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf
[2] https://izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Izborni_zakon_PRECISCENI_TEKST-bos.pdf
[3] http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA
[4] http://www.mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=6680&langTag=bs-BA
[5] http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Presuda_Zornic_vs_BiH.pdf
[6] http://www.mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=6715&langTag=bs-BA
[7] http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/Q9l1Row3NuU=
[8] https://www.osce.org/bs/odihr/elections/bih/411161?download=true

Podsjećamo da, uz ponovljene pozive da se provedu presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu koje se odnose na diskriminatorna ograničenja za kandidovanje na izborima po osnovu etničke pripadnosti i prebivališta, samo neke od prioritetnih preporuka ODIHR-a koje nisu provedene su i one koje se odnose na potrebu sveobuhvatne revizije zakonskog okvira u cilju spriječavanja zloupotrebe javnih sredstava za svrhe kampanje, zatim brzo, temeljito i učinkovito ispitivanje slučajeva navodnog pritiska na birače i blagovremeno pozivanje na eventualnu odgovornost, te potrebu poduzimanja ozbiljnih napora kako bi se osigurala nepristrasnost izborne administracije.

Na kraju, nadležne institucije u BiH i dalje ostaju gluhe na provedbu prvog od 14 prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije o zahtjevu za članstvo BiH u EU[9] koji nalaže da Bosna i Hercegovina osigura da se izbori provode u skladu s evropskim standardima tako što će provesti relevantne preporuke OSCE-a/ODIHR-a i Venecijanske komisije, te osigurati transparentnost finansiranja političkih stranaka i održati lokalne izbore u Mostaru.

Za sada, također bezuspješno, i Mišljenje EK poziva na osiguravanje jednakosti i nediskriminaciju građana, posebno putem postupanja prema presudi Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci.

[9] http://dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_strategija/Upitnik/misljenje/default.aspx?id=21774&langTag=bs-BA

Odlaganje termina održavanja Lokalnih izbora 2020. kao posljedica kršenja člana 1.2a Izbornog zakona BiH

Jedna od preporuka iz Završnog izvještaja Izborne posmatračke misije OSCE/ODIHR 2018. godine odnosila se na poziv vlastima da osiguraju adekvatno finansiranje organizovanja izbora u kontekstu osiguravanja potrebnih sredstava Centralnoj izbornoj komisiji (CIK) u svrhu privlačenja dovoljno kvalifikovanog kadra radi efikasnog sprovođenja svih svojih zadataka.

Međutim, ove izborne 2020. godine, ne samo da navedena preporuka ODIHR-a nije sprovedena, već nadležne institucije nisu u zakonski predviđenom roku od 15 dana nakon raspisivanja samih izbora osiguravale ni finansijska sredstva za osiguranje vršenja ovlaštenja Centralne izborne komisije BiH odnosno, provođenje samog izbornog procesa.

Naime, nakon što je Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH (PS BiH) na sjednici održanoj 11. 3. 2020. godine usvojio je Odluku[10] o izboru i stupanju na funkciju i prestanku funkcije članova Centralne izborne komisije BiH, ubrzo je reagovao[11] predsjednik HDZ-a BiH, Dragan Čović ustvrdivši "da je sve to napravljeno protuustavno i nezakonito".

Pokušavajući da dovede navedenu Odluku u kontekst i vezu sa donošenjem Zakona o Budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu, Čović je izjavio da će se odluka "morati promijeniti i da neće živjeti", te da bez njene izmjene "neće biti ni proračuna".

Kako to Izborni zakon BiH nalaže, CIK je 7. 5. 2020. godine[12] donijela Odluku o raspisivanju i održavanju Lokalnih izbora u Bosni i Hercegovini 2020. godine, a koji su se trebali održati u nedjelju, 4. oktobra. Od tog momenta počeo je i teći, članom 1.2a Izbornog zakona BiH, utvrđen rok od 15 dana od dana donošenja odluke Centralne izborne komisije BiH o raspisivanju izbora unutar kojeg sredstva za provedbu izbora od strane nadležnih institucija moraju biti osigurana.

