

REFORMA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA - PRVI KORAK KA OSTVARENJU HRVATSKE NACIONALNE SUVERENOSTI I FUNKCIONALNOSTI BiH

Sažetak: Proces dekonstituiranja Hrvata u Bosni i Hercegovini je započeo vanustavno nametnutim izmjenama Izbornog zakona na prijedlog voditelja misije OEES-a u BiH Roberta Bery-a. 2000., a nastavljen u 2002., nametnutim amandmanima na Ustav Federacije BiH od strane visokog predstavnika Petritsch-a. Ovi amandmani, kao rezultat su imali dalje dekonstituiranje Hrvata, te osnaživanje podjele Bosne i Hercegovine na dva entiteta, Srpski dominantnu Republiku Srpsku i bošnjački dominantnu Federaciju BiH. Najteže posljedice za hrvatsku konstitutivnost i ravnopravnost su proizlazile iz promjene Izbornog zakona koja se odnosila na izbor izaslanika/delegata u Dom naroda Federacije. Izborna pravila su omogućila bošnjačkim većinskim županijama da uvijek izaberu većine u svim klubovima. Ove izmjene su bile motiv da 2014., kao predsjedatelj Zastupničkog doma PS BiH, uputim Zahtjev za ocjenu ustavnosti Izbornog zakona BiH u dijelu koji se odnosio na izbor izaslanika u Dom naroda Federacije. Ustavni sud je proglasio određene članke Izbornog zakona protuustavnim. Ove odluke Ustavnog suda pokazuju put kako nastaviti na putu ispravljanju narušenih rješenja Daytonskog mirovnog sporazuma. Do ostvarenja pune konstitutivnosti i suverenosti Hrvatskog naroda i izgradnje funkcionalne i samoodržive Bosne i Hercegovine moguće je doći samo temeljitom ustavnim reformom koja će uvažiti pravo hrvatskog naroda da odluči o unutarnjem uređenju države u kojoj želi živjeti.

Ključne riječi: Izborni zakon, amandmani na Ustav Federacije, Dom naroda Federacije, konstitutivnost naroda, ravnopravnost, Ustavni sud BiH

Podatci o autorima: Prof. dr. sc. Božo Lj.[ubić], Hrvatski sabor, Odbor za Hrvate izvan Hrvatske Zagreb Trg Svetog Marka 6 Republika Hrvatska, bozoljubic1@gmail.com; Josip M.[erdžo], HNS, Glavni tajnik Hrvatskog narodnog sabora BiH, Trg hrvatskih velikana, Mostar, BiH, josip.merdzo@gmail.com

Ljubić, B.; Merdžo, J.

REFORM OF ELECTORAL LEGISLATION - FIRST STEP TO ACCOMPLISHING CROATIAN NATIONAL SOVEREIGNTY AND FUNCTIONALITY OF BiH

Abstract: Process of de-constituting Croats in Bosnia and Herzegovina started with unconstitutionally imposed changes of the Election Law following the proposal of the head of OSCE's mission in BiH Robert Berry in 2000, and continued in 2002 with imposed amendments to the Constitution of the Federation of BiH by high representative Petritsch. These amendments, resulted in further de-constitution of Croats and strengthening division of Bosnia and Herzegovina in two entities – Serb dominated Republika Srpska and Bosniak dominated Federation of BiH. The gravest consequences for Croatian constitutiveness and equality originated from the changes of the Election Law regarding election of delegates in the House of Peoples of the Federation. Election rules allowed cantons with Bosniak majority to always elect majority in all Clubs. These changes were a motif for me, as a speaker of the House of Representatives of the PA BiH, to send a Request to review the constitutionality of the BiH Election Law in the part that refers to the election of delegates in the House of Peoples of the Federation. Constitutional Court declaring certain articles of the Election Law unconstitutional. These decisions give confidence and show the way how to continue with correcting disrupted solutions of the Dayton Peace Agreement. Accomplishment of full constitutiveness and sovereignty of Croatian people and construction of functional and self-sustaining Bosnia and Herzegovina can be attained only with fundamental constitutional reform which will recognize the right of Croatian people to decide on the internal organization of the state where it wants to live.

Key words: Election Law, Petritsch's amendments on the Constitution of the Federation, House of Peoples of the Federation, constitutiveness of peoples, equality, Constitutional Court of BiH

Authors data: Prof. Božo Lj.[ubić] Ph. D., Croatian Parliament, Committee for Croats outside Croatia, address: Trg Svetog Marka 6 Republika Hrvatska, bozoljubic1@gmail.com; Josip M.[erdžo], HNS, Secretary General of the Croatian National Assembly, address: Trg hrvatskih velikana, Mostar, josip.merdzo@gmail.com

1. Uvod

Jedno od najvažnijih pitanja s kojim se danas suočavamo je 'kakva je budućnost Bosne i Hercegovine?'. Dakle, ne pitanje budućnosti ovakve BiH. Ovakva BiH nema budućnost. To pitanje je usko povezano s pozicijom Hrvata u BiH pa se može dovesti u korelaciju sudbina BiH i pozicija hrvatskog naroda u njoj.

Izorno pravo je jednom od temeljnih ljudskih prava a ono je nametnutim promjenama mirovnog sporazuma iz Dayton, građanima hrvatske nacionalnosti te Hrvatima kao narodu oduzeto. Bosna i Hercegovina je temeljem Aneksa IV mirovnog sporazuma iz Dayton konstituirana u administrativno teritorijalnom smislu kao konfederacija/federacija, a u institucionalnom smislu kao konsocijacijska demokracija. Po tome je Bosna i Hercegovina najbližija Belgiji i Švicarskoj koje su ravnotežu između osobnih/građanskih prava i kolektivnih prava etničkih/jezičnih skupina riješile na različit, ali očito zadovoljavajući, način.

Bosna i Hercegovina očito nije riješila nacionalno pitanje, što je uzrok svih problema s kojima se suočavamo od Dayton do danas. Iako osnovni principi Ustava iz Dayton jamče konstitutivnim narodima jednaka prava (vidi Preambulu Ustava) ovi principi nisu dosljedno operacionalizirani kroz ostatak Ustava jer su u administrativno teritorijalnom pogledu predviđena dva entiteta za tri konstitutivna naroda s tim da su Hrvati relativno malobrojniji u obadva entiteta. Ova nekonzistentnost teritorijalne organizacije je djelomično kompenzirana institucionalnim instrumentima putem Izbornog zakona te strukturom i načinom odlučivanja entitetskih vlada, Vijeća ministara te dvodomnim parlamentima kako na razini entiteta tako i na razini države.

Bez obzira na pozivanje na sve međunarodne konvencije o građanskim i kolektivnim pravima, činjenica je da su ustavotvorci iz Dayton sankcionirali rezultate rata i jedan entitet ozakonili kao srpski (što potvrđuje samo ime ali i institucije), a drugi kao hrvatsko-bošnjački koji je uz to od Washingtonskog sporazuma zadržan u federalnom obliku kakav je i „prinesen“ u Dayton. Temeljem toga su ostvarivana ili oduzimana nacionalna prava Bošnjaka i Hrvata u Republici Srpskoj i Srba u Federaciji. Sve do nametanja promjena Izbornog zakona i amandmana na ustave entiteta od strane R. Barry-ja i W. Petritscha pozicija hrvatskog naroda barem u Federaciji je bila zadovoljavajuća. U sastavu Vlade Federacije je bio paritet (gdje ministar bio Bošnjak zamjenik je bio Hrvat i obratno), vrijedio je institut dogovora između ministra i zamjenika, a u pogledu odlučivanja u Vladi postojala je mogućnost ograničenog veta. Dom naroda se sastojao od po 30 delegata/izaslanika Hrvata i Bošnjaka a za predlaganje predsjednika Federacije bila je neophodna najmanje polovica delegata svakog kluba, te se niti teoretski nije moglo desiti da predsjednik Federacije te Vlada Federacije bude izabran protivno legitimno izraženoj izbornoj volji jednog od dva naroda u Federaciji. Iako su entiteti i unutra i vani bili prepoznati jedan kao srpski, a drugi kao bošnjačko-hrvatski, te je međusobno povjerenje po horizontali između konstitutivnih naroda, ali i po vertikali prema institucijama, raslo je iz godine u godinu. Definitivni disbalans je uslijedio nakon

izmjena Izbornog zakona i Ustava entiteta, nedosljednim diskriminatornim provođenjem Odluke Ustavnog suda BiH „o konstitutivnosti sva tri naroda na čitavoj teritoriji Bosne i Hercegovine“. Promijenjena je struktura i način odlučivanja u vladama entiteta, promijenjen je način izbora, broj delegata i procedura odlučivanja konstitutivnih naroda te procedura kandidiranja predsjednika/dopredsjednika u Domu naroda Federacija. Posljedica je da su Hrvati izgubili konstitutivnost u entitetu Federacije, a u entitetu Republika Srpska nisu dobili ništa. Bosna i Hercegovina je zapravo uspostavljena kao zbir dva entiteta jedan sa srpskom većinom i dominacijom a drugi s bošnjačkom većinom i dominacijom. Nacionalna struktura Vlada entiteta to jasno zrcali: Vlada Federacije BiH ima sada 8 ministara Bošnjaka plus premijer, pet ministara Hrvata i tri ministra Srba (koji su u pravilu rezultat bošnjačke političke volje). Vlada RS, ima 8 ministara Srba plus premijer, pet ministara Bošnjaka, tri ministra Hrvata (u pravilu izraz srpske političke volje).

Rezultat je ustavno i zakonsko oduzimanje prava Hrvata uključujući i pravo izbora legitimnih predstavnika i u institucije Ustavom predviđene za narodno zastupanje (Predsjedništvo i domovi naroda) a slijedom toga i oduzimanje prava odlučivanja rezultatima svoga rada i korištenja prirodnih resursa na teritorijima koje Hrvati su povijesno nastanjivali i koje danas nastanjuju.

2. Analiza političkog ambijenta

S obzirom da još uvijek niti u BiH niti među sponzorima i potpisnicima Daytonu nema spremnosti za ustavnu reformu koja bi uključivala novu teritorijalno administrativnu reorganizaciju u kojoj bi bila i federalna jedinica/jedinice s hrvatskom većinom (sukladno osnovnim principima Daytonu), odlučili smo kroz izmjene Izbornog zakona BiH, sukladne temeljnim načelima Ustava iz Daytonu, uspostaviti institucionalnu ravnotežu između tri konstitutivna naroda. Stoga smo podnijeli Zahtjev za ocjenu ustavnosti određenih odredbi Izbornog zakona u dijelu izbora Doma naroda u Federaciji BiH. Osnovni cilj ovog Zahtjeva je omogućiti i Hrvatima ostvarenje narodne izborne volje kroz izbor legitimnih političkih predstavnika u institucije entiteta i Bosne i Hercegovine ustavima predviđene za narodno predstavljanje/zastupanje.

