

Vukoja, I.; Sitarski, M.

USTAVNO-PRAVNO-POLITOLOŠKI ALGORITAM REFORME IZBORNOG ZAKONODAVSTVA BIH

Sažetak: Izorno zakonodavstvo, pa i cjelokupni politički život BiH, snažno su determinirani presudama Ustavnog suda BiH i Europskog suda za ljudska prava kroz koje se prelaju pitanja: „Tko se može kandidirati a tko glasovati za članove Predsjedništva BiH i Dom naroda Parlamenta FBiH“?, preciznije – „Tko su i tko trebaju biti članovi Predsjedništva i izaslanici u Domu naroda a tko njihovi birači?“. U dinamičnim političkim raspravama o ovim pitanjima, sve aktualnijim jer sada prijete i institucionalnom blokadom velikog dijela političkog sustava, nuđena su uglavnom rješenja utemeljena na restriktivnom tumačenju Ustava BiH, u duhu „pripadničke demokracije“, dok su zanemarivane mogućnosti njegovog tumačenja u duhu predstavničke/zastupničke demokracije. Također, zanemarivane su mogućnosti primjene modela utemeljenih na proporcionalnoj zastupljenosti svih „specifičnih demosa“ koji trebaju birati određena tijela vlasti namijenjena zastupanju konstitutivnih naroda i Ostalih, sukladno njihovom rasporedu po različitim administrativno-teritorijalnim jedinicama. U prvom dijelu ovog rada se elaboriraju upravo takvi modeli, utemeljeni na konceptima G. Puljića koji su ovdje dalje razrađeni. U drugom dijelu rada se, također na temelju pitanja „Tko su članovi Predsjedništva BiH i koga predstavljaju?“ elaborira odnos između legitimiteta koji proistječe iz predstavljanja/zastupanja entiteta kao administrativno-teritorijalnih jedinica i konstitutivnih naroda kao nositelja suvereniteta, tj. dva specifičuma BH ustavnog ustroja.

Ključne riječi: Izborni zakon, Ustav BiH, legitimno predstavljanje, predstavnička demokracija, konstitutivnost.

Podatci o autorima: Vukoja I.[van], Institut za društveno-politička istraživanja (IDPI), Kralja Petra Krešimira IV. b.b., 88000 Mostar, Bosna i Hercegovina, ivanvukojakoncept@gmail.com; Sitarski M.[ilan], Institut za društveno-politička istraživanja (IDPI), Kralja Petra Krešimira IV. b.b., 88000 Mostar, Bosna i Hercegovina, milan.sitarski@idpi.ba

CONSTITUTIONAL, LEGAL AND POLITICAL ALGORITHM OF THE ELECTORAL LAW REFORM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary: Electoral Law and entire political life of Bosnia and Herzegovina are strongly determined by judgments of the Constitutional Court and European Court for Human Rights, which are mirroring questions: „Who can be candidates and who can vote for members of the Presidency of Bosnia and Herzegovina and House of Peoples of the Parliament of the Federation Bosnia and Herzegovina?“, more precisely - „Who are and who should be members of the Presidency and delegates in House of Peoples, and who are/should be their voters?“. In dynamical political debates on these topics, more and more actual since they are threatening now with institutional blockade of almost entire political system, offered solutions were based mostly on the restrictive interpretation of the State Constitution, in the spirit of „quasi-representative democracy“, with neglecting of the opportunities for Constitution’s interpretation in the spirit of the representative democracy. There was also neglecting of the opportunities for implementations of the models based on the proportional representation of all the „specific demoses“ which should elect bodies designed for representation of the constituent peoples and Others, in accordance with their distribution within different administrative-territorial units. In the first part of this work exactly these models are elaborated, and they are based on the concepts of G. Puljić which are further elaborated here. On the basis of the question „Who are the members of the Presidency and whom do they represent?“, second part of this work elaborates relation of the legitimacy which emerges out of representation of Entities as administrative-territorial units and representation of constituent peoples as carriers of sovereignty, two specific features of the constitutional system of Bosnia and Herzegovina.

Key words: Electoral Law, Constitution of Bosnia and Herzegovina, legitimate representation, representative democracy, constituent status.

Author’s data: Vukoja I.[van], Institute for Social and Political Research (IDPI), Kralja Petra Krešimira IV. b.b., 88000 Mostar, Bosna i Hercegovina, ivanvukojakoncept@gmail.com; Sitarski M.[ilan], Institute for Social and Political Research (IDPI), Kralja Petra Krešimira IV. b.b., 88000 Mostar, Bosna i Hercegovina, milan.sitarski@idpi.ba

1. Uvod

Jedna od najtežih ustavno-pravnih i politoloških kontroverzi vezanih uz pitanje legitimnog izbora predstavnika/zastupnika konstitutivnih naroda u odgovarajuća tijela vlasti u BiH vezana je uz pitanje: tko su članovi Predsjedništva BiH i domova naroda?

Postojeći Izborni zakon BiH interpretirao je neslužbeni prijevod s engleskog izvornika članka V. Ustava BiH: „Predsjedništvo Bosne i Hercegovine sastoji se od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji je svaki izabran izravno s teritorija Federacije, i jednog Srbina, izravno izabranog s teritorija Republike Srpske“, na način da su „jedan Bošnjak“, „jedan Hrvat“ i „jedan Srbin“ pripadnici konstitutivnih naroda, a ne nužno njihovi predstavnici/zastupnici. Slijedom takve interpretacije nastao je članak 8.1. i članak 8.2. Izbornog zakona BiH, odnosno članak 4.19. Interpretaciju ustavnih načela i određenih članaka Ustava BiH na osnovi koje su artikulirani članci 4.19., 8.1. i 8.2 smatramo nedovoljno usklađenom s temeljnim načelima Daytonskog sporazuma i Ustava BiH, načelima konstitutivnosti naroda i njihove međusobne jednakopravnosti, odnosno nedovoljno usklađenom s odlukama Ustavnog suda BiH: U 5/98 („konstitutivnost“) i U-23/14 („Ljubić“). Također, pozivamo se i na članak 1.2. Ustava BiH: “Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcionira u skladu sa zakonom i na osnovi slobodnih i demokratskih izbora.” Temeljno načelo demokracije glasi da vlast pripada narodu i proistječe iz naroda, što po članku 1.2. Ustava BiH znači da je BiH predstavnička/zastupnička, a ne pripadnička demokracija.

Stoga, u skladu s: a) analizom pravnog, političkog i politološkog konteksta u okviru kojega je potpisan Daytonski sporazum i kreiran Ustav BiH kao njegov sastavni dio (Aneks 4), b) logičko-razumskom analizom sadržaja i unutarnje logike Daytonskog sporazuma i Ustava BiH, c) presudama Ustavnog suda BiH U 5/98 („konstitutivnost“) i U-23/14 („Ljubić“), odnosno, temeljnim i natkrovljujućim načelima Ustava BiH, načelima konstitutivnosti naroda i njihove međusobne jednakopravnosti, d) činjenicom da je BiH po vlastitom ustavu definirana kao „predstavnička/zastupnička a ne pripadnička demokracija“ – smatramo kako neslužbeni prijevod s engleskog izvornika članka V. Ustava BiH treba interpretirati na način da su „jedan Bošnjak“, „jedan Hrvat“ i „jedan Srbin“ prvenstveno predstavnici/zastupnici Bošnjaka, Hrvata i Srba u tročlanom Predsjedništvu BiH, a ne nužno i samo njihovi pripadnici.

