

Krišto, B.; Čolak, B.

LEGITIMNO PREDSTAVLJANJE KAO UVJET POLITIČKE STABILIZACIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Sažetak: U ovom su radu analizirane tri odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, i to: U-9/09 od 26. studenoga 2010. godine, U-23/14 od 1. prosinca 2016. godine i U-3/17 od 6. srpnja 2017. godine, te njihov učinak na Izborni zakon Bosne i Hercegovine. Zajednički imenitelj ove tri odluke jest proklamiranje općeg načela demokracije – prava na demokratsko odlučivanje legitimnim izborom i legitimnim političkim predstavljanjem. Te odluke na vrlo jasan način daju odgovor na pitanje što je legitimno političko predstavljanje u građanskim domovima, a što u domovima naroda, što je primjenjivo i na članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine, imajući u vidu činjenicu konstitutivnosti i ravnopravnosti naroda u Bosni i Hercegovini. Provedba ovih odluka je iznimno značajna za stabilizaciju ukupnih odnosa u Bosni i Hercegovini i razvoj Bosne i Hercegovine kao demokratske države zasnovane na jednakosti tri konstitutivna naroda i svih njezinih građana.

Ključne riječi: konstitutivnost, ravnopravnost, Ustav, Ustavni sud, Bosna i Hercegovina.

Podaci o autorima: Krišto B.[orjana], Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Trg Bosne i Hercegovine 1, 71 000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, borjana.kristo@parlament.ba; Čolak B.[ariša], Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Trg Bosne i Hercegovine 1, 71 000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, barisa.colak@parlament.ba

LEGTIMATE REPRESENTATION AS A CONDIION OF POLITICAL STABLILIZAION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary: This paper analyzes three decisions of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, namely: U-9/09 of 26 November 2010, U-23/14 of 1 December 2016 and U-3/17 of 6 July 2017, and their impact on the Election Law of Bosnia and Herzegovina. The common denominator of these three decisions is proclaiming the general principle of democracy - the right to democratic decision-making by legitimate political representation. These decisions give a clear answer to the question of legitimate political representation in the houses of peoples, and in the houses of representatives, which is also applicable to the members of the Presidency of Bosnia and Herzegovina, bearing in mind the fact of the constituency and equality of peoples in Bosnia and Herzegovina. The implementation of these decisions is extremely important for the stabilization of the overall relations in BiH, and development of Bosnia and Herzegovina as a democratic state based on the equality of three constituent peoples and all its citizens

Keywords: Constituency, Equality, Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Constitution of Bosnia and Herzegovina

About the Authors: Krišto B.[orjana], House of Representatives, Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, Trg Bosne i Hercegovine 1, 71 000 Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, borjana.kristo@parlament.ba; Čolak B.[ariša], House of Peoples, Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, Trg Bosne i Hercegovine 1, 71 000 Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, barisa.colak@parlament.ba

1. Uvod

Izorno zakonodavstvo u svakoj demokratskoj državi je pozicionirano na najveći mogući rang, nerijetko ima snagu ustavnog zakonodavstva, što znači da se donosi po postupku predviđenom za izmjenu i donošenje ustava. Izborni zakon Bosne i Hercegovine nametnuo je Ured visokog predstavnika (OHR) 2001. godine i do sada je mijenjan 20 puta. Ustavni sud Bosne i Hercegovine (Ustavni sud) je donio tri značajne odluke koje se odnose na pojedine odredbe Izbornog zakona BiH. Radi se o odluci br. U-9/09 od 26. studenoga 2010. godine koja se odnosi na pojedine odredbe Izbornog zakona BiH i Statuta Grada Mostara za koje je utvrđeno da nisu u skladu s Ustavom BiH i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, zatim odluci br. U-23/14 od 1. prosinca 2017. godine koja se odnosi na pojedine odredbe Izbornog zakona BiH za koje je utvrđeno da nisu u skladu s Ustavom BiH, te odluci br. U-3/17 od 6. srpnja 2017. godine kojom je utvrđeno da Prijedlogom izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH predloženog od Kluba Hrvata u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda. Kako Parlamentarna skupština BiH u određenom roku nije uskladila Izborni zakon s odlukama Ustavnog suda broj U-9/09 i 23/14, Ustavni sud je svojim rješenjem stavio izvan snage neustavne odredbe Izbornog zakona i Statuta Grada Mostara.