Tijekom 2016. i početkom 2017. godine Ustavni sud BiH je usvojio nekoliko iznimno važnih odluka koje se odnose na izbornu zakonodavstvo. Tu je u prvom redu odluka U-23/14 na temelju zahtjeva za ocjenu ustavnosti dijela Izbornog zakona BiH koji se odnosi na popunu Doma naroda parlamenta FBiH koji je podnio dr. Božo Ljubić u rujnu 2014. godine (u to vrijeme predsjedatelj Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH), te dvije odluke koje su slijedile nakon toga. Iz obrazloženja tih odluka vidljiv je jasan stav Ustavnog suda BiH u prilog konstitutivnosti tri naroda u BiH kroz osiguranje legitimnog predstavljanja u domovinu naroda ali i u Predsjedništvu izmjenama Izbornog zakona, čiji su pojedini članci proglašeni neustavnima i diskriminatornima.

Određena načela koja se odnose na navedena pitanja su više puta jasno ponovljena, osobito kad je hrvatska strana u pitanju (Deklaracija VI zasjedanja HNS-a BiH) ali i na multilateralnim sastancima legitimnih političkih predstavnika tri naroda u BiH, te u dokumentima Europskog parlamenta kao i Kongresa SAD;

- 1) Na sastanku lidera šest stranaka parlamentarne većine koji je održan 20. studenog 2012. u Mostaru potpisana je zajednička Izjava u kojoj stoji kako će stranke potpisnice

raditi na: Izradi i donošenju ustavnih rješenja koja će osigurati punu ustavnu i institucionalnu jednakopravnost sva tri konstitutivna naroda i pripadnika ostalih, odnosno građana koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda Bosni i Hercegovini, uključujući i usklađivanje Ustava BiH s odlukom europskog Suda u Strasbourgu za ljudska prava na način koji će osigurati izbor legitimnih predstavnika u Predsjedništvo i Dom naroda BiH, tj. da pripadnici jednog naroda ne biraju predstavnike drugog naroda.

- 2) Na sastanku lidera političkih strana održanom u Bruxelles-u 1. listopada 2013. potpisano je 7 principa koji vrlo jasno zagovaraju potrebu izbora legitimnih predstavnika konstitutivnih naroda i ostalih te sprečavanje nametanja izborne volje.
- 3) Rezolucija Europskog parlamenta od 6. veljače 2014. o Bosni i Hercegovini u kojoj se jasno traži poštivanje *legitimnog predstavljanjakako bi se osigurao put BiH-a u EU*.
- 4) Rezolucija 477. Zastupničkog doma Kongresa Sjedinjenih Američkih Država od 9. listopada 2015. godine, u povodu 20. obljetnice Daytonskog mirovnog sporazuma, u kojoj se jasno naglašava reduciranje ustavnih prava hrvatskog naroda što izravno dovodi do političke i administrativne disfunkcionalnosti Bosne i Hercegovine, te se traži spriječavanje budućeg slabljenja hrvatske pozicije.
- 5) Uvažiti preporuke iz Rezolucije EU parlamenta iz veljače 2017., te posebno imati u vidu točke 4. i točku 17. Rezolucije koje snažno afirmiraju ustroj Bosne i Hercegovine na načelima federalizma, decentralizacije i legitimnog predstavljanja

Imajući u vidu prethodno navedene činjenice bitno je da sve strane u razgovorima još jednom potvrde opredijeljenost prema načelima (principima) prema kojima će se poštovati legitimna volja konstitutivnih naroda (i ostalih) za svaku poziciju i tijelo koje podrazumijeva nacionalnu (etničku) pripadnost, te da će u javnim nastupima takvo stajalište biti jasno i nedvosmisleno zastupano.¹ Imajući u vidu odluku Ustavnog suda U-23/14 onda ovo pitanje nadilazi okvir političkog dogovora i primjene dogovorenih načela, te postaje obvezujuća zakonodavno pravna kategorija.

Izmjene Izbornog zakona oko izbora članova Predsjedništva BiH impliciraju prethodne izmjene Ustava BiH (Sejdić-Finci)². Rješavanje Sejdić-Finci (S-F) povlači za sobom izmjene u sastavu Doma naroda BiH i uvođenje (kluba) ostalih. Da kojim slučajem BiH još nije ratificirala Protokol 12., problem Sejdić-Finci ne bi ni postojao, ali bi i dalje postojala mogućnost nelegitimnog izbora hrvatskog člana Predsjedništva BiH i to je temeljni problem koji treba riješiti.

3. Osvrt na razmatrane modele

Ako se uđe u razgovore sa ciljem implementacije presude, ali i osiguranja legitimne volje konstitutivnih naroda, kod izbora članova Predsjedništva BiH postoje dva moguća pristupa: neizravni i izravni³.

¹ Daytonski mirovni sporazum je dominantno utemeljena političkom i vojnom sporazumnom prihvaćanju odnosa tri strane u BiH i na tom 'trojstvu' treba graditi sve procese

² Presuda suda u Strazburu (S-F) je utemeljena na Protokolu br. 12 Europske konvencije o ljudskim pravima i to je bio prvi takav predmet u povijesti suda koji se pozivao na navedeni Protokol. Zanimljivo je da je vrlo mali broj zemalja u Europi ratificirao ovaj Protokol (Albanija, Armenija, BiH, Hrvatska, Gruzija, Finska, Nizozemska, Makedonija Rumunija i Srbija), druge zemlje to nisu učinile iako je isti stupio na snagu 2005. godine! Dakle ogromna većina zemalja EU nije ratificirala Protokol 12!

³ Podsjećanja radi: tijekom prethodnih pregovora hrvatska strana je inzistirala da pitanje izbora bude sastavni dio

Neizravni model je jasno preciziran i postoji napisan u obliku amandmana na Ustav⁴. Kod razmatranja mogućih rješenja za izravni model dobro bi bilo predočiti jednostavna i logična rješenja koja osiguravaju dosljedno poštivanje principa potvrđenih na početku pregovora. Dakle, FBiH kao jedna izborna jedinica⁵ s čijeg teritorija se biraju dva člana Predsjedništva treba imati dva izborna područja s jasnim kapacitetom da u jednom od tih područja Hrvati mogu izabrati člana Predsjedništva bez mogućnosti utjecaja Bošnjačkog biračkog tijela ili 'ostalih' na taj ishod.

U političkom smislu potrebno je stalno naglašavati da takav model nije nikakvo 'razbijanje' BiH, nego najbolji mogući korak ka njenoj stabilizaciji i poštivanju legitimne volje naroda. Ovdje treba imati u vidu i ostale bitne aspekte implementacije presude S-F. Imajući u vidu kako jedan od pristupa implementaciji predviđa, u ovisnosti o tumačenju, brisanje etničkog prefiksa kandidata, što je izuzetno delikatno pitanje s obzirom da iz osnova mijenja sam koncept uređenja iz Dayton⁶ relativizirajući tronacionalnu ustavotvornost i konstitutivnost. Međutim čak ako bi se i prihvatio takav koncept ostaje u Ustavu problematika kod donošenja pojedinih odluka iz nadležnosti Predsjedništva BiH. Procedura predviđena sadašnjim odredbama Ustava predviđa da se pitanje oko kojeg je član Predsjedništva iskazao veto u slučaju da se radi o članu koji je izabran sa teritorija FBiH uputi onom klubu Doma naroda Parlamenta FBiH kojem dotični član Predsjedništva nacionalno pripada. Ta odredba postaje neprimjenjiva (ako bi se brisao nacionalni predznak člana Predsjedništva) jer postoji hipotetička mogućnost da kandidati za članove Predsjedništva neće biti nacionalno (etnički) definirani što bi dovelo ovaj bitan ustavni mehanizam funkcioniranja Predsjedništva u stanje neprimjenjivosti. Ovdje se treba imati u vidu i stav Ustavnog suda BiH (U-23/14) gdje Sud koristi termine legitimnog zastupanja i predstavljanja. Dakle, ako se već treba osigurati mogućnost kandidiranja svim građanima BiH bez obzira na pripadnost konstitutivnim narodima (S-F), onda treba voditi računa da se zastupanje i predstavljanje onih koji su izabrani dovede u korelaciju s konstitutivnim narodima.

Dakle, implementacija Odluke Europskog suda za ljudska prava temeljem apelacije S-F nika-ko nije samo pitanje prava pripadnika nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih već eminentno pitanje odnosa tri konstitutivna naroda u BiH, na što je već prilikom donošenja ove odluke ukazala sutkinja Mijović iz BiH (čemu se pridružio i sudac Hajijev) i sudac Bonello s Malte (Presuda Europskog suda za ljudska prava, Strasbourg 22.12. 2009).

Sutkinja Mijović: "Moje opće napomene ponajprije su usmjerene na činjenicu da je, kako je to u svom izdvojenom mišljenju naglasio i sudija Bonello, Veliko vijeće omanulo u analizi kako historijske pozadine, tako i okolnosti pod kojima je Ustav BiH donesen. Vjerujem da je Sud, postupivši tako, zanemario i sopstvenu prethodnu praksu u kojoj se u svakom predmetu bavio izučavanjem svih faktora relevantnih za značaj krajnje odluke. Okolnosti ovog predmeta lično smatram izuzetno značajnim, jer su upravo te i takve okolnosti i dovele do strukture državnog uređenja Bosne i Hercegovine u sadašnjem obliku" ... "Dejtonskim mirovnim sporazumom konstituirana Bosna i Hercegovina, sačinjena je od dva entiteta, dok se u preambuli Ustav konstatira da samo Bošnjaci, Srbi i Hrvati čine konstitutivne narode. Druge etničke grupe koje nisu učestvovalе u oružanom sukobu ostavljene su po strani. Rješavanje njihove pravne pozicije, kao izuzetno osjetljivo pitanje, ostavljeno je za neka mirnija i politički manje osjetljiva vremena."

Ustava ili ustavnog zakona što je tada bilo prihvatljivo svim stranama.

4 Srpska strana nije bila spremna prihvatiti indirektni model izbora članova Predsjedništva iako bi taj model na izborima 2014 bio povoljniji za opciju koja ima većinu u klubu Srba u Domu naroda PSBiH.