U međuvremenu, kao odogovor na apele CIK-a da nadležne institucije postupe u skladu sa svojim zakonskim obavezama i obezbijede sredstva za izbore, 14. 5. 2020. godine[13] na adresu CIK-a stigla su dva dopisa upućena iz Ministarstva finansija i trezora BiH.

[10] https://web.archive.org/web/20200323125526/https://www.parlament.ba/session/OSessionDetails?id=1981&ConvernerId=1
[11] https://www.vecernji.ba/vijesti/federacija-bi-danas-trebala-dati-zeleno-svjetlo-za-najam-aluminija-investitorima-1388029
[12] https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=64&Lang=3&Id=3055
[13] https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=64&Lang=3&Id=3062

U prvom dopisu datiranom 6. 5. 2020. godine navedeno je da Ministarstvo finansija i trezora BiH ne može podržati zahtjev za izdvajanje sredstava iz tekuće rezerve za finansiranje Lokalnih izbora 2020. godine uz obrazloženje da je Zakonom o budžetu institucija i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu, utvrđena budžetska rezerva u iznosu od 3.428.000 KM na godišnjem nivou i da je to znatno manje od iznosa potrebnog za finansiranje Lokalnih izbora 2020. godine.

Tom prilikom iz Ministarstva finansija i trezora BiH su se pozvali i na član 17. stav (2) Zakona o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine[14] kojim je propisano da se tekuća rezerva može koristiti za finansiranje hitnih izdataka i programa koji nisu utvrđeni u budžetu.

U drugom dopisu Ministarstva finansija i trezora BiH, CIK se između ostalog informira da je Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH, u vrijeme sačinjavanja tog dopisa, u proceduri usvajanja .

Ranije izrečenim Čovićevim stavovima pridružio se i lider SNSD-a i član Predsjedništva BiH, Milorad Dodik izjavivši da postoje sredstva koja se mogu odobriti iz privremenog aranžamana za održavanje lokalnih izbora, ali da je problem, kako je ustvrdio, "nelegalno izabrana Komisija", dodajući da su sudovima upućene primjedbe zbog nezakonitog izbora članova CIK-a i da se čeka njihova odluka.

Nakon što je 22. 5. 2020. godine istekao zakonski rok u okviru kojeg su sredstva za provedbu izbora od strane nadležnih institucija trebala biti osigurana, CIK je na 25. sjednici održanoj 23. 5. 2020. godine donijela Odluku o odgađanju održavanja Lokalnih izbora u Bosni i Hercegovini 2020. godine[15] na osnovu koje je termin održavanja izbora pomjeren za nedjelju, 15. 11. 2020. godine.

Kako je u saopštenju za javnost CIK-a tada rečeno, "s obzirom da je navedeni rok istekao, a da novčana sredstva nisu obezbijeđena, Centralna izborna komisija BiH je primijenila odredbe člana 14.2 Izbornog zakona BiH", te je i usvojeno Uputstvo o rokovima i redoslijedu izbornih aktivnosti.

[14] http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=1969%3A1-zakon-o-finansiranju-institucija-bosne-i-hercegovine&catid=55%3Afinansiranje-institucija-bosne-i-hercegovine&Itemid=178&lang=hr

[15] https://web.archive.org/web/20200524105058/https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=64&Lang=3&Id=3078

Povodom isteka roka za obezbjeđenje finansijskih sredstava reagovala je i misija OSCE-a[16] u BiH navodeći u svom saopštenju da su "razočarani nedavnim izjavama člana Predsjedništva BiH Milorada Dodika i predsjednika HDZ-a BiH dr. Dragana Čovića i zanemarivanjem demokratskih standarda u vezi sa održavanjem izbora" dodajući da "uslovljavanjem odobravanja sredstava neophodnih za održavanje izbora zasnovanim na političkim raspravama oko sastava Centralne izborne komisije vlasti rizikuju da naruše ustavni poredak i funkcioniranje demokratije te da bi opstruiranje izbora na ovaj način kršilo politička prava svih građana BiH i bilo bi u suprotnosti sa opredjeljenjima BiH kao države članice OSCE-a da organizuje i održava izbore u skladu s međunarodnim obavezama i standardima, uključujući i obaveze OSCE-a".