Klub Hrvata u Domu naroda je 16. rujna 2009. godine Ustavnom sudu podnio Zahtjev za ocjenu ustavnosti određenih odredbi Izbornog zakona Bosne i Hercegovine i Statuta Grada Mostara. Ustavni sud je utvrdio da odredbe Izbornog zakona BiH i Statuta Grada Mostara koje se odnose na različit broj birača u izbornim jedinicama – bivšim gradskim općinama u Mostaru krše odredbe članka 25.b Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, kao i odredbe koje se odnose na nemogućnost birača iz središnje zone Grada Mostara da biraju vijećnike koji bi ih zastupali, uz vijećnike koji zastupaju gradsko izorno područje za cijeli Grad Mostar, krše odredbe članka II 4. Ustava BiH i članka 25.b Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

2.Relevantne odredbe Izbornog zakona

Članak 19.2.:

„U sastav Gradskog vijeća ulazi tridesetpet (35) članova. Vijećnici u Gradskom vijeću se biraju u gradskoj izornoj jedinici i izbornim jedinicama gradskog područja, na način utvrđen u članku 19.4. ovog Zakona.“

„Gradska izorna jedinica u smislu prethodnog stavka obuhvaća cijelo područje Grada definirano u članku 5 Statuta Grada Mostara.“

„Izborne jedinice gradskog područja u smislu stavka 1. ovog članka su bivše gradske općine kako je to definirano člankom 7. i člankom 15. Statuta Grada Mostara.“

Članak 19.4.

„Sedamnaest (17) vijećnika se bira iz gradske izborne jedinice. Minimalno četiri (4) vijećnika iz svakog od konstitutivnih naroda i jedan (1) vijećnik kao pripadnik skupine „ostalih“ se bira iz gradske izborne jedinice.“

„Tri (3) vijećnika se biraju iz svake od šest izbornih jedinica gradskog područja.“

„Izborna jedinica gradskog područja 1 sastoji se od bivše gradske općine Mostar Sjever.“

„Izborna jedinica gradskog područja 2 sastoji se od bivše gradske općine Mostar Stari Grad.“

„Izborna jedinica gradskog područja 3 sastoji se od bivše gradske općine Mostar Jugoistok.“

„Izborna jedinica gradskog područja 4 sastoji se od bivše gradske općine Mostar Jug.“

„Izborna jedinica gradskog područja 5 sastoji se od bivše gradske općine Mostar Jugozapad.“

„Izborna jedinica gradskog područja 6 sastoji se od bivše gradske općine Mostar Zapad.“

„Niti jedan od konstitutivnih naroda, niti iz skupine „ostalih“ ne mogu imati više od petnaest (15) svojih predstavnika u Gradskom vijeću.“

Relevantne odredbe Statuta Grada Mostara:

Članak 5.

Teritorij Grada

„Teritorij Grada obuhvaća jedinstveno, nepodijeljeno područje sukladno stanju područja prema katastarskim crtama rubnih dijelova na dan 1. siječnja 1991. godine, modificiranog Općim okvirnim sporazumom za mir u BiH, potpisanim 14. prosinca 1995. godine.“

Članak 7.

Gradska područja

1. „U Gradu se formira šest (6) gradskih područja koja dogovaraju bivšim gradskim općinama.
2. Podružnice Gradske uprave se formiraju isključivo u svrhu pružanja maksimalnog obima usluga građanima u njihovom okruženju.
3. Gradska područja Grada su izborne jedinice sukladno članku 15. ovog Statuta.“

Članak 15.

Izbori za Gradsko vijeće

1. „Vijećnici u Gradskom vijeću se biraju u izbornim jedinicama.
2. Izborne jedinice u Gradu su područja Grada i šest gradskih područja, kako je definirano u člancima 5. i 7. ovog Statuta i mapi priloženoj u Privremenom statutu objavljenom u „Gradskom službenom glasniku Grada Mostara“ od 20. veljače 1996. godine (GSG. Grada Mostara, br.1/96,20. veljače 1996. godine),koja je sastavni dio ovog Statuta.“

Članak 17.