5 Bošnjačka strana je inzistirala na ovakvom pristupu

6 Vidjeti napomenu uz fusnotu 1

Sudac Bonello, u svom izdvojenom mišljenju, je naglasio kako načelno i teoretski dijeli mišljenje većine o značaju nediskriminacije u procesu kandidiranja ali je nastavio da jenakon krajnje žestokih događaja iz 1992. koji su se ogledali u užasnim krvoprolićima, masakrima na etničkoj osnovi, međunarodna zajednica sponzorirala mirovno rješenje u vidu Dejtonskog mirovnog sporazuma ...“Sporazum je postignut dugotrajnim i upornim pregovaranjem čiji cilj je bio stvaranje institucionalnih tijela koja su se skoro isključivo bazirala na sistemu kontrola i balansiranja između tri zaraćene etničke grupe. Konačno, bila je to najneizvjesnija ravnoteža koja je s teškim naporom postignuta, a koja je rezultirala krhkom trojnom simetrijom nastalom iz nepovjerenja i hranjenom sumnjama“

Zapravo sudac Bonello u čitavom svom izdvojenom mišljenju upozorava na opasnost narušavanja ravnoteže između tri konstitutivna naroda u proceduri izbora članova Predsjedništva BiH u slučaju usvajanja apelacije Sejdić - Finci napominjući da to zadire u samu esenciju Daytonskog mirovnog sporazuma.

Svoje izdvojeno mišljenje sudac Bonello završava:“Sud nije utvrdio da rizik od građanskog rata, izbjegavanje pokolja ili očuvanje teritorijalnog jedinstva, ima dovoljnu društvenu vrijednost da opravda izvjesna ograničenja prava ova dva aplikanta. Ja ne dijelim ovakvo mišljenje. Ja ne mogu podržati Sud koji sije ideale, a žanje krvoproliće.“

Ovime ne želimo dovoditi u pitanje potrebu implementacije Presude u slučaju Sejdić-Finci ali se ona mora i može provesti poštujući temeljno i „natkrovoljujuće načelo Ustava BiH“, načelo o konstitutivnosti i jednakopravnosti tri naroda u BiH.

Visoki predstavnik OHR-a V. Inzko je to također neizravno potvrdio u svom Izvješću generalnom tajniku UN-a iz svibnja 2017., komentirajući Odluku Ustavnog suda BiH u „slučaju Ljubić“ implicirajući potencijalne implikacije Odluke, na implementaciju presuda Evropskog suda u za ljudska prava u slučaju „Sejdić Finci“, „Zornić“ i „Pilav“ u kontekstu legitimnog predstavljanja pri izboru članova Predsjedništva BiH „Moj Ured će nastaviti pozorno pratiti razvoj glede implementacije odluke u „slučaju Ljubić“

Sve ovo je nužno imati u vidu i prilikom implementacije drugog dijela Presude Evropskog suda za ljudska prava kada je u pitanju izbor iz reda „Ostalih“ u Dom naroda PS BiH.

Uvođenje 'ostalih' u Dom naroda PSBiH - u prethodnim pregovorima ovo je na neki način bilo nesporno imajući u vidu da klub ostalih postoji u Parlamentu FBiH⁷, ali i kao indirektna posljedica presude S-F, te ovdje svakako treba imati u vidu i način donošenja odluka koji treba podrazumijevati većine u svakom klubu konstitutivnih naroda.

Jedno od bitnih pitanja predstavlja i usuglašavanje procedure koja se odnosi na usvajanje amandmana na Ustav BiH što bi trebalo podrazumijevati dvotrećinske većine u oba doma⁸ Parlamentarne skupštine BiH.⁹

4. Predsjedništvo BiH - Promjene Ustava i Izbornog zakona

Od 2009., do danas vođeni su mnogi razgovori s ciljem implementacije Presude Evropskog suda za ljudska prava po predmetu S-F ali bez uspjeha. U nastavku elaboracije vezane za reformu izbornog zakonodavstva često će se koristiti uvriježeni termin Sejdić-Finci, ali ne sa ciljem naglašavanja prava na kandidiranje nego dominantno kao ukazivanje na impe-

7 Dio nametnutih amandmana na Ustav FBiH od strane OHR-a 2002. godine.

8 Imajući u vidu Daytonski karakter BiH, te prava i poziciju konstitutivnih naroda

9 Trenutna odredba u Ustavu BiH je nekonzistentna: *Izmjene i dopune ovog Ustava mogu se vršiti odlukom Parlamentarne skupštine donesenom dvotrećinskom većinom nazočnih delegata koji su glasovali u Zastupničkom domu.*

rativ izbora legitimnih predstavnika konstitutivnih naroda.

U pregovorima oko implementacije presude „Sejdić-Finci“ u dijelu izbora članova Predsjedništva BiH, svaka od tri strane u pregovorima je imala svoje zahtjeve:

- Srpska strana u pregovorima oko implementacije „Sejdić-Finci“ je inzistirala na zadržavanju postojećeg izravnog načina biranja predstavnika RS-a (Srba) u Predsjedništvu BiH.
- Bošnjačka strana je inzistirala na simetričnosti rješenja¹⁰ u oba entiteta (izravan ili neizravan izbor).
- Hrvatska strana je inzistirala na legitimnom predstavniku Hrvata u Predsjedništvu BiH (bez obzira na model izbora - izravno/neizravno, odnosno simetrično/asimetrično u dva entiteta).

S obzirom na prethodno iznesene uvjete Srba i Bošnjaka, razgovori su išli u smjeru izravnog načina biranja članova Predsjedništva BiH u oba entiteta (i RS i FBiH). Hrvati su, između ostalog, tražili da u sam Ustav uđe odredba da „*Jedan narod ne može birati predstavnike drugom narodu*“, odnosno da „*Pripadnici jednog konstitutivnog naroda(naravno radi se o Bošnjacima u Federaciji BiH) ne mogu izabrati dva člana Predsjedništva BiH*“.

Primjera radi, u članku 175. stavak 4. Ustava Švicarske Konfederacije stoji: „**Pri izboru Saveznog vijeća (tj. Vlade) potrebno je voditi računa o tome da su zemaljska područja i jezične regije prikladno zastupljeni**“. Iako je Švicarska država sa velikim nacionalnim, jezičnim, zemljopisnim, religijskim, ideološkim i ekonomskim razlikama, politička kultura i konsenzualni pristup demokratskom odlučivanju rezultirali su činjenicom da je spomenuta odredba - premda je jedina pisana odredba u Ustavu te vrste - građanima Švicarske sasvim dovoljna da se uvaži i artikuliraju sve švicarske kolektivne identitetske specifičnosti.

U Bruxellesu (listopad, 2013.) su na sastanku jasno definirani principi provedbe presude „Sejdić-Finci“ i ti principi uključuju odredbu da „**jedan narod neće birati drugom narodu člana Predsjedništva BiH**“.

Formalno su tu odredbu podržali svi politički subjekti iz Federacije BiH, ali praktično su bošnjačke političke stranke zaustavljale svaki matematički model koji bi Hrvatima omogućavao da izaberu svog legitimnog predstavnika u Predsjedništvu BiH.

Od tada do danas, legitimni politički predstavnici Hrvata, okupljeni u Hrvatskom narodnom saboru su izradili, predložili partnerima iz druga dva naroda, odnosno uputili u parlamentarnu proceduru više različitih prijedloga Izbornog zakona koji su jamčili legitimno narodno predstavljanje hrvatskog naroda(jer druga dva naroda tu mogućnost već imaju), ali bez rezultata. U većini slučajeva odbijanje je dolazilo od bošnjačkih predstavnika iz Federacije BiH uvijek s obrazloženjem da to dijeli Bosnu i Hercegovinu ili da ne implementira Presudu Europskog suda za ljudska prava, bez ijednog argumenta za takve tvrdnje.(Modeli u prilogu). Ovi Modeli uključuju i implementaciju Presude Sejdić Finci glede izbora iz reda „ostalih“ u Dom naroda.

Cilj ovoga rada, kao što je i u samom naslovu i sažetku istaknuto, je putem izmjena izbornog zakonodavstva doprinijeti realizaciji hrvatske nacionalne konstitutivnosti i suverenosti u funkciji jednakopravnosti naroda i funkcionalnosti Bosne i Hercegovine, to ćemo se u daljoj raspravi baviti uglavnom Odlukama Ustavnog suda koje su potvrdile da je načelo konstitutivnosti naroda natkrovljujuće načelo Ustava BiH a ono podrazumijeva, između

¹⁰ Napomena: Predsjednici entiteta (FBiH i RS) se ne biraju na simetričan način (Predsjednik RS-a se bira izravno, a Predsjednik Federacije BiH se bira posredno kroz Parlament Federacije^{BiH}).

ostalog, pravo i mogućnost izbora legitimnih političkih predstavnika svakom od tri konstitutivna naroda u institucije ustavima entiteta i Bosne i Hercegovine predviđenih za zastupanje naroda.

Argumentaciju za ovo neotuđivo pravo sadržana je u Zahtjevu za ocjenu ustavnosti Izbornog zakona BiH u dijelu izbora Doma naroda Federacije a potvrđeno u Odluci Ustavnog suda BiH od 01. 12. 2014., U-23/14 tzv. „Slučaj Ljubić“.

5. Zahtjev za ocjenu ustavnosti dijelova Izbornog zakona BiH koji se odnose na izbor izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH

U rujnu 2014. godine, a u svojstvu predsjedatelja Zastupničkog doma PSBiH, dr. Božo Ljubić podnio je Ustavnom sudu BiH Zahtjev za ocjenu ustavnosti dijelova Izbornog zakona BiH koji se odnose na izbor izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH. Uočeno je kako pojedini dijelovi Izbornog zakona nisu sukladni Ustavu BiH i Ustavu FBiHte odredbama koje se odnose na proporcionalni sastav klubova naroda u Domu naroda FBiH.

Na javnoj raspravi koju je 29.09 2016., organizirao Ustavni sud BiH ovaj Zahtjev su pored Dr. Ljubića kao podnositelja ovaj zahtjev zastupali: Josip Merdžo, Bariša Čolak i Ivan Vučkija.

U nastavku slijedi transkript obraćanja podnositelja zahtjeva dr. Bože Ljubića na javnoj raspravi organiziranoj u sudnici Ustavnog suda BiH u povodu razmatranja ovog podneska u kojem se detaljno obrazlažu i argumentiraju činjenice koje ukazuju na kršenje Ustava BiH i međunarodnih konvencija i sporazuma. Njegovo obraćanje pratila je Power Point prezentacija koju je pripremio Josip Merdžo, u to vrijeme savjetnik u kabinetu dr. Ljubića:

Ustavni sud BiH, Sarajevo, 29.09.2016.