Iz OSCE-a su tada podsjetili sve nadležne organe, uključujući i Vijeće ministara BiH, Predsjedništvo BiH i Parlamentarnu skupštinu BiH, na zakonsku obavezu osiguravanja adekvatnih sredstava za organiziranje izbore, te da sve primjedbe u vezi sa procesom imenovanja članova Centralne izborne komisije BiH bi trebalo rješavati pred nadležnim sudom i poštujući zakonski propisane procedure, a ne putem političkih blokada.

Nekoliko dana kasnije, 26. 5. 2020. godine portparol SNSD-a, Radovan Kovačević potvrdio je da je SNSD zvanično uputio Ustavnom sudu BiH zahtjev za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o odgađanju održavanja Lokalnih izbora u Bosni i Hercegovini 2020. godine[17] kojom su od strane Centralne izborne komisije BiH (CIK) lokalni izbori odgođeni za 15. 11. 2020. godine.

[16] https://www.osce.org/bs/mission-to-bosnia-and-herzegovina/452958

[17] https://web.archive.org/web/20200526120418/https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=64&Lang=3&Id=3078

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu "Baralija protiv BiH"

Ustavni sud BiH je Odlukom[18] broj U 9/09 od 26. 11. 2010. godine djelimično usvojio zahtjev Kluba poslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH za ocjenu ustavnosti odredaba člana 19.4. Izbornog zakona BiH i člana 17. Statuta Grada Mostara. Tako je Ustavni sud predmetnom odlukom pored ostalog ustvrdio da članovi Izbornog zakona BiH i Statuta Grada Mostara koji kažu da "u svakom gradskom području se biraju po tri vijećnika" nisu u skladu sa članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji je sastavni dio Ustava BiH.

Odluka je objavljena u Službenom glasniku BiH 16. 11. 2011. godine od kada je Parlamentarnoj skupštini BiH "počeo da teče rok od šest mjeseci za izmjenu i dopunu neustavnih odredaba Izbornog zakona BiH u skladu sa tom odlukom".

Slijedom razvoja događaja, Ustavni sud BiH je na sjednici održanoj 18. 1. 2012. godine donio Rješenje[19] kojim je utvrdio da Parlamentarna skupština BiH nije izvršila Odluku Ustavnog suda BiH broj U 9/09 u ostavljenom roku od šest mjeseci od dana njenog objavljivanja u "Službenom glasniku BiH", te utvrdio da pomenute odredbe prestaju da važe.

Međutim, 4. 6. 2018. godine, Irma Baralija, državljanka BiH koja živi u Mostaru te je i predsjednica Gradskog odbora političke partije Naša stranka u Mostaru, pozivajući se na član 1. Protokola broj 12. (opša zabrana diskriminacije) uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima[20], podnijela je predstavku Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu putem koje se žalila da zbog neizvršenja odluke Ustavnog suda ne može glasati i biti birana na lokalnim izborima, te da to predstavlja diskriminaciju po osnovu mjesta prebivališta.

U predmetu Irma Baralija protiv Bosne i Hercegovine, 29. 10. 2019. godine Europski sud za ljudska prava u Strazburu donio je presudu[21] u korist Baralije, odlučivši jednoglasno "da je došlo do povrede člana 1. Protokola broj 12. (opšta zabrana diskriminacije) uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima".
Kako se navodi u presudi, "predmetni slučaj se ticao pravne praznine koja je onemogućila podnositeljici predstavke, lokalnoj političarki koja živi u Mostaru, da glasa i bude birana na lokalnim izborima".

[18] https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Rjesenja/DOCU9-9-bos.pdf
[19] https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Rjesenja/DOCU9-9-bos.pdf
[20] https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Evropska_konvencija_o_ljudskim_pravima_i_osnovnim_slobodama.pdf
[21] https://web.archive.org/web/20191106091338/http://ba.n1info.com/Binary/163/Presuda-u-Strazburu-po-tuzbi-Irme-Baralije.pdf

Naglašeno je pored ostalog i da "Sud nije mogao prihvatiti argument Vlade da je višegodišnje kašnjenje u izvršenju odluke bilo opravdano potrebom da se dođe do dugoročnog i održivog rješenja za podjelu vlasti, te da se očuva mir i omogući dijalog između različitih etničkih grupa u Mostaru". U presudi je i navedeno da "tužena država mora izmijeniti relevantno zakonodavstvo najkasnije u roku od šest mjeseci nakon što ova presuda postane konačna".