Raspodjela mandata

1. „U svakom gradskom području se biraju po tri (tri) vijećnika. Preostalih sedamnaest (17) vijećnika se bira na području Grada kao jedne izborne jedinice (u daljnjem tekstu Gradska lista).
2. Najmanje četiri (4) kandidata iz reda svakog konstitutivnog naroda i jedan (1) kandidat iz reda Ostalih sa Gradske liste će biti izabran u Gradsko vijeće.
3. Raspodjela mandata u Gradskom vijeću se vrši sukladno Izbornom zakonu BiH.“

Relevantne odredbe Ustava Bosne i Hercegovine

Članak II/4

„Uživanje prava i sloboda, predviđenih ovim člankom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovom ustavu, osigurano je za sve osobe u BiH bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovina, rođenje ili drugi status.“

Relevantne odredbe Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

Članak 25.

„Svaki građanin treba da ima pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika navedenih u članku 2. i bez nerazumnih ograničenja:

- a) Sudjeluje u vođenju javnih poslova, izravno ili preko slobodno izabranih zastupnika;
- b) Bira i bude biran pravedno provedenim, povremenim izborima sa općim i jednakim pravom glasa i tajnim glasovanjem, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača;“

Kad je riječ o odluci Ustavnog suda vezanoj za Grad Mostar, Ustavni sud je utvrdio da broj glasača u izbornim jedinicama gradskog područja Mostara varira od 29 522 glasača u Mostaru Jugozapad do 6 869 glasača u Mostaru Jugoistok. Radi se o tome da je razlika u vrijednosti glasa za 400% ili četiri puta veća u jednoj izbornoj jedinici u odnosu na drugu. Kako su granice izbornih jedinica ustvari granice bivših općina unutar Mostara koje su postale gradska područja (članak 7.1. Statuta) i one su mjerodavne za izbore u Gradsko vijeće Grada Mostara, a svakoj od njih šest se dodjeljuju po tri vijećnika, došlo je do diskriminacije biračkog tijela, odnosno narušavanja načela ustavnosti.

Naime, u izbornoj jedinici u kojoj su Hrvati u većini – Mostar Jugozapad vrijednost glasa je četiri puta manja od vrijednosti glasa u izbornoj jedinici Mostar Jugoistok u kojoj su Bošnjaci u većini.

Ustavni sud je utvrdio da glasači koji se nalaze u središnjoj zoni Grada Mostara nisu u ravnopravnom statusu s drugim građanima. To iz razloga što su stanovnici središnje zone lišeni mogućnosti birati dvije vrste vijećnika, jer nisu izborna područje, nego samo mogu glasovati za Gradsku listu.

U odluci Ustavnog suda broj U-23/14 (*predmet Ljubić*) Ustavni sud je utvrdio da pojedine odredbe Izbornog zakona nisu u skladu s člankom I/2 Ustava BiH. Radi se o odredbi Poglavlja B članka 10.12. stavka 2. u dijelu „svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“, te odredbe Poglavlja 20 - Prijelazne i završne odredbe Članak 20.16. A stavka 2. točka a – j.

U odluci Ustavnog suda broj U-3/17 – predmet Izjava Kluba izaslanika bošnjačkog naroda u Domu naroda PS BiH o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini, koja se odnosi na Prijedlog zakona o izmjeni i dopuni Izbornog zakona podnesenog od strane Kluba Hrvata u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, Ustavni sud je utvrdio da nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda u BiH.

Radi boljeg razumijevanja predmetne materije, navodimo relevantne propise:

Ustav Bosne i Hercegovine

Preambula

(...)

Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima) i građani Bosne i Hercegovine ovime utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine.

Članak I.

Bosna i Hercegovina

(...)

2. Demokratska načela

„Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

2. Dom naroda

Članak 6.

Sastav Doma naroda i izbor članova

1. „Sastav Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine će biti paritetan tako da svaki konstitutivni narod ima isti broj izaslanika.
2. Dom naroda sastoji se od pedesetosam izaslanika, i to po sedamnaest izaslanika iz reda svakog od konstitutivnih naroda i sedam izaslanika iz reda ostalih.
3. Ostali imaju prvo da ravnopravno sudjeluju u postupku većinskog glasanja (izmijenjen amandmanom XXXIII)

Članak 8.