Poštovane sutkinje i suci Ustavnog suda BiH, poštovani pozvani izvjestitelji, dame i gospodo, Kao predsjedatelj Zastupničkog doma PS BiH uputio sam Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu ustavnosti pojedinih odredbi Izbornog zakona BiH koje se odnose na izbor izaslanika u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH.

*Zahvaljujem se Ustavnom sudu što mi je dao mogućnost javno iznijeti argumentaciju o neustavnosti pojedinih odredbi **Izbornog zakona** glede izbora izaslanika/delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH. S obzirom da se 2/3 izaslanika Doma naroda PS BiH bira iz Doma naroda Federacije, to onda ima izravne reperkusije i na konstituiranje Doma naroda PS BiH. S obzirom da je uloga domova naroda i Federacije BiH i PS BiH, između ostalog, i zaštita vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda, neustavnost konstituiranja ovih domova izravno negativno utječe na legitimno predstavljanje konstitutivnih naroda, konstitutivne narode stavlja u neravnopravan položaj te time narušava povjerenje po vertikali u institucije te po horizontali između naroda u BiH. Sve se to negativno odražava i na funkcionalnost i političku stabilnost Bosne i Hercegovine, slabi institucije entiteta i države i dovodi do pravne nesigurnosti. Stoga molim časne suce i sutkinje Ustavnog suda da ovu argumentaciju saslušaju s dužnom pozornošću i uvažavaju kao osnovanu. Ova argumentacija je zasnovana na logičko-diskurzivnom čitanju i razumijevanju slova i duha, kako aneksa IV Daytonskog mirovnog sporazuma - Ustava BiH, tako i Ustava FBiH.*

Kao osoba koja je sudjelovala u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti u Bosni i Hercegovini od 1994. do 2001. i od 2006. do prosinca 2014, o svemu ovome mogu svjedočiti i iz vlastitog iskustva. Posebice, iz osobnog iskustva mogu svjedočiti iz prve ruke, kako je i funkcionalnost sustava, povjerenje prema institucijama i međusobno povjerenje između predstavnika konstitutivnih naroda bilo daleko bolje prije nametnutih promjena izmjena Ustava entiteta i Izbornog zakona BiH, odredbi

koje osporavam u ovom zahtjevu, nego nakon toga, uključujući i današnje vrijeme.

Meritum stvari:

Zahtjev za ocjenu ustavnosti odredbi Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, odnosi se na Potpoglavlje B, a konkretno na članke 10.10, 10.12, 10.15., 10.16, i 20.16A (u daljem izlaganju Izborni zakon) Kao što sam naveo u Zahtjevu za ocjenu ustavnosti, osporene odredbe Izbornog zakona nisu u skladu s člancima I.2., II.1. i II.4. Ustava Bosne i Hercegovine, u vezi s člankom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, člankom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (1966) i opcionim protokolima (1966. i 1989.) u vezi s člankom 3. Protokola broj 1. i Protokolom broj 12. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te člankom 1. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, koje čine sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine (Aneks I na Ustav Bosne i Hercegovine).

OBRAZLOŽENJE:

Odredbama Izbornog zakona BiH, Potpoglavlje B, članci od 10.10. do 10.18. reguliran je izbor izaslanika u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH, a člankom 20.16A određena je raspodjela mjesta za svaki konstitutivni narod koji se biraju u svakom pojedinom kantonu/županiji.

Članak I.2. Ustava BiH govori o demokratskim načelima:

„Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcioniše sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora.“

Treba istaći da ova ustavna norma predviđa da postoji zakon koji regulira oblast provođenja slobodnih i demokratskih izbora, naravno, riječ je o Izbornom zakonu BiH.

Također predviđa da je taj zakon u skladu s najvišim standardima temeljnih ljudskih prava i sloboda u demokratski uređenom društvu.

Nadalje, to podrazumijeva da taj zakon mora biti sukladan ustavnim normama koje reguliraju određenu oblast društvenog djelovanja, odnosno funkcioniranja pravne države, a u konkretnom slučaju to je pitanje demokratskih izbora. Stoga taj zakon **mora biti u skladu s Ustavom BiH, kao što i ustavi entiteta moraju biti u skladu s Ustavom BiH** uzimajući u obzir složeni ustroj BiH propisan upravo njezinim Ustavom.

Ova norma posebno zahtijeva da su izbori **slobodni i demokratski** što podrazumijeva da ne smije biti ograničenja u pogledu iskazivanja volje birača i da taj proces treba biti organiziran na demokratski način čiji ishod će odražavati volju birača, a ne nametanje zakonom unaprijed propisane 'volje' tako što će odrediti da, bez obzira na rezultat iskazan na demokratskim izborima, netko mora ući u zakonodavno tijelo kantona/županije, a posebno potom, putem posrednih izbora, u zakonodavno tijelo entiteta i države - Dom naroda.

Sustav proklamiran Ustavom BiH i ustavima u BiH podrazumijeva proporcionalnost zakonodavnih tijela u odnosu na volju birača s tim što postoje određena pravila koja se moraju poštovati u odnosu na ukupnu zastupljenost u Domu naroda Federacije BiH što podrazumijeva da sastav tog doma ispunjava osnovni demokratski princip i izražava volju naroda.

Osnovni princip demokracije je da vlast proistječe iz naroda i pripada narodu. Na osnovu i duha i slova Ustava Bosne i Hercegovine jasno je da su tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini prepoznati i priznati kao „narod iz kojeg proistječe legitimna i demokratska vlast“ pa prema tome Izborni zakon mora slijediti logiku legitimnog predstavljanja konstitutivnih naroda posebice kada su pitanju domovi naroda, odnosno, ona tijela vlasti koja su namijenjena zaštiti i artikuliranju specifičnih interesa i potreba svakog konstitutivnog naroda ponaosob.

Kao što sastav Zastupničkog doma izražava volju svih građana BiH i FBiH, tako i sastav Doma narodamora izražavati volju njihovih konstitutivnih naroda. Ne naroda kao zbira svih građana, naroda-demosi koji je već predstavljen u Zastupničkom domu, nego svakog pojedinačnog konstitutivnog naroda kao samostalnog subjekta, od kojih svaki konstitutivni narod čini po jednu

izbornu jedinicu demokratski predstavljenu u odgovarajućem klubu domova naroda. Isto tako, članak II.1. Ustava BiH govori o poštivanju ljudskih prava i temeljnih sloboda:

„Bosna i Hercegovina i oba entiteta osigurat će najviši stupanj međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda. U tu svrhu oformljena je Komisija za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu, kako to predviđa Aneks 6 Općeg okvirnog sporazuma.“

Ovaj članak ukazuje na to da i entiteti moraju osigurati najvišu razinu poštivanja ljudskih prava i sloboda u što spada i izbornu pravo, što u ovom slučaju entitet Federacija BiH nije osigurao. Nadalje u entitetima i Izbornom zakonu dovodi se u pitanje povreda članka II.4. Ustava BiH - zabrana diskriminacije:

„Uživanje prava i sloboda predviđenih ovim člankom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovom Ustavu, osigurano je za sve osobe u Bosni i Hercegovini 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.“ što uključuje i međunarodne dokumente Aneksa 1. koji su sastavni dio Ustava BiH kao i članka 3. Protokola 1., te Protokola br. 12. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Odbredbama Ustava FBiH poglavlje IV. A. 2. jasno je preciziran izbor izaslanika u Dom naroda Federacije BiH: **„Delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi pučanstva.“** Nedvojbeno je da pod nacionalnom strukturom ovdje podrazumijeva postotak pripadnika svakog konstitutivnog naroda koji žive u svakom kantonu/županiji u odnosu na ukupan broj pripadnika tog naroda u cijeloj FBiH, jer jedino tako Dom naroda Parlamenta FBiH može ispuniti svoju temeljnu namjenu legitimnog, dakle proporcionalnog predstavljanja konstitutivnih naroda.

Smatram kako nije zadovoljen uvjet naveden u Ustavu BiH i FBiH kao i Izbornom zakonu o proporcionalnom izboru izaslanika u Dom naroda FBiH.

Smatram kako u odredbama Ustava FBiH i Izbornog zakona ima kršenja Ustava BiH i Međunarodnog pakta u pogledu odredbe da će u Domu naroda **biti najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu**“, iako je možda broj pripadnika toga naroda u dotičnoj županiji zanemariv, moguće i samo jedna osoba.

Ova odredba Ustava FBiH krši odredbu iz Članka I.2. Ustava BiH koja govori o demokratskim načelima: **„Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcionira sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora.“** koja afirmira načelo legitimiteta predstavljanja.

Teoretski je moguće, a u praksi više puta dokazano da se navedena odredba Ustava FBiH (Članak 8) može iskoristiti za izbornu manipulaciju. Tako se događalo da, na primjer, netko bude izabran u Klub Hrvata Doma naroda FBiH usprkos činjenici da u strukturi glasova koje je dobio na izborima ima vrlo mali broj hrvatskih glasova, (ili nekog drugog konstitutivnog naroda), ili ih nema uopće. Moguće je znači da netko postane izaslanik u Klubu Hrvata Doma naroda FBiH, a posredno i u Klubu Hrvata u Domu naroda PS BiH, a da na izborima nije dobio ni jedan glas pripadnika hrvatskog naroda. Pored toga, odredba Ustava FBiH da će u Domu naroda **biti najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu**“, **izravno je u suprotnosti s odredbom Ustava FBiH iz istog poglavlja IV. A. 2. kojom je jasno preciziran izbor izaslanika u Dom naroda Federacije BiH: „Delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi pučanstva.“**

Princip proporcionalnosti bi morao biti primjenjivan na način da se ne derogira osnovni smisao proporcionalnosti, koji u višenacionalnoj i složenoj Bosni i Hercegovini predstavlja jedan od ključnih elemenata stabilnosti i ravnopravnosti građana i konstitutivnih naroda!

Stoga primjena principa proporcionalnosti treba, kroz tehničke elemente te primjene, ispuniti svoju svrhu i ni u kom slučaju ne smije biti samo deklarativna odredba u Ustavu i Izbornom zakonu.