To znači kako nije nužno da se, na primjer, kandidat za „jednog Bošnjaka“ osobno izjašnjava kao Bošnjak, već da legitiman kandidat za „jednog Bošnjaka“ u Predsjedništvu BiH može biti svaki građanin BiH s pravom glasa neovisno o tome izjašnjava li se kao Bošnjak, Hrvat, Srbin, Rom, Židov, ili bilo koji drugi pripadnik grupe Ostalih naroda i građana. Ova se interpretacija ne odnosi samo na članove Predsjedništva BiH, već i na druga tijela vlasti namijenjena kolektivnom zastupanju (domovi naroda PS BiH i Parlamenta FBiH, Vijeće naroda RS). Ovom interpretacijom određenih ustavnih načela i normi (bez izmjena Ustava BiH) svakom građaninu BiH s pravom glasa, bez obveze osobnog deklariranja o etničkoj/nacionalnoj (ne)pripadnosti, omogućeno je da se kandidira za funkciju člana Predsjedništva BiH,

odnosno „jednog Bošnjaka“, „jednog Hrvata“ i „jednog Srbina“ u tročlanom Predsjedništvu BiH, pa tako i Dervi Sejdiću i Jakobu Finciju i Azri Zornić, odnosno svim pripadnicima grupe Ostalih naroda i građana. Pored činjenice da im je omogućeno kandidiranje za sva tri člana Predsjedništva BiH, Dervi Sejdiću, Jakobu Finciju i Azri Zornić, po presudama Europskog suda za ljudska prava (ESLJP), treba biti omogućeno i biranje članova Predsjedništva BiH. Time već dolazimo do pitanja tko ima pravo birati kojega člana Predsjedništva BiH?

2. Tko (treba) bira(ti) članove Predsjedništva BiH i domova naroda?

Kako bismo točno i nedvosmisleno odgovorili na prethodno pitanje, nužno je podsjetiti na osnovna načela zastupničke/predstavničke demokracije. Ustav BiH, članak 1.2.: „Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcionira sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora.“ Osnovno načelo demokracije glasi: vlast proistječe iz naroda i pripada narodu. U skladu s člankom 1.2. Bosna i Hercegovina je demokratska država, to jest, država u kojoj vlast proistječe iz naroda i pripada narodu. Narod kao nositelj vlasti, kroz proces slobodnih i demokratskih izbora, bira svoje političke predstavnike/zastupnike i ovlašćuje ih da ga predstavljaju/zastupaju i u njegovo ime vladaju. Ovaj oblik demokracije definiran člankom 1.2. Ustava BiH ustavno-pravne i politološke teorije nazivaju „zastupnička/predstavnička demokracija“. Iz preambule Ustava BiH vidljivo je kako je ustavotvorac imenovao/označio Bošnjake, Hrvate i Srbe kao konstitutivne narode. Time je Ustav BiH svakom od konstitutivnih naroda dao status „specifičnog demosa“ odnosno „naroda iz kojeg proistječe demokratska i legitimna vlast“. Stoga, svaki konstitutivni narod čini zasebnu izbornu jedinicu, zasebni demos, iz kojeg se biraju politički zastupnici tog konstitutivnog naroda u tijela vlasti namijenjena kolektivnom zastupanju (Predsjedništvo BiH, domovi naroda PS BiH i Parlamenta FBiH, Vijeće naroda RS). Legalitet i legitimitet demokratske vlasti stječe se na izborima na kojima „narod iz kojeg proistječe demokratska i legitimna vlast“ bira svoje političke zastupnike/predstavnike. „Specifični narod iz kojeg u zastupničkoj demokraciji proistječe demokratska i legitimna vlast“ označili smo pojmom „specifični demos“.

3. Predsjedništvo BiH

S obzirom na to da je Predsjedništvo BiH tročlano te da se članovi Predsjedništva biraju na izborima, to nedvosmisleno ukazuje na tri specifična demosa od kojih svaki specifični demos bira svojega demokratskog i legitimnog zastupnika/predstavnika u Predsjedništvu BiH. O koja tri specifična demosa iz kojih proistječe demokratsko i legitimno tročlano Predsjedništvo BiH je riječ, jasno je iz ustavne norme „jedan Bošnjak“, „jedan Hrvat“ i „jedan Srbin“, odnosno, u našoj interpretaciji „bošnjački član“, „hrvatski član“ i „srpski član“. Ako navedenu ustavnu normu povežemo s preambulom Ustava, u kojoj se navodi kako Bošnjaci, Hrvati i Srbi imaju status konstitutivnih naroda, odnosno, specifičnih naroda (demosa) iz kojih proizlazi demokratska i legitimna vlast, onda se nedvosmisleno i neporecivo može zaključiti kako postoji odnos biranja i zastupanja između, na primjer, „Hrvata kao konstitutivnog naroda“ i „jednog Hrvata“ kao člana Predsjedništva BiH. Pri tome, demokratski legitimitet „jednog Hrvata“ ne proistječe iz činjenice je li se on deklarirao kao Hrvat ili nije, nego iz činjenice da su ga izabrali pripadnici specifičnog hrvatskog demosa i time mu dali legitimitet da ih predstavlja i zastupa njihove političke interese.

Da bi „jedan Hrvat“ bio demokratski legitiman član Predsjedništva BiH nužno je da taj legitimitet proistječe iz većinske izborne političke volje specifičnog hrvatskog demosa, pri tome, kao što smo već naveli, „jedan Hrvat“ može biti deklariran kao Hrvat, ali ta činjenica nije, i ne mora biti, uvjet njegove legitimnosti – ona je moguća, ne mora biti ni potreban, a definitivno nije nužan uvjet legitimnosti „jednoga Hrvata“ kao člana tročlanog Predsjedništva BiH. Stoga kandidat za funkciju „jednog Hrvata“ u tročlanom Predsjedništvu BiH može biti bilo koji građanin iz FBiH neovisno o tome deklarira li se kao pripadnik jednog od tri konstitutivna naroda, kao pripadnik nekog od naroda iz grupe Ostalih naroda i građana ili se naprosto deklarira kao etnički neopredijeljen, odnosno, „građanin BiH“. Dakle, kandidati za „jednog Hrvata“ mogu biti i Dervo Sejdić i Jakob Finci i Azra Zornić.

Analogno navedenom vrijedi i za Bošnjake i za Srbe, odnosno, „jednog Bošnjaka“ i „jednog Srbina“. „Jednog Hrvata“ smo naveli kao primjer zato što su Hrvati kao konstitutivni narod značajno malobrojniji od Srba, a izrazito malobrojniji od Bošnjaka s kojima dijele entitet iz kojeg se biraju „jedan Bošnjak“ i „jedan Hrvat“. Činjenica da Bošnjaci čine 70,40 % stanovnika/birača FBiH a Hrvati samo 22,44 % omogućava Bošnjacima da u skladu s - u nekim odredbama osporenim, ali još uvijek važećim - Izbornim zakonom BiH u Predsjedništvo BiH iz entiteta FBiH izaberu i „jednog Bošnjaka“ i „jednog Hrvata“. Čak i u situaciji kada bi svi Hrvati iz FBiH glasovali za npr. kandidata A za „jednog Hrvata“, on ne bi mogao biti izabran ako bi Bošnjaci odlučili glasati za npr. kandidata B za „jednog Hrvata“. Pri tome, Hrvati uopće ne mogu utjecati na izbor „jednog Bošnjaka“ - dovoljno je da Bošnjaci jednom kandidatu za „jednog Hrvata“ daju 32 % svojih glasova, a preostalim kandidatima za „jednog Bošnjaka“ raspodjele preostalih 68 % Dakle, bez da na to itko drugi može bitno utjecati, Bošnjaci mogu izabrati dva od tri člana Predsjedništva BiH, a Hrvati nemaju osiguranu mogućnost izabrati niti jednoga.

To se već dva puta dogodilo, u mandatima 2006. - 2010. i 2010. - 2014. godine Bošnjaci su imali svoja dva predstavnika u Predsjedništvu BiH, Srbi jednoga, a Hrvati su bili bez predstavnika/zastupnika. Time je grubo prekršeno „natkrovljujuće načelo“ Ustava BiH, načelo konstitutivnosti naroda jer se konstitutivnost jednog naroda ogleda upravo u činjenici da može slobodno i samostalno izabrati svoje legitimne političke zastupnike/predstavnike, odnosno, grubo je prekršeno načelo međusobne jednakopravnosti konstitutivnih naroda jer su Bošnjaci kao Ustavom BiH imenovani konstitutivan narod u Predsjedništvu BiH imali svoja dva predstavnika/zastupnika, a Hrvati kao isto tako Ustavom BiH imenovani konstitutivni narod nisu imali niti jednog predstavnika u Predsjedništvu BiH.