1. „Izaslanike Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih izaslanika proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva.
 2. Broj izaslanika za Dom naroda koji se biraju u svakom kantonu razmjerni su broju stanovnika u svakom kantonu, s tim što se broj, struktura i način izbora izaslanika utvrđuje zakonom.
 3. U Domu naroda biti će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu.
 4. Izaslanike Bošnjake, Hrvate i Srbe iz svakog kantona biraju zastupnici iz reda tog konstitutivnog naroda u skladu sa izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu tog kantona, a izbor izaslanika iz reda ostalih urediti će se zakonom.
- (izmijenjen amandmanom XXXIV)

Relevantne odredbe Izbornog zakona

Članak 10.10.

„Kantonalna zakonodavna tijela biraju 58 izaslanika u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH, 17 iz reda bošnjačkog, 17 iz reda srpskog, 17 iz reda hrvatskog naroda i sedam iz reda ostalih.“

Članak 10.12.

1. „Broj izaslanika iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih koji se biraju u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH iz zakonodavnog tijela svakog kantona je proporcionalan broju stanovnika kantona prema posljednjem popisu. Središnje izborno povjerenstvo BiH određuje, nakon svakog popisa, broj izaslanika koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, a koji se biraju iz zakonodavnog tijela svakog kantona.“
2. „Za svaki kanton, broj stanovnika iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih se dijeli brojevima 1, 3, 5, 7, itd., sve dok je to potrebno za raspodjelu. Brojevi koji se dobiju

kao rezultat ovih dijeljenja predstavljaju količnike svakog konstitutivnog naroda i ostalih u svom kantonu. Svi količnici konstitutivnog naroda se redaju zasebno po veličini tako da se najveći količnik svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih stavlja na prvo mjesto. Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu. Najveći količnik za svaki konstitutivni narod u svakom kantonu se briše sa liste količnika tog konstitutivnog naroda, a preostala mjesta se daju konstitutivnim narodima i ostalim, jedno po jedno, od najvećeg prema najmanjem, prema preostalim količnicima na listi.“

Članak 20.16.A

1. „Do potpune provedbe Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, raspodjela mjesta po konstitutivnom narodu koja je obično uređena Poglavljem 10., potpoglavlje B ovog zakona odvija se u skladu s ovim člankom.“
2. „Do organiziranja novog popisa, kao osnova koristi se popis iz 1991. godine tako da svaki kanton bira sljedeći broj izaslanika:
 - a) Iz zakonodavnog tijela kantona br. 1, Unsko-sanski kanton, bira se pet izaslanika, uključujući dva iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog i dva iz reda srpskog naroda;
 - b) Iz zakonodavnog tijela kantona br. 2, Posavski kanton, biraju se tri izaslanika, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda;
 - c) Iz zakonodavnog tijela kantona br. 3, Tuzlanski kanton, bira se osam izaslanika, uključujući tri iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog, dva iz reda srpskog naroda i dva iz reda ostalih;
 - d) Iz zakonodavnog tijela kantona br. 4, Zeničko-dobojski kanton, bira se osam izaslanika, uključujući tri iz reda bošnjačkog, dva iz reda srpskog naroda i jedan iz reda ostalih;
 - e) Iz zakonodavnog tijela kantona br. 5, Bosansko-podrinjski kanton-Goražde, biraju se tri izaslanika, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda;
 - f) Iz zakonodavnog tijela kantona br. 6, Srednjobosanski kanton, bira se šest izaslanika, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, tri iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda i jednog iz reda ostalih;
 - g) Iz zakonodavnog tijela kantona br. 7, Hercegovačko-neretvanski kanton bira se šest izaslanika, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, tri iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda i jednog iz reda ostalih;
 - h) Iz zakonodavnog tijela kantona br. 8, Zapadnohercegovački kanton, biraju se četiri izaslanika, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, dva iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda;
 - i) Iz zakonodavnog tijela kantona br. 9, Kanton Sarajevo, bira se 11 izaslanika, uključujući tri iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog i pet iz reda srpskog naroda i dva reda ostalih i
 - j) Iz zakonodavnog tijela kantona br. 10, Kanton 10, biraju se četiri izaslanika, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, dva iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda.“