Ustav FBiH upućuje u spomenutom članku 8. st. 2. kako će se **'broj, struktura i način izbora delegata'** utvrditi **zakonom**. Odredba Izbornog zakona BiH koja regulira ovu oblast je, ovim zahtjevom za ocjenu ustavnosti, osporeni članak 10.12. i članak 20.16A koji također **krši odredbe Ustava FBiH, Ustava BiH, Protokola 1., Protokola 12. Europske konvencije i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima**.

Izravnu potvrdu navoda o kršenju odredbe o proporcionalnosti nacionalne strukture u načinu popune nacionalnih klubova u Domu naroda Parlamenta FBiH nalazimo u dokumentu koji je usvojilo **Središnje izborno povjerenstvo («Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine» 48/02) pod nazivom: Uputstvo za primjenu "Poglavlja 10, potpoglavlje B - Dom naroda Parlamenta Federacije BiH" Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, gdje u članku 2.- Raspodjela mjesta po kantonima stoji (citiram): Raspodjela mjesta 17B /17H /17S /70, određena u dopunjenom Ustavu Federacije BiH, u stvari nije proporcionalna etničkoj strukturi stanovništva po županijama iz kojih se i biraju izaslanici za klubove naroda (kraj citata). Načela konstitutivnosti i jednakopravnosti naroda i njihove proporcionalne zastupljenosti podrazumijeva da svaki kanton/županija daje u postotcima onoliko delegata npr. u Klubu Hrvata, Bošnjaka, Srba... Doma naroda Parlamenta FBiH koliko u postotcima ima Hrvata, Bošnjaka, Srba u tom kantonu/županiji u odnosu na ukupan broj dotičnog naroda u Federaciji BiH.**

Ovdje treba razlikovati paritet ukupne zastupljenosti konstitutivnih naroda u Domu naroda Parlamenta FBiH koja je regulirana na način da svaki klub konstitutivnog naroda broji po 17 izaslanika, od jasne ustavne odredbe koja podrazumijeva proporcionalnu zastupljenost u svakom klubu sukladnu nacionalnoj strukturi pučanstva po županijama, u smislu udjela broja pripadnika pojedinog konstitutivnog naroda u svakoj županiji u odnosu na ukupan broj pripadnika tog konstitutivnog naroda na razini cijele FBiH.

Broj mandata u klubovima Bošnjaka, Hrvata i Srba u Domu naroda PFBiH po županijama određuje se u odnosu na postotak građana koji su se na popisu izjasnili kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi pojedinoj županiji u odnosu na ukupan, popisom utvrđen, broj Bošnjaka, Hrvata ili Srba među građanima cijele Federacije BiH.

Nadalje, Izborni zakon BiH u članku 10.12. dodatno daje argumente o kršenju ustavne odredbe o proporcionalnosti:

(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 svakom kantonu. Svi količnici konstitutivnih naroda se ređaju zasebno po veličini tako što 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. Preostala mjesta se daju konstitutivnim narodima i ostalim, jedno po jedno, od najvećeg prema najmanjem prema preostalim količnicima na listi.

Dakle, metoda primjene 'izbornog količnika' (dijeljenje sa 1, 3, 5, 7,...) jasno ukazuje na odstupanje od principa proporcionalnog zastupanja unutar svakog od konstitutivnih naroda.. Ovakav

obračun se koristi u Izbornom zakonu kod izračuna osvojenih mandata političkih subjekata u zastupničkim tijelima svih razina vlasti u BiH. Podnositelj zahtjeva za ocjenu ustavnosti smatra kako primjena ovakvog pristupa nije adekvatna kada je u pitanju proporcionalna nacionalna zastupljenost konstitutivnih naroda u županijama pri popuni klubova naroda u Domu naroda Parlamenta FBiH upravo zato što Dom naroda ima specifičnu ustavnu zadaću u ostvarenju ravnopravnosti konstitutivnih naroda i metode izračuna koje se primjenjuju pri određivanju sastava zastupničkih tijela na temelju rezultata izbora ne bi mogla koristiti u ovom slučaju.

Daljnjom analizom dolazimo do temeljnog argumenta kada je u pitanju kršenje ustavne odredbe o proporcionalnoj zastupljenosti koja je sukladna nacionalnoj strukturi pučanstva po županijama. Naime, u istom članku 10.12. Izbornog Zakona BiH stoji: „**Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu.**“ bez bilo kakvog uvjetovanja tog „davanja mjesta“ izborom pripadnika pojedinih konstitutivnih naroda u skupštine kantona/županija, kako uvjetuje spominjana odredba federalnog Ustava.

Međutim, odredbe Ustava BiH i Ustava FBiH nigdje ne određuju... **da se svakom konstitutivnom narodu daje po jedno mjesto u svakom kantonu**, nego u članku 8. točka 3 Ustava FBiH stoji: „**U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu,**“ što znači da se radi o **uvjetnoj opciji**, a ne apsolutnoj odrednici kako stoji u članku 20.16A Izbornog zakonu BiH i kako se u izračunu mandata primjenjuje.

Dokaz za ovakav pristup izračunu broja izaslanika pojedinih naroda iz pojedinih kantona/županija za Dom naroda FBiH vidi se i u sljedećoj odredbi članka 10.12. Izbornog zakona: „**Najveći količnik za svaki konstitutivni narod u svakom kantonu se briše sa liste količnika tog konstitutivnog naroda. Preostala mjesta se daju konstitutivnim narodima i ostalim, jedno po jedno, od najvećeg prema najmanjem prema preostalim količnicima na listi.**“

(Odredba Ustava FBiH koja izravno regulira pitanje izbora izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH je članak 8. poglavlja o Domu naroda:

1. Delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi pučanstva.
2. Broj delegata za Dom naroda koji se biraju u svakom kantonu srazmjeran je broju stanovnika kantona, s tim što se broj, struktura i način izbora delegata utvrđuju zakonom.
3. U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu.
4. Delegate Bošnjake, Hrvate i Srbe iz svakog kantona biraju zastupnici iz reda tog konstitutivnog naroda sukladno izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu tog kantona, a izbor delegata iz reda ostalih uredit će se zakonom.

Iz navedenih odredbi Ustava FBiH proizlazi da zadovoljavanje stavka 3. izravno krši stavak 1. tj. uvjet proporcionalne zastupljenosti izaslanika po pojedinim županijama, a što sukladno ovim ustavnim odredbama, preuzima i regulira Izborni zakon BiH tako da i **onpreuzimanjem spomenutih kontradikcija Ustava FBiH postaje oruđem kršenja Ustava BiH i međunarodnih konvencija.**

Matematička analiza egzaktno potvrđuje prethodno iznesene navode.

Do 2002. godine i nametnutih ustavnih promjena od strane Visokog predstavnika, Dom naroda Federacije se sastojao od 30 izaslanika pokluba (pri čemu su postojala dva kluba te brojnosti, Klub Bošnjaka i Klub Hrvata, dok su ostali, uključujući i Srbe, bili zastupljeni sukladno svojoj zastupljenosti u pučanstvu Federacije), tako da je svaki izaslanik unutar Kluba Bošnjaka i Kluba Hrvata predstavljao 3,33% udjela u klubu što je zbirno gledajući pružalo realniju mogućnost izbora

izaslanika proporcionalnonacionalnom sastavu pučanstva pojedine županije. Nametnutim ustavnim promjenama broj izaslanika po klubovima je smanjen na 17, što je dovelo dopovećanog odstupanja od načela proporcionalnosti u načinu izbora za Dom naroda FBiH. Od 2002. godine, nakon nametnutih amandmana na Ustav FBiH, Dom Naroda Federacije BiH se sastoji od 58 izaslanika i to 17 Bošnjaka, 17 Hrvata, 17 Srba i 7 Ostalih. Dom Naroda Federacije BiH se popunjava iz županijskih skupština na način da svaka županijska skupština bira određeni broj izaslanika bošnjačke, srpske i hrvatske nacionalnosti kao i odgovarajući broj ostalih, a sukladno osporenim odredbama Izbornog zakona BiH:

Županije	Bošnjaci	Hrvati	Srbi	Ostali	Ukupno
1. Sarajevska	3	1	5	2	11
2. Tuzlanska	3	1	2	2	8
3. Zeničko-dobojska	3	2	2	1	8
4. Unsko-sanska	2	1	2		5
5. Bosansko-podrinjska	1	1	1		3
6. Srednjobosanska	1	3	1	1	6
7. Hercegovačkoneretvanska	1	3	1	1	6
8. Zapadnohercegovačka	1	2	1		4
9. Posavska	1	1	1		3
10. Herceg-bosanska (K10)	1	2	1		4
	17	17	17	7	58

Treba imati u vidu kako svaki izaslanik u svakom od klubova konstitutivnih naroda u procentualnom smislu sada nosi 5,88%od ukupnog broja izaslanika svakog konstitutivnog naroda iz određenog područja (županije/kantona) iz kojeg je izabran ($17 \times 5,88 = 100$).

Prema podacima Federalnog zavoda za statistiku nacionalni sastav Federacije BiH prema popisu iz 1991 po pojedinim županijama izgledao je ovako:

R.br	Županija	Ukupno	Bošnjaci	Hrvati	Srbi	Jugosl.	Ostali
1	Unsko-Sanska	344.527	247.856	10.886	72.644	8.598	4.543
2	Županija Posavska	63.625	8.107	44.657	7.955	1.801	1.105
3	Tuzlanski kanton	524.401	361.566	46.908	67.559	34.349	14.019
4	Zeničko-Dobojska	479.404	280.944	88.273	70.610	29.018	10.559
5	Bosanskopodrinjski	41.428	28.794	81	11.183	779	591
6	Županija Središnja Bosna	338.975	147.607	130.663	40.158	13.800	6.747
7	Hercegovačkoneretv.	267.633	100.040	108.867	37.651	16.262	4.813
8	Zapadnohercegovačka	88.992	1.611	86.164	231	278	708
9	Sarajevski kanton	493.442	250.928	34.577	133.646	55.490	18.801
10	Hercegbosanska	115.989	12.041	59.553	41.561	1.924	910

Kada se ti podaci pretvore u procenete onda dobijemo sljedeće pokazatelje:

R.br	Županija	Ukupno	Bošnjaci	Hrvati	Srbi	Jugosl.	Ostali
1	Unsko-Sanska	344.527	247.856	10.886	72.644	8.598	4.543
2	Županija Posavska	63.625	8.107	44.657	7.955	1.801	1.105
3	Tuzlanski kanton	524.401	361.566	46.908	67.559	34.349	14.019
4	Zeničko-Dobojska	479.404	280.944	88.273	70.610	29.018	10.559
5	Bosanskopodrinjski	41.428	28.794	81	11.183	779	591
6	Županija Središnja Bosna	338.975	147.607	130.663	40.158	13.800	6.747
7	Hercegovačkoneretv.	267.633	100.040	108.867	37.651	16.262	4.813
8	Zapadnohercegovačka	88.992	1.611	86.164	231	278	708
9	Sarajevski kanton	493.442	250.928	34.577	133.646	55.490	18.801
10	Hercegbosanska	115.989	12.041	59.553	41.561	1.924	910

Dakle, dosljedna primjena odredbi Ustava FBiH bi morala osigurati odgovarajuću proporcionalnu zastupljenost izaslanika u klubovima Doma naroda koja odgovara nacionalnoj strukturi županija/kantona iz kojih izaslanici dolaze. Na žalost, primjenom navedenih odredbi iz Izbornog zakona BiH ova raspodjela je u stvarnosti daleko od bilo kakve proporcionalnosti po pitanju sva tri konstitutivna naroda.