Pored toga što treba predstavljati većinsku izbornu političku volju Hrvata kao konstitutivnog naroda, „jedan Hrvat“ kao član Predsjedništva BiH nije predstavnik/zastupnik samo Hrvata iz FBiH, nego i Srba i pripadnika grupe Ostalih naroda i građana s teritorija FBiH. S obzirom na to da u FBiH Bošnjaci svoju konstitutivnost upražnjavaju kroz biranje „jednoga Bošnjaka“ u Predsjedništvo, a Hrvati „jednoga Hrvata“, Srbima i pripadnicima grupe Ostalih naroda i građana iz FBiH također treba biti omogućeno sudjelovanje u procesu izbora članova Predsjedništva. S obzirom na to da Srbi i Ostali iz FBiH nemaju specifično svoga zastupnika u Predsjedništvu, oni mogu birati za kojeg člana Predsjedništva će glasovati i koji će i njih predstavljati i zastupati njihove interese. Dakle, Srbi i Ostali iz FBiH mogu glasovati za „jednoga Bošnjaka“ ili za „jednoga Hrvata“ u Predsjedništvu.

Stoga, „specifični demos“ za izbor „jednoga Bošnjaka“ u tročlanom Predsjedništvu BiH čine:

- svi građani iz entiteta FBiH koji su se službeno važećem popisu stanovništva slobodno i samostalno identificirali kao Bošnjaci (70,40 % ukupnog broja stanovnika/birača FBiH),
- Srbi i Ostali iz entiteta FBiH koji odluče glasovati za „jednoga Bošnjaka“ (od 0 % do 7,16

% ukupnog broja stanovnika/birača FBiH), c) svi Bošnjaci iz Distrikta Brčko i dio Ostalih iz DB koji odluče glasovati za „jednog Bošnjaka“. S druge strane, „specifični demos“ za izbor „jednoga Hrvata“ u tročlanom Predsjedništvu BiH čine: a) svi građani iz entiteta FBiH koji su se na službeno važećem popisu stanovništva slobodno i samostalno identificirali kao Hrvati (22,44 % ukupnog broja stanovnika/birača FBiH), b) Srbi i Ostali iz entiteta FBiH koji odluče glasovati za „jednoga Hrvata“ (od 0 % do 7,16 % ukupnog broja stanovnika/birača FBiH), c) Svi Hrvati iz Distrikta Brčko i dio Ostalih iz DB koji odluče glasovati za „jednog Hrvata“. Analogno tome, „specifični demos“ za izbor „jednoga Srbina“ u tročlanom Predsjedništvu BiH čine: a) svi građani iz entiteta RS koji su se na službeno važećem popisu stanovništva slobodno i samostalno identificirali kao Srbi (81,51 % ukupnog broja stanovnika/birača RS-a), b) svi Bošnjaci, Hrvati i Ostali iz entiteta RS (18,49 % ukupnog broja stanovnika/birača RS-a), c) svi Srbi iz Distrikta Brčko i dio Ostalih koji odluče glasovati za „jednog Srbina“.

Bošnjaci u FBiH mogu glasovati samo za, uvjetno rečeno, svoga člana Predsjedništva BiH jer je on primarno izraz njihove specifične izborne volje, a ne bi smjeli glasovati za, uvjetno rečeno, hrvatskog člana Predsjedništva BiH jer bi time narušili načelo konstitutivnosti i međusobne jednakopravnosti Bošnjaka i Hrvata kao konstitutivnih naroda u FBiH. Analogno vrijedi i za Hrvate iz FBiH. Srbi i Ostali iz FBiH mogu birati hoće li glasovati za „jednog Bošnjaka“ ili „jednoga Hrvata“ zato jer nemaju mogućnost glasovati za, uvjetno rečeno, specifično svoga člana Predsjedništva BiH. Analogno tome, zbog ustavne norme da se „jedan Bošnjak“ i „jedan Hrvat“ biraju s područja entiteta FBiH, a „jedan Srbin“ s područja entiteta RS, Bošnjaci i Hrvati, kao i Ostali iz RS-a, imaju pravo glasovati za „jednog Srbina“, odnosno, srpskoga i entitetskog predstavnika/zastupnika u Predsjedništvu BiH¹. Stoga članovi Predsjedništva BiH trebaju predstavljati sljedeće „specifične demose“:

- „jedan Bošnjak“ je predstavnik/zastupnik: a) svih Bošnjaka iz FBiH i Distrikta Brčko (DB), b) Srba i Ostalih iz FBiH koji odluče glasovati za njega, c) Ostalih iz DB koji odluče glasovati za njega
- „jedan Hrvat“ je predstavnik/zastupnik: a) svih Hrvata iz FBiH i Distrikta Brčko (DB), b) Srba i Ostalih iz FBiH koji odluče glasovati za njega, c) Ostalih iz DB koji odluče glasovati za njega
- „jedan Srbin“ je predstavnik/zastupnik: a) svih Srba iz RS i Distrikta Brčko (DB), b) svih Bošnjaka, Hrvata i Ostalih iz RS, c) Ostalih iz DB koji odluče glasovati za njega.

Prethodno navedeno tumačenje ustavnih načela i normi glede izbora tročlanog Predsjedništva BiH smatramo neporecivo ispravnim i legitimnim na ustavno-pravnoj, logičko-semantičkoj i pravno-političkoj razini. U skladu s takvim tumačenjem, i Dervo Sejdić i Jakob Finci i Azra Zornić mogu glasovati za članove Predsjedništva BiH. Kako smo već ranije utvrdili mogućnost njihovog kandidiranja, možemo zaključiti kako je, u skladu s ovdje iznesenim tumačenjem Ustava BiH, i Sejdiću i Finciju i Zornić omogućeno i biranje i kandidiranje kada je u pitanju Predsjedništvo BiH.

4. Izborni model

Ustavni sud BiH je svojom presudom U-23/14 odredbu Potpoglavlja B članka 10.12. stavak 2. u dijelu: „Svatom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“

¹ Odnosom nacionalnog i entitetskog predstavljanja više ćemo se baviti u drugome dijelu ovoga rada.

i odredbe Poglavlja 20 - Prijelazne i završne odredbe članka 20.16.A stavak 2. toč. a-j. Izbornog zakona BiH proglasio neustavnim, a nakon toga rješenjem od 28. 7. 2017. godine izbrisao ih iz Izbornog zakona BiH. Meritum navedene odluke nalaže da se kroz Izborni zakon BiH osigura „veza između onih koje predstavlja i njihovih političkih predstavnika na svim administrativno-političkim razinama“, jer ona „omogućava legitimitet predstavnicima zajednice“, što u onim tijelima vlasti koja su namijenjena predstavljanju konstitutivnih naroda podrazumijeva legitimitet upravo predstavnika/zastupnika konstitutivnih naroda. S obzirom na to da i tročlano Predsjedništvo BiH spada u tijela vlasti koja su, između ostalog, namijenjena i predstavljanju konstitutivnih naroda, smatramo kako provedba odluke U-23/14 mora osigurati legitimno predstavljanje konstitutivnih naroda i u okviru Predsjedništva BiH. Načelo legitimnog predstavljanja konstitutivnih naroda zahtijeva da svaki predstavnik/zastupnik ima većinski izborni legitimitet upravo onoga naroda kojega predstavlja i čije interese zastupa, te zahtijeva da svaki izborni glas unutar pojedinog konstitutivnog naroda ima istu vrijednost. U slučaju izbora članova Predsjedništva BiH koji se biraju iz entiteta FBiH, načelo legitimnog predstavljanja zahtijeva da Bošnjaci ne glasuju za „jednog Hrvata“, kao i da Hrvati ne glasuju za „jednog Bošnjaka“ za Predsjedništvo BiH te da svaki Bošnjak/Hrvat u FBiH ima jednaku vrijednost glasa bez obzira u kojoj županiji živio i glasovao. Provedba navedenih načela može se provesti jednostavnim matematičkim modelom izbornih bodova, koji je razradio sarajevski matematičar Goran Puljić.