Pitanje koje je legitimno postaviti jeste zašto je uopće došlo do toga da je Ustavni sud morao donijeti tri predmetne odluke ili zašto su zahtjevi za ocjenu ustavnosti pojedinih odred-

bi Izbornog zakona ili Statuta Grada Mostara osporavali hrvatski predstavnici u strukturama vlasti Bosne i Hercegovine. Odgovor na to pitanje vrlo je jednostavan, a uzrokovan je najvećim dijelom međunarodnim intervencijama kako na Ustav Federacije BiH, tako i na Izborni zakon i Statut Grada Mostara. Dakle, sve ono što je osporeno, nametnuto je na nedemokratski način od strane Ureda visokog predstavnika i nije dobilo svoju potvrdu u demokratskoj zakonodavnoj proceduri. Zato je Ustavni sud te odredbe proglasio diskriminirajućim, neustavnim, odnosno odredbama koje su protivne Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima. Ovakvom intervencijom od strane OHR-a dovedene su u pitanje sve vrijednosti utemeljene na demokratskim načelima, vladavini prava te pravnoj državi kao nužnoj pretpostavci za političku stabilnost i pravnu sigurnost. Upravo zbog toga je u Bosni i Hercegovini gotovo pravilo stanje političkog previranja i političkih kriza, ne samo tijekom predizbornog vremena nego i u vrijeme uspostave vlasti koja gotovo redovito traje jako dugo, ali i kroz čitavo vrijeme (ne)funkcioniranja vlasti.

Krize su postale skoro normalna pojava u Bosni i Hercegovini, traju u kontinuitetu, samo se njihov intenzitet mijenja. To dovodi do sve većeg antagonizma i političke nestabilnosti, što za posljedicu ima jako mali broj investicija, slab gospodarski rast i veliki odljev mladih i stručnih kadrova iz Bosne i Hercegovine.

Kada je riječ o Ustavu Federacije i Izbornom zakonu, kao posljedici međunarodne intervencije, u Domu naroda Federacije od ukupno 58 izaslanika 35 izaslanika bira se u izbornim jedinicama s bošnjačkom većinom, od čega 12 Bošnjaka, 12 Srba, šest Hrvata i pet ostalih, a u izbornim jedinicama s hrvatskom većinom svega 11 izaslanika, od čega tek pet Hrvata. Činjenica da se više izaslanika iz reda hrvatskog naroda (6) bira u većinskim izbornim bošnjačkim jedinicama, a svega pet u većinskim hrvatskim jedinicama, govori sama za sebe. Očito je na ovaj način u potpunosti narušeno načelo slobodnih i demokratskih izbora i legitimnog predstavljanja, jer se izaslanici u Dom naroda Federacije biraju s prostora u kojima uopće ne žive ili žive u zanemarivo malom broju. Time se uskraćuje mogućnost legitimnog izbora izaslanika s prostora u kojima žive i u kojima je taj narod zastupljen u značajnijem broju. Kao primjer je Bosansko-podrinjska županija u kojoj je po popisu iz 1991. godine živjelo 81 ili 0,01% stanovnika koji su se izjašnjavali kao pripadnici hrvatskog naroda, a po posljednjem popisu taj je broj spao na 24 ili 0,00%.

Posavska županija je u Dom naroda davala jednog Hrvata a broji 44 657, odnosno 7,31% od ukupnog broja Hrvata u Federaciji, što predstavlja odstupanje od 588 puta po popisu iz 1991. godine, odnosno 1860 puta po posljednjem popisu stanovništva. Ustavni sud je upravo zbog uloge Doma naroda koji je primarno dom koji štiti konstitutivnost i ravnopravnost konstitutivnih naroda utvrdio neustavnost ovakvih odredbi u Izbornom zakonu. Ovo iz razloga jer je u Izbornom zakonu propisano da se iz svake izborne jedinice, bez obzira na to žive li u njoj pripadnici pojedinog konstitutivnog naroda ili ne, u Dom naroda Federacije bira po jedan pripadnik iz svakog od tri konstitutivna naroda.