Imajući u vidu "veliki broj potencijalnih podnositelja predstavke i hitnu potrebu da se okonča trenutna situacija" Evropski sud za ljudska prava Strazburu zaključio je da tužena država mora izmijeniti Izborni zakon najkasnije u roku od šest mjeseci od kad ova presuda postane konačna, da bi omogućila održavanje lokalnih izbora u Mostaru, te da ukoliko tužena država propusti to učiniti, Ustavni sud BiH ima ovlaštenje da sam uspostavi privremeno rješenje.

Do ovog momenta, Parlamentarna skupština BiH nije provela presudu Irma Baralija protiv Bosne i Hercegovine.

Zaključak

Kao što se iz priloženog može zaključiti, u posljednjih godinu dana nije bilo izmjena Izbornog zakona BiH kao ni izmjena Ustava BiH s tim u vezi. I pored jasnih preporuka OSCE-a, ranije donesenih presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Mišljenja Evropske komisije o zahtjevu za članstvo BiH u EU ali i stalnih zahtjeva većeg dijela javnosti, nadležne institucije u Bosni i Hercegovini nisu uradile ništa da ustavno-pravnu legislativu u BiH koja se odnosi na izbore u bilo kom pravcu unaprijede.

Naprotiv, kršenje Izbornog zakona BiH u smislu izostanka obezbjeđivanja finansijskih sredstava u zakonom predviđenom roku korak je nazad i predstavlja još jedan primjer odnosa nadležnih institucija u BiH ne samo spram izbornog procesa kao takvog, već i spram vladavine prava, te na kraju i osnovnog demokratskog prava svakog građanina Bosne i Hercegovine da bira i bude biran.

Ono što se uslovno može nazvati napretkom koji je ostvaren u posljednjih godinu dana je presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu Irma Baralija protiv BiH, posebno onaj njen dio kojim se daje ovlaštenje Ustavnom sudu BiH da, ukoliko to propisanom roku ne uradi Parlamentarna skupština BiH, sam uspostavi privremeno rješenje.

Upravo daj dio presude je argument koji daje za pravo građanima Mostara da se nadaju da će, ukoliko zakonodavac ne provede presudu, Ustavni sud BiH to učiniti te time konačno stvoriti uslove za održavanje lokalnih izbora u Mostaru.

O projektu

Istraživanje o napretku zemalja regiona u ispunjavanju političkih kriterijuma na putu ka Evropskoj uniji (EU) radimo uz finansijsku podršku Balkanskog fonda za demokratiju i u saradnji sa kolegama iz nevladinih organizacija CRTA (Srbija), Metamorfozis (Sjeverna Makedonija) i CDT (Crna Gora).

Na osnovu seta indikatora ispitujemo kvalitet strateškog i pravnog okvira, institucionalnog i materijalnog kapaciteta kao i ostvarenih rezultata u šest oblasti: izbori, pravosuđe, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, mediji i reforma javne uprave, i svaka od njih će biti tretirana u posebnom dokumentu.

Naše analize sadrže ocjene ispunjenosti kriterijuma do kojih smo došli sabiranjem i artikulisajem stavova i procjena eksperata koji prate kvalitet implementacije EU standarda, kao i analizom sprovedenih normativnih i institucionalnih reformi i njihovih praktičnih rezultata.

Prvi dio istraživanja odnosi se na kvalitet reforme javne uprave. Ovu oblast smo ocjenjivali na osnovu 39 indikatora, a u toku rada konsultovali smo mišljenja tri eksperata za ovu oblast. Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem istraživanju. Takođe, spremni smo da za sva pitanja koja smo ocijenili kao problematična ponudimo i konkretna rješenja i time doprinesemo ovoj važnoj reformi.