Izbor hrvatskog i bošnjačkog člana Predsjedništva BiH, odnosno, „jednog Bošnjaka“ i „jednog Hrvata“ koji se biraju iz entiteta FBiH treba biti utemeljen na izbornim bodovima koji bi bili dodijeljeni svakoj od postojećih administrativno-teritorijalnih jedinica čiji građani po sadašnjem Ustavu biraju te članove (10 županija u FBiH, te Distrikt Brčko – opcija FBiH), a koji su utemeljeni na postotku pripadnika „specifičnih demosa“ za izbor „jednog Bošnjaka“ i „jednog Hrvata“ u svakoj od tih jedinica u odnosu na ukupan broj pripadnika tih „specifičnih demosa“ u FBiH i Distriktu Brčko:

Tablica broj 1 – izborni bodovi pojedinih županija i Distrikta Brčko (opcija FBiH) za izbor hrvatskog i bošnjačkog člana Predsjedništva BiH, odnosno, izbor „jednog Bošnjaka“ i „jednog Hrvata“.

	Izborni bodovi za izbor „jednog Bošnjaka“	Izborni bodovi za izbor „jednog Hrvata“
Unsko-sanski kanton	15,40	0,98
Županija Posavska	0,52	6,52
Tuzlanski kanton	24,56	4,58
Zeničko-dobojski kanton	18,74	8,51
Bosansko-podrinjski kanton	1,40	0,01
Županija Središnja Bosna	9,18	18,95
Hercegovačko-neretvanska županija	5,76	22,95
Županija Zapadnohercegovačka	0,04	18,19
Sarajevski kanton	21,69	3,40
Hercegbosanska županija	0,50	12,54
Distrikt Brčko	2,21	3,35
Ukupno	100	100

Model izbornih bodova osigurava da „jedan Bošnjak“ ima osiguran većinski izborni legitimitet Bošnjaka kao „specifičnog demosa“, odnosno, da „jedan Hrvat“ ima osiguran većinski izborni legitimitet Hrvata kao „specifičnog demosa“. Pored toga, svaki glas unutar Bošnjaka/Hrvata kao specifičnog demosa jednako vrijedi bez obzira u kojoj županiji dotični Bošnjak/Hrvat živio/glasovao. Na primjer, Bošnjaka u HNŽ ima 5,76 % u odnosu na ukupan broj Bošnjaka u FBiH (100 %). Stoga, svi kandidati za „jednog Bošnjaka“ u HNŽ zajedno mogu dobiti maksimalno 5,76 bodova. Ako sve glasove dobije jedan kandidat, onda on sam dobiva 5,67 bodova, ako su dva i dobiju isti broj glasova, svaki osvaja po 2,835 boda. Ako su dva kandidata, a jedan osvoji 80 % bošnjačkih glasova u HNŽ, a drugi 20 %, onda prvi dobiva 4,536 bodova, a drugi 1,134 boda. Pobjednik za „jednog Bošnjaka“ je onaj kandidat koji zbirno sakupi najviše bodova u svih deset županija i Distriktu Brčko. Analogno vrijedi i za „jednoga Hrvata“. Ako, na primjer, svi kandidati za „jednoga Hrvata“ u Sarajevskoj županiji dobiju zajedno 200.000 glasova, oni će svi zbirno imati samo 3,4 boda za „jednoga Hrvata“ – jer u Sarajevskoj županiji živi 3,4 % Hrvata u odnosu na ukupan broj Hrvata u FBiH. Pod pretpostavkom da Bošnjaci u Sarajevskoj županiji neće glasovati za jednoga Hrvata, maksimalan postotak glasova iz Sarajevske županije za jednoga Hrvata je 3,4 %. Izbornim bodovima, u navedenom slučaju, Bošnjaci se demotiviraju, ali ne sprječavaju da glasuju za „jednoga Hrvata“, a u isto vrijeme se osigurava da glas svakoga Hrvata u svakoj županiji u FBiH jednako vrijedi. Analogno vrijedi i za Bošnjake.

5. Dom naroda

Zbog amandmana na Ustav FBiH i posljedičnih promjena Izbornog zakona BiH, određeni broj izaslanika Doma naroda Parlamenta FBiH nema izborni legitimitet onih koje bi trebao predstavljati i čije interese bi trebao zastupati. S obzirom na to da u Domu naroda Parlamenta FBiH imamo četiri specifična kluba, jasno je da postoje i četiri specifična demosa iz kojih se biraju izaslanici za te klubove. Koja su to četiri specifična demosa, jasno je iz samoga naziva klubova: Klub Bošnjaka, Klub Hrvata i Klub Srba, koje bismo u duhu Daytonna i Ustava mogli nazvati i Bošnjački klub, Hrvatski klub, Srpski klub, te Klub Ostalih. Kako god ih nazivali, budući se radi o predstavničkoj/zastupničkoj demokraciji, jasno je da svaki izaslanik u pojedinom klubu mora imati izborni legitimitet specifičnog demosa iz kojega se bira, odnosno, kojega predstavlja i čije interese zastupa: bošnjački izaslanik specifičnog bošnjačkog demosa, hrvatski izaslanik specifičnog hrvatskog demosa, srpski izaslanik specifičnog srpskog demosa i izaslanik grupe Ostalih naroda i građana specifičnog demosa Ostalih. Znači, svaki građanin FBiH ima pravo i mogućnost birati i kandidirati se za Dom naroda Parlamenta FBiH.

Dakle, za izbor izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH imamo četiri odvojena specifična demosa, odnosno, četiri odvojena „specifična naroda iz kojih proistječe demokratska i legitimna vlast“: a) „pripadnici bošnjačkog naroda s područja entiteta FBiH“ kao specifični demos za Klub izaslanika bošnjačkog naroda DN P FBiH, b) „pripadnici hrvatskog naroda s područja entiteta FBiH“ kao specifični demos za Klub izaslanika hrvatskog naroda DN P FBiH, c) „pripadnici srpskog naroda s područja entiteta FBiH“ kao specifični demos za Klub izaslanika srpskog naroda DN P FBiH, d) „pripadnici Ostalih naroda s područja entiteta FBiH“ kao specifični demos za Klub izaslanika Ostalih naroda DN P FBiH.

Premda se izbor izaslanika za četiri kluba Doma naroda Parlamenta FBiH vrši posredno kroz županijske skupštine, legitimitet zastupanja svakog izaslanika Doma naroda Parlamenta

FBiH i dalje proistječe isključivo iz birača specifičnog demosa koje taj izaslanik predstavlja i čije interese zastupa. A specifični demosi u slučaju izbora za Dom naroda Parlamenta FBiH su tri demosa tri konstitutivna naroda i jedan demos koji čine pripadnici grupe Ostalih naroda i građana. Jer, kao što je i Ustavni sud BiH u predmetu „Ljubić“ ustvrdio „Dom naroda nije dom federalnih jedinica (entiteta ili županija, op.a.) nego Dom konstitutivnih naroda“. Stoga, kako bi izbor izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH bio ustavan i legitiman on mora zadovoljiti dva osnovna kriterija, odnosno, načela:

- načelo legitimnog zastupanja specifičnog demosa
- načelo jednake vrijednosti (proporcionalnosti) glasa svakoga birača unutar specifičnog demosa.