Ustavni sud je utvrdio neustavnost ovakve odredbe Izbornog zakona, značaj ove odluke je iznimno velik ne samo za izbor izaslanika u Dom naroda nego i za izbor članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine. U Izbornom zakonu BiH je propisano da se članovi Predsjedništva (jedan Hrvat i jedan Bošnjak) biraju iz Federacije BiH kao jedne izborne jedinice na neposrednim izborima sa zajedničke kandidatske liste. Ovako rješenje ne osigurava legitiman izbor članova Predsjedništva i u izravnoj je funkciji izbornog inženjeringa. Zbog izrazite većine Bošnjaka u Federaciji (70,4%) ovakvim rješenjem se omogućava da član Predsjedništva iz hrvatskog naroda bude izabran ne samo uz pomoć bošnjačkih glasova nego isključivo bošnjačkim glasovima. Zato je Ustavni sud svojim odlukama poseb-

no naglasio da se „prema općem načelu demokracije pravo na demokratsko odlučivanje ostvaruje legitimnim političkim predstavljanjem koje mora biti utemeljeno na demokratskom izboru onih koje predstavlja i čije interese se zastupa“ (U-23/14 Službeni glasnik BiH 01/17:2017:23). Dakle, samo je legitimitet predstavljanja stvarni temelj za sudjelovanje u vlasti i demokratsko odlučivanje, neovisno o tome je li u pitanju izbor izaslanika za Dom naroda Federacije ili članova Predsjedništva, a što je i zahtjev općeg načela demokracije da jedan narod drugom ne bira političke predstavnike.

Kada je riječ o izboru izaslanika za Dom naroda Federacije, važno je istaknuti da nametnute odredbe od strane visokog predstavnika na Ustav Federacije za izbor predsjednika i dva dopredsjednika Federacije traže jednu trećinu (6/17 izaslanika) u svakom od klubova konstitutivnih naroda, što je sasvim dostatno da izaslanici izabrani u Dom naroda od strane bošnjačkog biračkog tijela mogu sami izabrati predsjednika i dva dopredsjednika Federacije. Ovo iz razloga što se njihov izbor više ne mora odvijati u oba doma federalnog Parlamenta, kao što je to propisivala izvorna odredba Ustava Federacije. Prema nametnutom rješenju od strane OHR-a, ako u prvom krugu glasanja nema potrebne većine u oba doma (u Domu naroda po klubovima), u drugom krugu dovoljna je većina u jednom od domova, a to je naravno Zastupnički dom u kojem Bošnjaci imaju izrazitu većinu. Na taj način Bošnjaci mogu sami izabrati predsjednika i dva dopredsjednika Federacije, a time i kompletnu izvršnu vlast u Federaciji – Vladu Federacije.

Kada je riječ o zastupničkim domovima, Ustavni sud zaključuje da se pravo na demokratsko odlučivanje legitimnim političkim predstavljanjem temelji na demokratskom izboru svih građana koji žive u Federaciji, jer tako izabrani zastupnici predstavljaju i zastupaju njihove interese. Dakle, izabrani zastupnici u Zastupničkom domu su zastupnici i predstavnici svih građana Federacije, njihov izbor zasniva se na univerzalnom i jednakom pravu glasa da biraju i da budu birani.

Međutim, kad je riječ o Domu naroda, Ustav Federacije propisuje da će sastav Doma naroda biti paritetan, tako da svaki klub konstitutivnog naroda ima isti broj izaslanika (po 17), a kao temeljno pitanje od vitalnog nacionalnog interesa propisuje ostvarivanje prava konstitutivnog naroda da bude adekvatno zastupljen u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti. Ustavni sud na više mjesta u obrazloženju svojih odluka posebno naglašava kako Dom naroda nije dom federalnih jedinica, nego dom konstitutivnih naroda, bez obzira što je Federacija sastavljena od federalnih jedinica (kantona). Posebno se naglašava značaj legitimnog zastupanja u Domu naroda koji ima primaran zadatak štiti vitalne nacionalne interese konstitutivnih naroda.

U uvodnom dijelu (preambuli Ustava BiH) posebno se označavaju Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi koji zajedno s ostalima i građanima Bosne i Hercegovine utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine. BiH se definira kao demokratska država koja funkcioniše skladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora. Temeljem ove ustavne odredbe vlast se uspostavlja na slobodnim i demokratskim izborima, proistječe iz naroda i pripada narodu. Narod kao nositelj vlasti bira svoje političke predstavnike putem slobodnih i demokratskih izbora i ovlašćuje ih da u njegovo ime vladaju. Ustav BiH razlikuje konstitutivne narode Bošnjake, Hrvate i Srbe i ostale (pripadnike nacionalnih manjina i one koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici bilo kojeg od konstitutivnih naroda). Ustav BiH je označio konstitutivne narode kao posebne kolektivitete koji zajedno s ostalima i građanima BiH čine zajednicu državljana koja jednakopravno ostvaruje vlast putem svojih političkih predstavnika. Ustav je priznao jednaka prava i jednakopravan status konstitutivnim narodima, ali se postavlja pitanje na koji način može biti ostvaren taj Ustavom zajamčeni jednakopravni