Izborni zakon BiH, članak 20.16A određuje broj izaslanika na sljedeći način:

R.br.	Županija	Bošnjaci	Hrvati	Srbi	Ostali
1	Unsko-Sanska	2	1	2	-
2	Županija Posavska	1	1	1	-
3	Tuzlanski kanton	3	1	2	2
4	Zeničko-Dobojska	3	2	2	1
5	Bosanskopodrinjski	1	1	1	-
6	Županija Središnja Bosna	1	3	1	1
7	Hercegovačkoneretvanska	1	3	1	1
8	Zapadnohercegovačka	1	2	1	-
9	Sarajevski kanton	3	1	5	2
10	Hercegbosanska	1	2	1	-
	UKUPNO	17	17	17	7

Razvidno je da ovakva raspodjela mandata po županijama nema utemeljenja jer je svakoj županiji izbornim zakonom BiH unaprijed dodijeljen po jedan mandat za svaki konstitutivni narod iako Ustav FBiH precizira: **„U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu.“** Smatram kako su pogrešno primijenjene ustavne odredbe što je u nastavku izračuna dodatno prouzročilo odstupanja od izbora izaslanika koja bi odgovarala proporcionalnoj nacionalnoj strukturi pučanstva u županijama/kantonima.

Ni u kom slučaju se nije moglo primijeniti pravilo dodjele po jednog mandata svakom konstitutivnom narodu u svakoj županiji dok ne budu poznati rezultati izbora za županijske skupštine, jer je tek onda moguće primijeniti ustavnu odredbu: „**U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu.**“ Sasvim je realno, a to se u prethodnim izbornim ciklusima i događalo, da u pojedinim županijama/kantonima ne bude izabranih zastupnika iz nekog od konstitutivnih naroda.

Međutim, prejudiciranje u članku 20.16A Izbornog zakona BiH i određivanje pojedinog izaslanika iz svakog konstitutivnog naroda za svaku županiju prije poznavanja ishoda izbora za županijske skupštine i na toj pogrešnoj premisi zasnovan i izvršen izračun ostalih izaslanika po županijama dokazuje kršenje Ustava BiH i međunarodnih konvencija.

Kada se napravi analiza primijenjenih odredbi Izbornog zakona BiH, vidljivo je kakav nelogičan i apsurdan ishod iz kuta proporcionalnog predstavljanja konstitutivnih naroda donosi Izbornim zakonom propisan broj mandata po županijama.

Iz predočenih podataka proizlaze ogromna odstupanja izabranog sastava klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda Parlamenta FBiH i proporcionalnog udjela pripadnika pojedinih konstitutivnih naroda u pučanstvu županija iz kojih su izabrani. Tako je npr. Posavskoj županiji Izbornim zakonom propisan izbor jednog izaslanika iz reda bošnjačkog naroda što predstavlja 5,88% udjela u Klubu Bošnjaka dok je stvarna zastupljenost bošnjačkog naroda u toj županiji svega 0,55% od ukupnog broja Bošnjaka u FBiH što predstavlja odstupanje od **deset puta**. Ili npr. u Zapadno hercegovačkoj županiji je također predviđen jedan mandat za izaslanika iz reda bošnjačkog naroda što također predstavlja 5,88% udjela u klubu Bošnjaka, dok je stvarna zastupljenost bošnjačkog naroda u toj županiji svega 0,11% što predstavlja odstupanje od **pedeset tri puta ili 5300%**.

Također, u Tuzlanskom kantonu je po popisu 1991 živjelo 25,12% **Bošnjaka**, a po odredbama Izbornog zakona u klub Bošnjaka ovaj kanton daje 3 izaslanika, odnosno 17,46% kluba tog konstitutivnog naroda što znači da to predstavlja **odstupanje od 7,48% na štetu Bošnjaka iz ovog kantona.**

Kada su u pitanju izaslanici iz reda **hrvatskog** naroda nalazimo na drastičnija odstupanja od stvarnog stanja utvrđenog popisom na kome se barem formalno temelji Izborni zakon. Tako u Bosansko-podrinjskom kantonu stvarni procent zastupljenosti hrvatskog naroda po popisu iz 1991. iznosi 0,01% u odnosu na ukupan broj Hrvata u FBiH dok predviđeni izbor jednog izaslanika iznosi 5,88% od ukupnog broja izaslanika u klubu Hrvata u Domu naroda Parlamenta FBiH što predstavlja **razliku od 588 puta u odnosu na stvarno stanje!**

Ovaj časni sud je, pozivajući se na (gotovo) iste odredbe u pogledu diskriminacije i kršenja Ustava BiH, međunarodnih konvencija i protokola, u predmetu U-9/09, gdje je odstupanje u kapacitetu izborne reprezentativnosti odnosno odstupanje u jednakosti prava glasa bilo "samo 400%", donio odluku kojom je takva norma proglašena diskriminacijskom i neustavnom - podsjećam da se radilo o odluci kojom su proglašene neustavnim pojedine odredbe Izbornog zakona BiH po pitanju izbora za Gradsko vijeće grada Mostara.

Po pitanju izbora **srpskih** izaslanika situacija je najdrastičnija u Zapadnohercegovačkoj županiji gdje je po popisu iz 1991. godine živjelo 0,05% Srba od ukupnog broja Srba u FBiH, a Izborni zakon je predvidio izbor jednog izaslanika koji predstavlja 5,88% od ukupnog broja izaslanika u Klubu Srba što predstavlja odstupanje od skoro **118 puta**.

Časni sude, da je ovaj zahtjev za ocjenu ustavnosti pojedinih odredbi Izbornog zakona BiH pripremljen nakon objavljivanja službenih rezultata popisa iz 2013. godine onda bi svi pokazatelji bili još drastičniji po pitanju diskriminacije i odstupanja od pravila proporcionalnosti. Ipak, daleko najdrastičniji primjer je izbor hrvatskih izaslanika iz Bosansko-podrinjske županije/kantona.

U ovoj županiji je 1991. godine živio **81 Hrvat (0,01%** od svih Hrvata u FBiH), a taj broj je po popisu 2013. pao na svega **24 Hrvata (0,0048%** od svih Hrvata u FBiH). Kao što je rečeno, Izborni zakon predviđa izbor jednog izaslanika iz reda hrvatskog naroda iz ove županije što iznosi **5,88%** udjela u klubu Hrvata Doma naroda FBiH.

Govorimo o odstupanju od 1.225 puta u odnosu na stvarno stanje(122.500%)!

Ne dovodeći u pitanje pravo pojedinca da se izjasni kao pripadnik bilo kog konstitutivnog naroda evidentno je da se zloupotreba tog prava koristi na način da pripadnici drugog (drugih) naroda osiguravaju izbor u županijske skupštine, a potom i u Dom naroda Parlamenta FBiH zastupnika iz onih naroda koji realno ne žive u adekvatnom broju nužnom za izbor u županijske skupštine na području pojedinih županija.

Zbirno gledajući, kada je u pitanju izbor izaslanika iz reda hrvatskog naroda, jasno se vidi kako se iz županija s većinskim bošnjačkim pučanstvom bira više hrvatskih izaslanika nego iz županija s hrvatskom većinom što još jednom dokazuje apsurdnost izbornog sustava koji bi prema Ustavu BiH trebao osigurati **najvišu razinu slobodnih idemokratskih izbora uz uvjet da'oba entiteta osiguraju najviši stupanj međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda'.**

Županije:	Bošnjaci	Hrvati	Srbi	Ostali	Ukupno
Županije sa bošnjačkom većinom	12	6	12	5	35
Županije sa hrvatskom većinom	3	5	3	-	11
Mješovite županije	2	6	2	2	12
	17	17	17	7	58

Iz ove tabele također proizlazi da se iz skupština većinski bošnjačkih županija bira ukupno **35** delegata/izaslanika za Dom naroda FBiH, od čega **2/3** bošnjačkih, **2/3** srpskih i jednu trećinu hrvatskih izaslanika/delegata te apsolutnu većinu kluba „Ostalih“, a iz skupština većinski hrvatskih županija svega **11** izaslanika/ delegata u Dom naroda Federacije. Ove činjenice pored neustavnosti Izbornog zakona glede izbora izaslanika/delegata u Dom naroda Federacije BiH imaju i elemente diskriminacije po nacionalnoj osnovi.

Još jednom treba naglasiti kako je ovakav diskriminirajući pristup eskalirao nakon nametanja amandmana na Ustav FBiH od strane Visokog predstavnika u BiH 2002. godine. Do tada su klubovi konstitutivnih naroda u Domu naroda parlamenta Federacije BiH brojali po 30 izaslanika tako da je svaki izaslanik predstavljao 3,33% udjela u klubu što je zbirno gledajući predstavljalo realniju mogućnost izbora izaslanika proporcionalno sastavu pučanstva pojedine županije.

Ne samo da osporene odredbe Izbornog zakona BiH krše Ustav BiH i relevantne međunarodne konvencije koje su dio Ustava BiH već i **Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Vijeća Europe**. Naime Venecijanska komisija Vijeća Europe je u svom dokumentu „**Code of Good Practice in Electoral Matters**“ analizirala izborna pravila u kontekstu europskog demokratskog nasljeđa („**poštivanje pet temeljnih načela europskog izbornog nasljeđa, opće, jednako slobodno i tajno...**“) ali i u kontekstu relevantnih međunarodnih konvencija (Međunarodna povelja o građanskim i političkim pravima, Europska konvencija o ljudskim pravima) i zaključila da je maksimalno dozvoljeno odstupanje od kriterija raspodjele ne bi smjelo prelaziti 10% a nikada 15%. Ako bi to bilo drugačije, onda je ozbiljno ugrožena jednakost prava glasa a kad je u pitanju izbor delegata/izaslanika u Dom naroda čija je osnovna zadaća zaštita ravnopravnosti i konstitutivnosti naroda BiH, onda i to ugrožava i same temelje na kojima je izgrađena Bosna i Hercegovina kao država tri ravnopravna konstitutivna naroda (vidjeti preambulu Ustava).