Načelo legitimnog zastupanja znači da za izaslanike određenog kluba Doma naroda Parlamenta FBiH mogu glasovati samo birači određenog demosa, na primjer, za izaslanike Kluba Hrvata mogu glasovati samo Hrvati iz FBiH. Odnosno, s obzirom na to da je riječ o posrednom izboru kroz zastupnike županijskih skupština, izborni legitimitet svakoga izaslanika u Klubu Hrvata Doma naroda Parlamenta FBiH proistječe iz Hrvata kao specifičnog demosa za izbor izaslanika baš tog kluba, a ne nekih drugih klubova Doma naroda Parlamenta FBiH. Isto vrijedi i za izaslanike Kluba Bošnjaka, Srba i Ostalih. Mogućnost da netko postane, na primjer, izaslanik Kluba Hrvata Doma naroda Parlamenta FBiH, a da pri tome za njega nije glasovao niti jedan birač specifičnog hrvatskog demosa, Ustavni sud BiH u predmetu „Ljubić“ proglasio je neustavnom jer krši načelo legitimnog demokratskog zastupanja.

Izborni zakon BiH ne samo da krši načelo legitimnog demokratskog zastupanja, već krši i drugo temeljno načelo predstavničke/zastupničke demokracije, načelo jednake vrijednosti (proporcionalnosti) glasa svakoga birača unutar specifičnog demosa. Na primjer, Izborni zakon BiH omogućavao je situaciju u kojoj bi jedan od 17 članova Kluba Hrvata Doma naroda Parlamenta FBiH imao izborni legitimitet od 24 izborna glasa (Bosansko-podrinjski kanton), a drugi član istoga kluba izborni legitimitet od 33.600 izbornih glasova (Županija Posavska), što čini razliku vrijednosti glasa u okviru istoga specifičnog demosa od 1400 puta, odnosno, 140.000 %. Odredbe Izbornog zakona BiH koje to nalažu i omogućavaju Ustavni sud BiH u predmetu „Ljubić“ također je proglasio neustavnim i izbrisao ih iz Izbornog zakona BiH. Prema preporuci Venecijanske komisije, prihvatljivo odstupanje vrijednosti glasa unutar pojedinog specifičnog demosa iznosi do 10 %. Odstupanja od jednake vrijednosti glasa u procesu demokratskih izbora nastaju uslijed specifičnosti izbornih modela i izbornih jedinica. Specifičnost postojećeg izbornog modela za izbor izaslanika u klubove Doma naroda Parlamenta FBiH ogleda se u činjenici da se navedeni izaslanici ne biraju izravno na izborima, nego posredno preko zastupnika županijskih skupština.

U skladu s tvrdnjom iz odluke Ustavnog suda BiH u predmetu „Ljubić“ koja kaže: „veza između onih koje predstavlja i njihovih političkih predstavnika na svim administrativno-političkim razinama je ta koja omogućava legitimitet predstavnicima zajednice“ 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“, treba razviti izborni model utemeljen na jasno preciziranim kriterijima koji poštuju i načelo legitimnog zastupanja specifičnog demosa i načelo jednake vrijednosti (proporcionalnosti) glasa svakoga birača unutar specifičnog demosa, odnosno, načelo što potpunijeg predstavljanja svakog od tri konstitutivna naroda i grupe Ostalih u FBiH, u kontekstu Doma naroda Parlamenta FBiH. Ako kriterij prihvatljivog odstupanja od 10 % u vrijednosti glasa specifičnog demosa pri-

mijenimo i na načelo legitimnog zastupanja unutar specifičnog demosa, to bi značilo da se zbog specifičnosti izbornoga modela tolerira činjenica u kojoj pojedini zastupnici mogu imati omjer legitimne izborne podrške naspram nelegitimne u iznosu 90 % naspram 10 %, odnosno, da u strukturi glasova koje su dobili imaju 90 % glasova pripadnika vlastitog specifičnog demosa i 10 % glasova pripadnika drugog ili drugih specifičnih demosa. U slučaju klubova Doma naroda Parlamenta FBiH, zbog posrednog izbora u kojem zastupnici županijskih skupština iz svojih redova biraju izaslanike Doma naroda, to znači da prihvatljivo odstupanje od načela legitimnog zastupanja specifičnog demosa iznosi do 10 %. U konkretnom slučaju to znači da je prihvatljiva situacija u kojoj 1,7 zastupnika (10 %) od ukupno 17 zastupnika jednoga kluba Doma naroda Parlamenta FBiH nema većinski legitimitet koji proistječe iz izborne volje specifičnog demosa čijem predstavljanju i zastupanju interesa je specifični klub i namijenjen. Izbor izaslanika u Domu naroda Parlamenta FBiH treba biti utemeljen na izbornim bodovima koji bi bili dodijeljeni svakoj od županija, a koji su utemeljeni na postotku pripadnika „specifičnih demosa“ za izbor izaslanika u klubove Bošnjaka, Hrvata, Srba i Ostalih u svakoj od županija u odnosu na ukupan broj pripadnika tih „specifičnih demosa“ u FBiH:

Tablica broj 2 – izborni bodovi izaslanika iz pojedinih županija za izbor izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH

	B izborni bodovi	H izborni bodovi	S izborni bodovi	O izborni bodovi
Unsko-sanski kanton	15,75	1,02	14,95	14,45
Županija Posavska	0,53	6,75	1,47	0,57
Tuzlanski kanton	25,11	4,74	12,48	22,31
Zeničko-dobojski kanton	19,17	8,80	9,80	16,04
Bosansko-podrinjski kanton	1,43	0,00	1,56	0,53
Županija Središnja Bosna	9,39	19,61	5,38	6,56
Hercegovačko-neretvanska županija	5,89	23,76	11,37	3,83
Županija Zapadnohercegovačka	0,05	18,82	0,18	0,16
Sarajevski kanton	22,18	3,52	23,52	35,16
Hercegbosanska županija	0,51	12,98	19,28	0,37
Ukupno	100	100	100	100

Model izbornih bodova osigurava da izaslanici u Klubu Bošnjaka imaju osiguran većinski izborni legitimitet Bošnjaka kao „specifičnog demosa“, odnosno, da izaslanici u Klubu Hrvata imaju osiguran većinski izborni legitimitet Hrvata kao „specifičnog demosa“. Isto važi i za Srbe i Ostale. Pored toga, svaki glas unutar Izbornog kolegija, koji trebaju činiti svi Bošnjaci izabrani u sve županijske skupštine, te koji u svojstvu članova Izbornog kolegija trebaju birati izaslanike u Klubu Bošnjaka Parlamenta FBiH, mora jednako vrijediti. Zato broj izbornih bodova koje imaju svi zastupnici - Bošnjaci skupštine neke županije trebaju ovisiti o postotku Bošnjaka koji žive u toj županiji u odnosu na ukupan broj Bošnjaka u FBiH. Na primjer, Bošnjaka u HNŽ ima 5,76 % u odnosu na ukupan broj Bošnjaka u FBiH (100

%). Stoga, svi zastupnici - Bošnjaci u Skupštini HNŽ zajedno mogu raspolagati s maksimalno 5,76 bodova pri glasovanju za izaslanike Doma naroda Parlamenta FBiH u Izbornom kolegiju. Broj bodova kojima raspolaže svaki od tih zastupnika ovisi o broju Bošnjaka koji su izabrani u Skupštinu HNŽ, jer oni ravnopravno dijele 5,76 bodova. Analogno vrijedi i za zastupnike - Hrvate, zastupnike - Srbe i zastupnike - Ostale iz županijskih skupština kao članove svojih izbornih kolegija.