status. To je moguće samo na način da svaki od konstitutivnih naroda slobodno bira svoje političke predstavnike u tijela kolektivnog zastupanja – Predsjedništvo i domove naroda. Presude Ustavnog suda na vrlo jasan način ukazuju što je legitimno predstavljanje i na koji način se ono ostvaruje. Opće načelo demokracije podrazumijeva pravo svakog naroda da bira svoje političke predstavnike, a ne da ih u njegovo ime bira drugi narod. Opće načelo demokracije podrazumijeva pravo na demokratsko odlučivanje legitimnim političkim predstavljanjem koje mora biti utemeljeno na demokratskom izboru one zajednice koja se predstavlja i čiji se interesi zastupaju. Drugim riječima, mora postojati veza između izabranih političkih predstavnika i onih koje oni predstavljaju i zastupaju, kako u domovima naroda tako i u Predsjedništvu BiH. Imajući u vidu značaj Doma naroda u odnosu na načelo konstitutivnosti naroda, nedvojbeno je da se to načelo u svojoj punini može ostvariti samo ako se popunjavanje Doma naroda bude zasnivalo na što potpunijem predstavljanju svakog od tri konstitutivna naroda. Samo na taj način moguće je postići optimalnu ravnotežu između građanskog i nacionalnog, između zaštite pojedinačnih građanskih prava i zaštite kolektivnih prava svakog od tri konstitutivna naroda. Stoga je legitiman izbor i legitimno predstavljanje osnovni preduvjet političke stabilnosti i pravne sigurnosti. Svaki drugi scenarij koji bi vodio daljnjoj unitarizaciji i dominaciji većinskog naroda nad manjebrojnijim narodom, odnosno majorizaciji manjebrojnijeg naroda, vodio bi daljnjoj destrukciji našeg društva i sasvim sigurno jest ozbiljna prijetnja za opstanak Bosne i Hercegovine kao višenacionalne zajednice. Zato je legitimno predstavljanje temeljni uvjet političke stabilnosti i pravne sigurnosti.

4. Zaključci

Nužno je žurno izmijeniti Izborni zakon na način legitimnog predstavljanja u tijelima kolektivnog zastupanja (domovi naroda i Predsjedništvo BiH).

Osiguranje legitimnog predstavljanja kroz izmjene Izbornog zakona pretpostavka je za uspostavljanje boljih odnosa između Bošnjaka i Hrvata i doprinos ukupnoj političkoj stabilnosti i pravnoj sigurnosti.

Stabiliziranjem političkih prilika osigurati će se nužne pretpostavke za daljnji razvoj i stabilnost demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini.

Legitimno predstavljanje kojim se osigurava politička stabilnost i pravna sigurnost preduvjet je promjene Ustava BiH u smislu uspostave funkcionalne, stabilne i demokratske države na načelima jednakopravnosti tri konstitutivna naroda i svih njezinih građana.

Bosna i Hercegovina bi na taj način u potpunosti ostvarila pretpostavke što skorijeg pristupa euroatlantskim integracijama.

Literatura

- [1] Tadić, M., Ustavopravni položaj Hrvata u Bosni i Hercegovini, Hrvatska akademija za znanost i umjetnost u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2016.
- [2] Vukoja, I., Sitarski, M., Bosna i Hercegovina federalizam, ravnopravnost, održivost; Studija preustroja BiH u cilju osiguranja institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda, Institut za društveno-politička istraživanja (IDP), Mostar, 2016.
- [3] Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U-23/14, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 01/17

- [4] Odluka Ustavnog suda U-3/17, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 54/17
- [5] Odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine“, http://mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA
- [6] Rješenje Ustavnog suda broj U-23/14, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 54/17
- [7] Odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetu „Zornić protiv BiH“ <http://mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=4745&langTag=bs-BA>
- [8] Odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetu „Pilav protiv Bosne i Hercegovine“, <http://mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=4745&langTag=bs-BA>
- [9] Ustav Bosne i Hercegovine, http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/Hr/annex4.html
- [10] Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, [http:// www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.htm](http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.htm)