Pokazao sam u zahtjevu za ocjenu ustavnosti dijela Izbornog zakona BiH ali i u ovom izlaganju

da u slučaju izbora delegata u Dom naroda Federacije odstupanje od kriterija raspodjele prelazi i **50.000%** kao što je slučaj izbora hrvatskog izaslanika iz Bosansko-podrinjskog kantona, te da konstitutivni narodi nisu u ravnopravnom položaju kad je izbor delegata/izaslanika u Dom naroda Federacije.

Iz svega navedenog proizlazi da je osporeni Izborni zakon u suprotnosti s odredbama članka 1.2, 11.1 i 11.4 Ustava BiH, te u suprotnosti s međunarodnim konvencijama koje sam naveo na početku ovog izlaganja.

Smatram kako sam prezentirao uvjerljive i nesporne dokaze o kršenju Ustava BiH i međunarodnih konvencija kada su u pitanju odredbe Izbornog zakona BiH koje se odnose na izbor izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH, te tražim od Ustavnog suda BiH da sporne odredbe proglašne neustavnim i poduzme zakonom predviđene korake ka dovođenju u suglasje navedenih normi, Ustava BiH i međunarodnih konvencija i Izbornog zakona BiH.

Također, smatram kako sam jasno ukazao da su i pojedine odredbe Ustava Federacije BiH koje uređuju izbor izaslanika u Dom naroda FBiH u izravnoj suprotnosti s člancima 1.2., 11.1. i 11.4. Ustava Bosne i Hercegovine.

Konačno, čak kada bi Izborni zakon bio i ustavan, a argumentirao sam da nije, ako nije pravedan u odnosu na konstitutivne narode, a nije, kao zalog povjerenja, i stabilnosti države BiH trebao bi biti mijenjan, u smjeru maksimalne moguće proporcionalnosti predstavljanja svih konstitutivnih naroda u Domu naroda Parlamenta FBiH i vjerujem kako će ovaj časni sud, slijedeći svoju vlastitu praksu, takvu odluku i donijeti.

Kao što je poznato, Ustavni sud BiH je 1. prosinca 2016. usvojio odluku U-23/14 kojom su dijelovi Izbornog zakona BiH proglašeni neustavnim :

Utvrđuje se da odredba Potpoglavlja B člana 10.12. stav 2. 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 Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14 i 31/16) nisu u skladu sa članom 1/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Ustavni sud BiH je odredio rok od šest mjeseci unutar kojeg je Parlamentarna skupština BiH morala izmjeniti ove neustavne odredbe Izbornog zakona, ali se to nije dogodilo.

Nakon isteka navedenog roka Ustavni sud BiH donosi 6. srpnja 2017. godine Rješenje o neizvršenju odluke U-23/14 kojim briše iz Izbornog zakona BiH odredbe koje su proglašene neustavnim.

5. Osvrt na obrazloženje odluke Ustavnog suda U-23/14

U nastavku su navedeni dijelovi pojedinih točaka obrazloženja navedene odluke Ustavnog suda iz kojih se jasno vidi stajalište Suda po pitanju konstitutivnosti, uloge Doma naroda i legitimnom političkom predstavljanju konstitutivnih naroda:

46. *Ustavni sud podsjeća na tekst članka 1/2. Ustava Bosne i Hercegovine: „Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcioniše sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora“ iz kojeg slijedi načelo vladavine prava prema kojem svi ustavi, zakoni i drugi propisi koji se donose moraju biti usklađeni sa ustavnim načelima.*

47. *...Ustavni sud podsjeća 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 zastupa. U tom smislu veza između onih koje predstavlja i njihovih političkih predstavnika na svim administrativno-politič-*

kim razinama¹¹ je ta koja omogućava legitimitet predstavnicima zajednice. Dakle, **samo legitimitet predstavljanja stvara temelj za stvarno sudjelovanje i odlučivanje.**

49. **Ustavni sud ponovo podsjeća na opće načelo demokracije da vlast u državi proistječe iz naroda i pripada narodu. Iz Ustava Bosne i Hercegovine slijedi da je Ustav Bosne i Hercegovine kao narod označio konstitutivne narode koji zajedno sa Ostalima i građanima Bosne i Hercegovine čine zajednicu državljana koja jednakopravno ostvaruje vlast putem svojih predstavnika, a pravo na demokratsko odlučivanje ostvaruje se legitimnim političkim predstavljanjem koje mora biti utemeljeno na demokratskom izboru te zajednice državljana koju predstavlja i čije interese zastupa.** Međutim, iz navedene alineje Preambule Ustava Bosne i Hercegovine slijedi **da je ustavotvorac imenovao, odnosno označio konstitutivne narode (Bošnjake, Srbe i Hrvate) kao posebne kolektivitete i priznao im jednaka prava, tj. da je „podvukao“ poseban, jednakopravan i jednak status Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda.** U svezi s tim Ustavni sud podsjeća na svoju Odluku broj U 5/98 (odluka o konstitutivnosti) u kojoj je Ustavni sud istaknuo: „**Ovo označavanje u Preambuli, stoga, mora biti shvaćeno kao jedan natkrovljujući princip Ustava BiH** kojem se **entiteti moraju u potpunosti povinovati prema** članu III/3.(b) Ustava BiH.“

Međutim, bez obzira na navedeno, **Dom naroda nije Dom federalnih jedinica nego Dom konstitutivnih naroda...**

51. Iz prethodne analize slijedi da **pravo na demokratsko odlučivanje koje se ostvaruje legitimnim političkim predstavljanjem mora biti utemeljeno na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa.** Dovodeći naprijed navedeni značaj Doma naroda u ustavnom sustavu Federacije Bosne i Hercegovine u svezi s načelom konstitutivnosti naroda **neosporno proizlazi da načelo konstitutivnosti naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine, u kontekstu Doma naroda, može biti ostvareno samo ako se popunjavanje Doma naroda temelji na jasno preciziranim kriterijima koji trebaju dovesti do što potpunijeg predstavljanja svakog od tri konstitutivna naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine.** Suprotno od navedenog, **neadekvatno** političko predstavljanje onih koje predstavlja i čije interese zastupa dovodi do **povrede načela konstitutivnosti**, odnosno nejednakopravnosti bilo kojeg od konstitutivnih naroda, a time i **povrede Ustava Bosne i Hercegovine, konkretno članka 1/2. Ustava Bosne i Hercegovine.**

Ustavni sud uočava da članak 10.12. stavak 2. Izbornog zakona u dijelu: „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i članak 20.16.A Izbornog zakona (određivanje po jednog delegata iz svakog konstitutivnog naroda za svaki kanton) daju **mogućnost**¹² pripadniku konstitutivnog naroda da bude izabran u Dom naroda čak i u krajnjem, **ali mogućem** slučaju da je ta osoba jedini pripadnik nekog od konstitutivnih naroda u jednom od kantona, pod uvjetom da je izabrana u zakonodavno tijelo tog kantona. Dakle, tog delegata na neposrednim izborima izabrali su pripadnici **drugog** konstitutivnog naroda i u tom zakonodavnom tijelu također su ga izabrali pripadnici **drugog** konstitutivnog naroda. Ustavni sud podsjeća da je u svojoj ranijoj praksi već iznio stajalište da nije pitanje ustavnosti neodgovarajuća implementacija određenih zakonskih rješenja ako su ta rješenja, sama po sebi, u skladu sa Ustavom. **Međutim, u konkretnom slučaju se ne radi o takvoj situaciji, već o situaciji da su navedene odredbe, same po sebi, u njihovoj implementaciji suprotne Ustavu Bosne i Hercegovine.** Naime,

¹¹ Ovo se može koristiti kao snažan argument i kod rješavanja izbora članova Predsjedništva BiH (Sejdić-Finci)

¹² Sud je termin 'mogućnost' i sl. naglasio više puta. Ovo je bitno jer i Ustav FBiH predviđa mogućnost da ako je samo jedan pripadnika konstitutivnog naroda izabran zakonodavno tijelo kantona, može biti i član kluba konst. naroda u Domu naroda Parlamenta FBiH što Ustavni sud BiH smatra povredom načela konstitutivnosti i povredom Ustava BiH. To znači da je 'de facto' ta odredba u Ustavu FBiH u suprotnosti s odlukom U-23/14.

ako se ima u vidu da ove odredbe daju **mogućnost** pripadniku konstitutivnog naroda da bude izabran u Dom naroda čak i u krajnjem, **ali mogućem** slučaju da je ta osoba jedini pripadnik nekog od konstitutivnih naroda u jednom od kantona, pod uvjetom da je izabrana u zakonodavno tijelo tog kantona na neposrednim izborima, a da je nakon toga ne biraju pripadnici tog konstitutivnog naroda u Dom naroda, **više je nego očito da navedene odredbe omogućavaju da predstavnicima jednog konstitutivnog naroda¹³ u zakonodavnom tijelu kantona legitimitet daju predstavnici drugog konstitutivnog naroda**, odnosno jedan takav delegat ima isti „kapacitet“ u Domu naroda kao i bilo koji drugi delegat kojeg su izabrali pripadnici, odnosno delegati samo iz tog konstitutivnog naroda. Dakle, **očito je da navedene odredbe impliciraju da pravo na demokratsko odlučivanje isključivo legitimnim političkim predstavljanjem neće biti utemeljeno na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa**. Nadalje, u situaciji kada im na neposrednim izborima u pretežnom dijelu legitimitet mogu dati pripadnici drugih konstitutivnih naroda, čak i u slučaju da zakonodavno tijelo kantona ima više delegata iz reda određenog konstitutivnog naroda, **navedene odredbe krše Ustav Bosne i Hercegovine**. U skladu s navedenim Ustavni sud nalazi da odredbe članka 10.12. stavak 2. u dijelu: „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe članka 20.16.A Izbornog zakona **ne samo da se ne temelje na jasno preciziranim kriterijima koji trebaju dovesti do što potpunijeg predstavljanja svakog od tri konstitutivna naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine nego očito impliciraju da pravo na demokratsko odlučivanje isključivo legitimnim političkim predstavljanjem neće biti utemeljeno na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa**. Ustavni sud nalazi da je navedeno **suprotno načelu konstitutivnosti**, odnosno jednakopravnosti bilo kojeg od konstitutivnih naroda, **a time i suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine, konkretno članku 1/2. Ustava Bosne i Hercegovine**.