6. Ključne značajke ustavnog poretka BiH kao temeljni okvir predloženog načina izbora članova Predsjedništva BiH

U prvome dijelu ovoga rada govorilo se o izbornim aranžmanima koji su u skladu s postojećim ustavnim aranžmanima. Sustavnom analizom postojećih ustavnih i izbornih aranžmana mogu se uočiti određene načelne nedosljednosti i normativne nelogičnosti. Glavni razlog takvome stanju je Odluka o konstitutivnosti iz 2000. godine, odnosno, njezina djelomična i nedosljedna provedba. Do Odluke o konstitutivnosti, u RS-u su bili konstitutivni samo Srbi, a u FBiH samo Bošnjaci i Hrvati. Odlukom o konstitutivnosti i Srbi i Bošnjaci i Hrvati postaju konstitutivni u oba entiteta. Spomenuta odluka je djelomično i nedosljedno provedena, a takva provedba je dovela do toga da su *de facto* Srbi i dalje jedini konstitutivan narod u RS-u, a da su u FBiH Hrvati u velikoj mjeri dekonstituirani kroz smanjenje broja izaslanika u klubovima Doma naroda Parlamenta FBiH, smanjenje važnosti Doma naroda Parlamenta FBiH pri izboru predsjednika i Vlade FBiH te gubitak pariteta u sastavu i konsenzusa u odlučivanju u Vladi FBiH. Izmjene Ustava FBiH koje su nakon 2000. godine nametnuli visoki predstavnici, u prvom redu W. Petritsch, *de facto* su omogućile Bošnjacima preuzimanje potpune političke kontrole nad FBiH. S obzirom na to da u skladu s popisom stanovništva iz 2013. godine Bošnjaci čine 70,40 % stanovnika FBiH, ta politička kontrola ogleđa se u sljedećim činjenicama: a) Bošnjaci mogu svojim izbornim glasovima izabrati više od 2/3 izaslanika u Klub Bošnjaka DN PFBiH, 2/3 izaslanika u Klub Srba DN PFBiH, sve izaslanika u Klub Ostalih DN PFBiH i 1/3 izaslanika u Klub Hrvata DN PFBiH. Time *de facto* mogu kontrolirati sva četiri kluba Doma naroda PFBiH. S obzirom na to da u Zastupničkom domu PFBiH uvijek imaju ne samo natpolovičnu nego i dvotrećinsku većinu, bošnjački politički predstavnici mogu potpuno samostalno izabrati predsjednika i dopredsjednike FBiH, te cjelokupnu Vladu FBiH; b) ako se dogodi da u Vladi FBiH sjede legitimni politički predstavnici/zastupnici Hrvata (i Srba), zbog sastava Vlade FBiH (8B+5H+3S+premijer) i zakonski omogućenog preglasavanja, odluke na Vladi FBiH se mogu donositi bez ijednog hrvatskog glasa.

Te činjenice su svakako i jedan od glavnih razloga zašto bošnjački politički predstavnici ne žele provesti odluku Ustavnog suda „Ljubić“ koja nalaže poštivanje načela legitimnog predstavljanja konstitutivnih naroda „na svim administrativno-političkim razinama“ namijenjenim takvome predstavljanju, dakle, u domovima naroda i Predsjedništvu BiH. Pored spomenutih odluka Ustavnog suda („Konstitutivnost“ i „Ljubić“), BiH ima obvezu provesti i odluke ESLJP u slučajevima „Sejdić i Finci protiv BiH“, „Zornić protiv BiH“ i „Pilav protiv BiH“. Presude u slučajevima „Sejdić - Finci“ i „Zornić“ su obuhvaćene u prvome dijelu ovoga rada. Kao dodatno pojašnjenje geneze postojećih ustavno-pravnih i izbornih aranžmana, te pokazatelj u kojem smjeru bi trebale ići sustavne ustavne promjene koje uvažavaju i provode i spomenute odluke Ustavnog suda BiH i ESLJP, poslužiti će nam objašnjenje entitetskog veta kojim raspolažu članovi Predsjedništva BiH. U okviru tog objašnjenja ponudit

ćemo i prijedlog kako provesti presudu „Pilav“, a da ta provedba bude u skladu s Ustavom BiH, odnosno, njegovim natkrovljujućim načelom, načelom konstitutivnosti i iz nje izvedene međusobne jednakopravnosti konstitutivnih naroda.

7. Zašto u Ustavu BiH postoji vitalni interes Republike Srpske i Federacije BiH, a ne vitalni interes Bošnjaka, Hrvata i Srba?

BiH je po daytonskoj strukturi država tri konstitutivna naroda i dva entiteta. Predsjedništvo BiH održava tu osnovnu strukturu uređenja BiH. Predsjedništvo BiH je sastavljeno od tri člana („jedan Srbin“, „jedan Bošnjak“ i „jedan Hrvat“) jer se u Ustavu BiH navode tri konstitutivna naroda (Srbi, Bošnjaci, Hrvati), ali se zbog dvoentitetske strukture (RS i FBiH) sva tri člana ne biraju s cijeloga teritorija BiH. „Jedan Srbin“ bira se s područja entiteta RS, a „jedan Bošnjak“ i „jedan Hrvat“ se biraju s područja entiteta FBiH. Stoga, svaki član Predsjedništva BiH predstavlja: a) entitet (teritorij) u kojem je izabran, odnosno, sve građane tog entiteta, b) određeni konstitutivni narod.

Činjenica da je svaki član Predsjedništva predstavnik/zastupnik određenog entiteta ogleda se u činjenici da svaki član Predsjedništva BiH ima pravo i mogućnost pokrenuti „entitetski veto“, odnosno, ima obvezu štititi „vitalni interes entiteta“. Činjenica da je svaki član Predsjedništva BiH ujedno i predstavnik/zastupnik određenog konstitutivnog naroda ogleda se u činjenici da „entitetski veto“ mora biti potvrđen u entitetskom zakonodavnom tijelu koje je namijenjeno predstavljanju konstitutivnih naroda.

7.1. Republika Srpska

U slučaju „vitalnog interesa entiteta RS“ „entitetski veto“ mora dobiti podršku dvije trećine zastupnika Narodne skupštine RS. Izvornim, daytonskim Ustavom BiH u Republici Srpskoj samo su Srbi imali status konstitutivnog naroda, odnosno, Bošnjaci i Hrvati nisu bili konstitutivni na razini entiteta RS. Stoga je NS RS imala samo zastupnički (donji) dom, a nije imala dom naroda (gornji dom). Dom naroda je izraz međusobne jednakopravnosti konstitutivnih naroda. S obzirom na to da je u RS-u samo jedan narod bio konstitutivan, do 2000. godine nije bilo potrebe za domom naroda. To znači da je Narodna skupština RS ujedno bila i predstavničko tijelo svih građana RS i Srba kao konstitutivnog naroda. Stoga je NS RS odlučivao i o „vitalnom interesu entiteta RS“ i o „vitalnom nacionalnom interesu Srba kao konstitutivnog naroda“.

7.2. Federacija BiH

Situacija u entitetu FBiH je bila malo složenija. U FBiH su Bošnjaci i Hrvati bili konstitutivni i međusobno jednakopravni, a Srbi nisu imali status konstitutivnog naroda u FBiH. Stoga je Parlament FBiH imao dva doma: **Zastupnički (donji) dom** namijenjen predstavljanju svih građana entiteta FBiH i **Dom naroda (gornji dom)** namijenjen predstavljanju naroda koji su bili konstitutivni u entitetu FBiH. Dom naroda je izraz međusobne jednakopravnosti konstitutivnih naroda. S obzirom na to da su po izvornom Ustavu BiH samo Bošnjaci i Hrvati bili konstitutivni na razini entiteta FBiH, Dom naroda Parlamenta FBiH izvorno je imao dva međusobno jednakopravna kluba: Klub Bošnjaka (30 izaslanika) i Klub Hrvata (30 izaslanika). Klub Srba u Domu naroda Parlamenta FBiH nije postojao jer Srbi do 2000. godine

nisu imali status konstitutivnog naroda u entitetu FBiH. Pored Kluba Bošnjaka i Kluba Hrvata u Domu naroda Parlamenta FBiH postojao je i Klub Ostalih koji se ne izjašnjavaju kao Bošnjaci i Hrvati. Broj izaslanika u Klubu Ostalih određivao se prema postotcima Ostalih u županijskim skupštinama iz kojih su se birali izaslanici za Dom naroda Parlamenta FBiH. Činjenica da je svaki član Predsjedništva BiH predstavnik/zastupnik određenog entiteta ogleda se u činjenici da svaki član Predsjedništva BiH ima pravo i mogućnost pokrenuti „entitetski veto“, odnosno, ima obvezu štititi „vitalni interes entiteta“. U slučaju FBiH i „jedan Hrvat“ i „jedan Bošnjak“ imaju pravo i mogućnost pokrenuti „entitetski veto“ koji se odnosio na FBiH, odnosno, imaju obvezu štititi „vitalni interes entiteta FBiH“. „Jedan Srbin“ nema pravo niti mogućnost pokrenuti „entitetski veto“ koji se odnosi na FBiH zato jer nije biran u FBiH niti su Srbi izvorno bili konstitutivni u FBiH.

Činjenica da je svaki član Predsjedništva BiH ujedno i predstavnik/zastupnik određenog konstitutivnog naroda ogleda se u tome da „entitetski veto“ mora biti potvrđen u entitetskom zakonodavnom tijelu koje je namijenjeno predstavljanju konstitutivnih naroda. U slučaju entiteta FBiH, zakonodavno tijelo koje je namijenjeno predstavljanju konstitutivnih naroda je Dom naroda Parlamenta FBiH. To znači da „entitetski veto“ ako ga pokreće „jedan Bošnjak“, mora biti potvrđen u Klubu Bošnjaka Doma naroda Parlamenta FBiH, a „entitetski veto“ koji pokreće „jedan Hrvat“ mora biti potvrđen u Klubu Hrvata Doma naroda Parlamenta FBiH.

7.3. Odgovor na pitanje „zašto u Ustavu BiH postoji vitalni interes Republike Srpske i Federacije BiH, a ne vitalni interes Bošnjaka, Hrvata i Srba?“

Dakle, odgovor na pitanje *zašto* glasi:

zato jer svaki član Predsjedništva BiH predstavlja: **a)** entitet u kojem je izabran, odnosno, sve građane tog entiteta i **b)** određeni konstitutivni narod, odnosno, zato jer je vitalni nacionalni interes konstitutivnih naroda sastavni i nezaobilazni dio vitalnog interesa entiteta u kojem su određeni narodi konstitutivni.

Kada bi članovi Predsjedništva BiH predstavljali samo entitet iz kojeg su izabrani i štitili samo „vitalni interes entiteta“, onda bi se Predsjedništvo BiH sastojalo od dva člana – s obzirom na to da u BiH postoje dva entiteta – a takav entitetski veto bi se potvrđivao u entitetskim zastupničkim domovima. Kada bi članovi Predsjedništva BiH predstavljali samo određeni konstitutivni narod i štitili samo „vitalne interese određenog konstitutivnog naroda“, onda bi izborne jedinice za članove Predsjedništva bili konstitutivni narodi, a ne entiteti. U tom slučaju bi bila osigurana međusobna jednakopravnost konstitutivnih naroda (svaki konstitutivni narod imao bi pravo i mogućnost izabrati ekskluzivno svoga člana Predsjedništva BiH), ali bi time građani koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda bili diskriminirani jer ne bi mogli sudjelovati u procesu izbora članova Predsjedništva BiH, niti kao kandidati niti kao birači.

Stoga je „entitetski veto“ nepobitan dokaz da svaki član Predsjedništva BiH predstavlja određeni konstitutivni narod, ali i sve ostale građane entiteta iz kojeg dolazi, a koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici naroda koji su konstitutivni u tom entitetu. Stoga je ustavnu odredbu iz članka IV Ustava BiH nužno i jedino ispravno interpretirati na sljedeći način: a) „jedan Srbin“ – predstavnik/zastupnik Srba kao konstitutivnog naroda i svih ostalih građana entiteta RS; b) „jedan Bošnjak“ – predstavnik/zastupnik Bošnjaka kao konstitutivnog naroda i svih ostalih građana iz entiteta FBiH koji se na popisu ne izjašnjavaju kao Bošnjaci ili Hrvati, c) „jedan Hrvat“ – predstavnik/zastupnik Hrvata kao konstitutivnog naroda i svih

ostalnih građana iz entiteta FBiH koji se na popisu ne izjašnjavaju kao Bošnjaci ili Hrvati. Dakle, interpretacija ustavne norme „jedan Srbin/Bošnjak/Hrvat“ na način da ta norma zahtijeva da je jedan Srbin/Bošnjak/Hrvat pripadnik Srba/Bošnjaka/Hrvata kao konstitutivnog naroda je protivna duhu, načelima i normama Ustava BiH.

7.4 „Jedan Srbin“ - član Predsjedništva BiH iz entiteta RS-a

Svaki građanin RS, bez obzira na to kako se nacionalno izjašnjava, ima pravo i mogućnost biti kandidat za „jednog Srbina“ u Predsjedništvu BiH jer je „jedan Srbin“ predstavnik/zastupnik Srba kao konstitutivnog naroda, ali ujedno i predstavnik/zastupnik svih građana entiteta RS. Dakle, nije nužno da „jedan Srbin“ bude pripadnik srpskog naroda, nego legitimni predstavnik/zastupnik srpskog naroda. A legitimni predstavnik/zastupnik postaje tako što na izborima dobije najveći broj glasova od ukupnog broja birača u RS koji su glasovali za člana Predsjedništva BiH. S obzirom na to da su samo Srbi bili konstitutivni u RS i da su svi ostali građani RS koji se ne izjašnjavaju kao Srbi spadali u kategoriju Ostalih te da Srbi čine 81,5 % stanovništva RS, kandidat koji dobije najviše glasova na razini RS je, i pravno i stvarno, imao dvostruki legitimitet: i entitetski i nacionalni.

S obzirom na to da se bira samo jedan član Predsjedništva BiH iz RS-a te da se on po pitanju „entitetskog veta“ obraća Narodnoj skupštini RS, nije nužno niti potrebno da se kandidati za „jednog Srbina“ nacionalno izjašnjavaju pri kandidaturi za člana Predsjedništva BiH – jasna je veza između birača, zastupničkog tijela koje potvrđuje veto i člana Predsjedništva BiH koji pokreće veto.

7.5. „Jedan Bošnjak“ i „jedan Hrvat - članovi Predsjedništva BiH iz entiteta FBiH

Svaki građanin FBiH, bez obzira kako se nacionalno izjašnjava, ima pravo i mogućnost biti kandidat za „jednog Bošnjaka“, kao i za „jednog Hrvata“ u Predsjedništvu BiH. S obzirom na to da je FBiH izvorno bila bošnjačko-hrvatski entitet (po analogiji kako je RS bila srpski entitet), odnosno, i bošnjački i hrvatski entitet, i „jedan Bošnjak“ i „jedan Hrvat“ su bili jednakopravni predstavnici/zastupnici cijeloga (svoga) entiteta. Figurativno rečeno, entitet FBiH je bio i 100 % bošnjački i 100 % hrvatski entitet. Stoga, kao punopravni i jednakopravni predstavnici/zastupnici entiteta FBiH, i „jedan Bošnjak“ i „jedan Hrvat“ su imali pravo i mogućnost samostalno pokrenuti pitanje zaštite „vitalnog interesa entiteta“ FBiH. Pored toga što su bili punopravni i jednakopravni predstavnici/zastupnici cijeloga (svoga) entiteta, „jedan Bošnjak“ je bio i predstavnik/zastupnik Bošnjaka kao konstitutivnog naroda u FBiH, a „jedan Hrvat“ predstavnik/zastupnik Hrvata kao konstitutivnog naroda u FBiH. Kao takvima, „jednom Bošnjaku“ je, uz dužnost zaštite vitalnog interesa entiteta FBiH, dodijeljena i dužnost zaštite „vitalnog nacionalnog interesa“ Bošnjaka, a „jednom Hrvat“ i dužnost zaštite „vitalnog nacionalnog interesa“ Hrvata. Stoga je „vitalni nacionalni interes“ Bošnjaka kao konstitutivnog naroda u FBiH sastavni i nezaobilazni dio „vitalnog interesa entiteta“ FBiH, isto kao što je i „vitalni nacionalni interes“ Hrvata kao konstitutivnog naroda u FBiH sastavni i nezaobilazni dio „vitalnog interesa entiteta“ FBiH. Potvrda tome je norma Ustava BiH koja propisuje da u slučaju kada „jedan Bošnjak“ pokreće pitanje „vitalnog interesa entiteta“ FBiH onda „entitetski veto“ ide na provjeru i potvrdu u Klub Bošnjaka Doma naroda Parlamenta FBiH, a kada „jedan Hrvat“ pokreće pitanje „vitalnog interesa entiteta“ FBiH onda „entitetski veto“ ide na provjeru i potvrdu u Klub Hrvata Doma naroda Parlamenta FBiH.