... **Venecijanska komisija** ističe da se u načinu izbora delegata u Dom naroda koriste kantoni i njihovi delegati, a njegova primarna svrha **nije da predstavlja kantone nego konstitutivne narode i Ostale, te da ostvaruje drugu vrstu ravnopravnosti, tj. „kolektivnu ravnopravnost“ tri konstitutivna naroda** uz određenu zastupljenost Ostalih. Pored toga, Dom naroda ima važnu ulogu u postupku vitalnog interesa i može se posmatrati kao dom „veta“ u zakonodavnom tijelu Federacije.

6. Osvrt na obrazloženje odluke Ustavnog suda U-3/17

Nakon što je Klub hrvatskog naroda u Domu naroda PSBiH uputio u proceduru prijedlog izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH koji se odnosio na izbor članova Predsjedništva BiH, izbor izaslanika u Dom naroda PSBiH, te Grad Mostar, Klub bošnjačkog naroda u Domu naroda PSBiHuložio je Ustavnom sudu BiH priziv na taj prijedlog, tvrdeći da je on destruktivan po vitalne nacionalne interese bošnjačkog naroda. Ustavni sud BiH je razmatrao njihov zahtjev i donio odluku u kojoj se konstatira da prijedlog izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH, koji je upućen od strane kluba hrvatskog naroda, ne ugrožava vitalne interese bošnjačkog naroda. Zanimljivo je također vidjeti dio obrazloženja odluke Ustavnog suda U-3/17 u kojoj detaljno analiziraju sve elemente bošnjačkog zahtjeva. Svjestan iznimne važnosti ovog pitanja, Ustavni sud BiH se osvrće i na potrebu implementacije presude Suda u Strasbourgu u slučaju Sejdić-Finci:

¹³ Očito je kako Ustavni sud pojam 'pripadnik konst. naroda' izjednačava sa terminom 'predstavnik' konst. naroda ...

... Nadalje, **Ustavni sud podsjeća** na to da je u Odluci o dopustivosti i meritumu broj U14/12 od 26. marta 2015. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba) istakao (vidi tačke 73. i 74): „ (...) iz odluke Evropskog suda **u predmetu Sejdić i Finci nedvosmisleno proizlazi da Ustav BiH treba biti izmijenjen**“. **Stoga, Ustavni sud neće ukinuti navedene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona, odnosno neće naložiti Parlamentarnoj skupštini BiH, Narodnoj skupštini i Parlamentu Federacije BiH da izvrše usaglašavanje navedenih odredaba, dok u domaćem pravnom sistemu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima se okončava postojeća neusklađenost Ustava Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona s Evropskom konvencijom koju je utvrdio Evropski sud u citiranim predmetima**“.

... Nadalje, Ustavni sud zapaža da Prijedlog Zakona nije ni podnesen s ciljem implementacije ove presude (Sejdić i Finci) već se samo odnosi na pitanja izborne procedure u sadašnjem Izbornom zakonu. Ovo nedvosmisleno proizlazi iz obrazloženja Prijedloga Zakona, u kojem predlagači, kao razlog za njegovo donošenje, navode provođenje Odluke Ustavnog suda broj U-23/14 od 1. decembra 2016. godine, kao i **zadovoljenje općeg principa demokratije da jedan narod drugom narodu ne bira predstavnike**.

... Nadalje, Prijedlog Zakona zasniva se na istim principima iz Ustava BiH i Izbornog zakona kao i postojeća rješenja, prema kojim se za člana Predsjedništva BiH sa teritorije Federacije BiH biraju jedan Bošnjak i jedan Hrvat. Ponuđeno rješenje na drugačiji način regulira samo procedura njihovog izbora, a koja bi trebala da osigura, kako je u obrazloženju prijedloga navedeno, opći princip demokratije da jedan narod drugom narodu ne bira predstavnike, odnosno da svaki konstitutivni narod sam bira svoje predstavnike u zakonodavnoj vlasti.

Ustavni sud zapaža da se predloženo rješenje, kao i prethodno, zasniva na identičnim principima, tj. da se delegati biraju iz zakonodavnog tijela kantona prema podacima o posljednjem popisu stanovništva. Ponuđeno rješenje, kao i do sada, osigurava paritetnu zastupljenost od po 17 delegata svakom od konstitutivnih naroda. Nadalje, ponuđenim rješenjem, na osnovu podataka o posljednjem popisu stanovništva utvrđena je proporcionalna zastupljenost svakog od konstitutivnih naroda u pojedinim kantonima, a na osnovu čega je za svaki od konstitutivnih naroda određeno u kojim od deset kantona će se birati 17 delegata svakog od konstitutivnih naroda. Najzad, primjenom kriterija proporcionalne zastupljenosti pripadnika odnosno konstitutivnog naroda u ukupnom stanovništvu kantona svaki od konstitutivnih naroda je isključen iz raspodjele mandata u tačno određenim kantonima. Slijedom navedenog proizlazi da je kriterij proporcionalne zastupljenosti svakog od konstitutivnih naroda u ukupnom stanovništvu kantona primijenjen na jednak način prema svim konstitutivnim narodima i da rezultira istim ograničenjem prema svim konstitutivnim narodima, tj. da svaki konstitutivni narod bira delegate u tačno određenim, ali ne u svim kantonima.

... Dakle, predloženo rješenje, kao i prethodno, zasniva se na identičnim principima, tj. da se delegati biraju iz zakonodavnog tijela kantona i proporcionalno prema podacima o posljednjem popisu stanovništva.

... Imajući u vidu da je Dom naroda dom konstitutivnih naroda a ne kantona, kao i da delegate u Dom naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva odnosno kantona, a ne proporcionalno nacionalnoj strukturi zastupnika u kantonalnoj skupštini iz čijih redova se biraju delegati u Dom naroda, ponuđeno rješenje, zasnovano na kriteriju proporcionalne zastupljenosti

prema posljednjem popisu stanovništva, a koji je, nesporno, na jednak način primijenjen na sve, ne dovodi u nepovoljniji položaj pripadnike bošnjačkog naroda u odnosu na druga dva naroda, a što bi za posljedicu imalo povredu vitalnog nacionalnog interesa, kako smatraju podnosioci Izjave.

Nakon što je postalo izvjesno kako prijedlog Hrvatskog narodnog sabora (HNS) koji je formalno upućen u proceduru preko Kluba hrvatskog naroda u Domu naroda PSBiH neće proći u Zastupničkom domu iako je Ustavni sud zauzeo stajalište kako taj prijedlog ne ugrožava vitalni interes Bošnjaka, pod vodstvom Delegacije EU i predstavnika Američkog veleposlanstva krenuo je ciklus pregovora o mogućem modelu popune izaslanika u Dom naroda FBiH. Iako je prema odredbama Izbornog zakona, čak i prema Ustavu FBiH a nesporno i prema odlukama Ustavnog suda BiH predviđeno da se pri izračunu mandata za klubove naroda koristi posljednji popis pučanstva, bošnjačka strana inzistira da i dalje treba koristiti popis iz 1991 jer nije proveden Aneks 7 Daytonskog mirovnog sporazuma. Nadalje, bošnjačka strana, a i neki predstavnici međunarodne zajednice smatraju kako neke odredbe Ustava FBiH koje govore o popuni klubova naroda mogu biti primjenjivane iako ih je Ustavni sud BiH 'de facto' učinio neprimjenjivim¹⁴. Tijekom tih pregovora hrvatska strana je predložila model popune klubova u Domu naroda Parlamenta FBiH.

7. Zaključak

Argumentacija iznesena u razradi ove teme jasno potvrđuje neporecivo i neotuđivo pravo hrvatskog naroda u BiH, jednog od tri konstitutivna ustavotvorna naroda na jednaka narodna prava sa druga dva naroda u BiH. Ovo pravo je zajamčeno ne samo ustavom iz Dayton a već i svim međunarodnim aktima i konvencijama. Konstitutivnost naroda „kao natkrovljujući princip Ustava BiH kojem se moraju povinovati svi entiteti“ potvrđena je odlukama Ustavnog suda BiH a Odlukom Ustavnog suda BiH u „predmetu Ljubić“, Ustavni sud je nedvosmisleno potvrdio da je konstitutivnost naroda neodvojiva od prava i mogućnosti da svaki konstitutivni narod može izraziti svoju političku volju putem izbora legitimnih političkih predstavnika u institucije entiteta i Bosne Hercegovine ustavima predviđenim za narodno zastupanje a to se u prvom redu odnosi na Predsjedništvo BiH, domove naroda u entitetima te Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH. Ovo neotuđivo i neporecivo pravo ne može biti predmet rasprave ili dobre volje bilo koga, jedino modaliteti implementacije ovog prava mogu biti predmet razgovora s partnerima (legitimni predstavnici druga dva naroda) u Bosni i Hercegovini. Izmjena izbornog zakonodavstva sukladno Ustavu BiH i odlukama Ustavnog suda je u ovom momentu najbolji put za harmonizaciju odnosa između tri naroda i stvaranje neophodnog međusobnog povjerenja do momenta kada će razvoj događaja omogućiti dogovor oko izrade novog Ustava koji će uključivati i novu teritorijalnu organizaciju na načelima federalizma, uključujući i federalnu jedinicu s hrvatskom većinom.

¹⁴ Vidjeti točku 51. obrazloženja Odluke Ustavnog suda BiH U-23/14

Literatura

- [1] The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Dayton Peace Agreement (DPA), Dayton Accords, Ohio, US, November 1995
- [2] Aneks IV (DPA), Ustav Bosne i Hercegovine
- [3] Ustav Federacije BiH sa amandmanima, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine«, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08
- [4] Izborni zakon Bosne i Hercegovine sa izmjenama i dopunama, „Službeni glasnik BiH“, broj 23/01) do „Službeni glasnik BiH“ broj 31/16
- [5] Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, (aplikacije br. 27996/06 i 34836/06) Strasbourg, 22. prosinac 2009
- [6] Odluka Ustavnog suda BiH U-23/14, 1. prosinca 2016. godine
- [7] Odluka Ustavnog suda BiH U-3/17, 6. srpanj 2016. godine
- [8] Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and explanatory report Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002)