S obzirom da u skladu s Ustavom BiH nije moguć slučaj u kojem se po pitanju „entitetskog veta“ „jedan Bošnjak“ obraća Klubu Hrvata Doma naroda Parlamenta FBiH, niti slučaj u kojem se po istom pitanju „jedan Hrvat“ obraća Klubu Bošnjaka Doma naroda Parlamenta FBiH, očito je kako „jedan Bošnjak“ da bi bio legitiman mora imati bošnjački izborni legitimitet, odnosno, kako „jedan Hrvat“ da bi bio legitiman mora imati hrvatski izborni legitimitet – nelogično je i protuustavno da „vitalni nacionalni interes“ Hrvata štiti član Predsjedništva BiH kojeg su većinski izabrali Bošnjaci, i obrnuto.

Dakle, „jedan Bošnjak“ da bi bio legitiman mora imati dvostruki legitimitet: a) legitimitet predstavljanja Bošnjaka kao konstitutivnog naroda FBiH, b) legitimitet predstavljanja entiteta FBiH. Isto tako i „jedan Hrvat“ mora imati dvostruki legitimitet: a) legitimitet predstavljanja Hrvata kao konstitutivnog naroda FBiH, b) legitimitet predstavljanja entiteta FBiH.

Ostaje nam utvrditi na čemu se baziraju, odnosno, iz čega proizlaze ova dva legitimiteta i kakav je njihov međusobni odnos. Entitetski legitimitet „jednoga Bošnjaka“ proizlazi iz ustavne norme po kojoj Bošnjaci imaju status konstitutivnog naroda u FBiH. Naime, FBiH je po vlastitom ustavu bošnjački entitet, odnosno, i bošnjački entitet. Iz toga proizlazi kako je član Predsjedništva BiH koji ima bošnjački izborni legitimitet ujedno i po automatizmu i legitimni predstavnik/zastupnik cijeloga entiteta FBiH. Analogno tome, član Predsjedništva BiH koji ima hrvatski izborni legitimitet ujedno i po automatizmu ima i entitetski legitimitet. Iz navedenog slijedi kako su bošnjački izborni legitimitet i hrvatski izborni legitimitet članova Predsjedništva BiH koji dolazi iz FBiH izvorniji od entitetskog legitimiteta. Entitetski legitimitet „jednoga Bošnjaka“ u Predsjedništvu BiH proizlazi iz bošnjačkog izbornog legitimiteta, a ne obrnuto. Isto vrijedi i za drugi konstitutivni narod u FBiH - entitetski legitimitet „jednoga Hrvata“ u Predsjedništvu BiH proizlazi iz hrvatskog izbornog legitimiteta, a ne obrnuto.

8. Zaključak

U postojećim ustavno-pravnim i pravno-političkim okolnostima optimalan prijedlog izmjena izbornog zakonodavstva treba: a) uvažavati strukturu svih specifičnih demosa za izbor tročlanog Predsjedništva BiH, kako je to navedeno u ovome radu; b) ne zahtijevati promjenu bilo kakvih postojećih administrativnih niti granica postojećih izbornih jedinica; c) ne zahtijevati bilo kakvo osobno izjašnjavanje birača na biračkom mjestu niti promjenu dosadašnjeg formata glasovanja; d) uvažavati činjenicu da je jedan Srbin/Bošnjak/Hrvat predstavnik/zastupnik, a ne pripadnik određenog konstitutivnog naroda.

Ako se ide samo na izmjene Izbornog zakona BiH bez izmjena Ustava BiH i entitetskih ustava, onda je neophodno u cijelosti provesti odluku Ustavnog suda U-23/14 na razini Doma naroda PFBiH i Predsjedništva BiH. Ako se ide u sveobuhvatne ustavne promjene, onda je neophodno u sklopu tih promjena u potpunosti provesti i presude ESLJP u slučajevima „Sejdić - Finčić“, „Zornić“ i „Pilav“. Sve promjene, i Izbornog zakona BiH i svih ustava u BiH, neophodno je napraviti u skladu s natkrovljujućim načelom Ustava BiH, načelom konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba te njihove međusobne ustavno-pravne i institucionalne jednakopravnosti.

Literatura:

- [1] Ustav Bosne i Hercegovine
http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_hrv.pdf
- [2] Izborni zakon Bosne i Hercegovine
https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Izborni_zakon_PRECISCENI_TEKST-hrv.pdf
- [3] Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U 5/98
http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/_bs/u-5-98-12209.pdf
- [4] Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U-23/14
http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/_hr/U-23-14-1058444.pdf
- [5] Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine“ (Aplikacije br. 27996/06 i 34836/06)
http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA
- [6] Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Zornić protiv Bosne i Hercegovine“ (Aplikacija br. 3681/06)
<http://www.mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=4745&langTag=bs-BA>
- [7] Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Pilav protiv Bosne i Hercegovine“ (Aplikacija br. 41939/07)
<http://www.mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=6680&langTag=bs-BA>
- [8] Popis 2013 - Zvanična web stranica
<http://www.popis2013.ba/>
- [9] Ustav Federacije Bosne i Hercegovine
<https://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=103>
- [10] Ustav Republike Srpske
http://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/lat/ustav_republike_srpske.pdf
- [11] The European Commission for Democracy through Law (The Venice Commission of the Council of Europe), Code of good practice in electoral matters
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=-CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=-CDL-AD(2002)023rev-e)
- [12] Grbavac, V., Neravnopravna demokracija: Politički položaj Hrvata u Bosni i Hercegovini, Institut za društveno-politička istraživanja, Mostar, 2016.
- [13] Kasapović, M., Bosna i Hercegovina - podijeljeno društvo i nestabilna država, Politička kultura, Zagreb, 1996.
- [14] Vukoja, I., Sitarski, M., (ur.) Bosna i Hercegovina - federalizam, ravnopravnost, održivost Studija preustroja BiH u cilju osiguravanja institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda, Institut za društveno-politička istraživanja (IDPI), Mostar, 2016.
- [15] Vukoja, I., Primjeri ne-konstitutivnosti i ne-jednakopravnosti Hrvata u Federaciji BiH, STATUS magazin za političku kulturu i društvena pitanja, br. 16, str. 92-106, Udruga građana „Dijalog“, Mostar, 2013.
- [16] Dražen Pehar, »Kritička ocjena interpretativnih aspekata Odluke Ustavnog suda BiH od 1. Srpnja 2000.«, <http://www.idpi.ba/konstitutivnost-2>
- [17] Dražen Pehar, »Demokracija, demokratsko predstavljanje i ustavna logika etničkih izbornih jedinica u Bosni i Hercegovini«, <http://www.idpi.ba/pehar-demokracija>

- [18] Mato Tadić, Ustavni položaj Hrvata BiH od Washingtonskog sporazuma do danas, Matica hrvatska Mostar, 2013.
- [19] Radimir Nešković, Nedovršena država: politički sistem Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2013. (<http://www.fes.ba/files/fes/pdf/publikationen/2013/Radimir%20Ne-skovic%20-%20Nedovrsena%20drzava%20sa%20koricama.pdf>)
- [20] Puljić, G., Matematički model izbora članova Predsjedništva - model izbornih bodova, Hrvati Bosne i Hercegovine — nositelji europskih vrijednosti?, str. 565-576, Ured hrvatskog člana Predsjedništva BiH, Mostar, 2017.

