

UTJECAJ VISOKOGA PREDSTAVNIKA NA DOM NARODA PARLAMENTA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

DOI članka: 10.47960/2831-0322.2024.1.28.47

Sažetak

U Federaciji BiH uspostavljen je dvodomni sustav s Domom naroda kao gornjim domom čije su temeljne funkcije predstavljanje i zaštita konstitutivnih naroda. Intervencije visokoga predstavnika kao specifičnoga međunarodnog čimbenika u BiH znatno su izmijenile izvorna ustavna rješenja koja su trebala osigurati ostvarenje spomenute funkcije Doma naroda. U članku autor analizira utjecaj djelovanja visokoga predstavnika na Dom naroda Parlamenta FBiH, posebice promjene koje su se odnosile na broj izaslanika u Domu naroda, mehanizam vitalnoga nacionalnog interesa i sudjelovanje klubova konstitutivnih naroda u postupku izbora predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine. Analiza je pokazala da su intervencije visokoga predstavnika bitno oslabile položaj konstitutivnih naroda kroz izmjenu sastava Doma naroda, slabljenje mehanizma vitalnoga interesa te izmjene u postupku izbora predsjednika i potpredsjednika Federacije. Nametnute izmjene iz 2023. godine predstavljaju odstupanje s obzirom na to da se jača položaj konstitutivnih naroda i Doma naroda. U radu je dokazano da nametnutim izmjenama visokoga predstavnika nije implementirana Odluka Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine U 23/14 jer nisu ostvareni načelo proporcionalnosti i načelo legitimnoga političkog predstavljanja.

Ključne riječi: *dvodomnost; gornji dom; visoki predstavnik; Dom naroda Parlamenta FBiH; Odluka Ustavnoga suda U 23/14.*

IVAN TOMIĆ*

Izvorni znanstveni članak

Original scientific paper

UDK: 323(497.6)

342.5(497.6)

Primljeno: 16. travnja 2024.

* Ivan Tomić, mag. iur.,
Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, ivan.tomic@pf.sum.ba

Uvod

Ustavnopravni sustav BiH karakterizira kompleksna struktura države s višestupanjskom ustavnosti. Unutarnju strukturu, pored dvaju entiteta i Brčko Distrikta, sačinjavaju konstitutivni narodi koji u zajednici s ostalima tvore domaći ustav. Složenost državnoga uređenja dodatno proizlazi iz specifična uređenja federalnih jedinica od kojih je jedna i sama federalno uređena i sastoji se od deset županija, dok je druga federalna jedinica unitarno uređena i nosi naziv Republika. I dok je u klasičnim federacijama gornji dom državnoga parlamenta najvažniji oblik sudjelovanja federalnih jedinica u saveznoj vlasti, u Bosni i Hercegovini gornji domovi predstavništvo su konstitutivnih naroda, a ne samo federalnih jedinica.

Kompleksnu ustavnopravnu strukturu dodatno usložnjava *sui generis* institucija, visoki predstavnik čijim je djelovanjem uvelike izmijenjen dvodomni sustav u FBiH. U radu će se prikazati pojam dvodomnoga parlamenta i specifičnosti bikameralizma u ovome entitetu, analizirati pravni položaj visokoga predstavnika u ustavnome sustavu i ustavne izmjene koje je nametnula ova institucija u odnosu na Dom naroda Parlamenta FBiH.

U radu se polazi od dviju temeljnih hipoteza: da su nametnute izmjene visokoga predstavnika negativno utjecale na sposobnost Doma naroda Parlamenta FBiH u ostvarenju zaštite interesa konstitutivnih naroda te da je nametnutim izmjenama visokoga predstavnika samo formalno implementirana *Odluka* Ustavnoga suda BiH U 23/14, dok su temeljna načela iz *Odluke* ostala neimplementirana. Radi dokazivanja postavljenih hipoteza primijenit će se normativna i kazuistička metoda kao temeljne metode te određene pomoćne metode.

1. Dvodomni sustav u Federaciji Bosne i Hercegovine

1.1. O dvodomnim parlamentima

Pod dvodomnim sustavom označava se parlament koji se sastoji od dvaju domova koja, ravnopravno ili u određenoj mjeri, obavljaju poslove iz djelokruga parlamenta. Bikameralizam uključuje složene odnose podjele vlasti

među političkim skupštinama kao i uspostavljanje ravnoteže političkoga predstavljanja u predsjedničkim i parlamentarnim sustavima.¹

Danas, od 190 parlamenata 78 parlamenata (41 %) ima bikameralnu strukturu.² Bikameralizam je karakterističan za prostorno i populacijski veće države.³ Na izbor bikameralne strukture parlamenta utječu i povijesni razvoj odnosno tradicija.⁴ Ipak, najvažniji razlog za uspostavu dvodomnoga parlamenta odnosi se na izbor federalnoga državnog uređenja. U federalnim državama donji dom predstavlja sve građane i izraz je jedinstva federalne države, dok su u gornjemu domu predstavljene federalne jedinice kao izraz posebnosti federalne države. Predstavljanje federalnih jedinica može biti paritetno tako da su sve članice federacije predstavljene jednako ili, pak, načelo pariteta može biti korigirano određenim elementima proporcionalnoga predstavljanja. Utjecaj federalnoga modela dvodomnosti vidljiv je iz primjene bikameralizma u federalnim državama – danas u svijetu postoji 25 saveznih država⁵ od kojih samo 5 ima jednodomne parlamente.⁶

Gornji domovi mogu biti uspostavljeni i iz drugih razloga kao što su predstavljanje nekih stručnih, gospodarskih i socijalnih interesa ili, pak, kao predstavništvo nacionalnih, jezičnih i drugih zajednica. Dakle, odgovor na pitanje tko je predstavljen u gornjemu domu parlamenta nije jednoznačan i ovisi o ustavnome izboru u svakoj konkretnoj državi.

Ovlasti između domova parlamenta mogu biti raspodijeljene približno podjednako (simetrični bikameralizam) ili tako da jedan od domova ima poziciju jačega doma (asimetrični bikameralizam). Između dva krajnja pola postoji niz varijacija. Simetrični bikameralizam karakterističniji je za države s federalnim uređenjem i predsjedničkim sustavom vlasti, dok je asimetrični

¹ Usp. John Uhr, „Bicameralism“, u: Roderick Arthur William Rhodes – Sarah Binder – Bert A. Rockman (ur.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Oxford, 2006., str. 475.

² Usp. „National Parliaments“; <<https://www.ipu.org/national-parliaments>> (29. siječnja 2024.)

³ Usp. Paolo Passaglia, „Unicameralism, Bicameralism, Multicameralism: Evolution and Trends in Europe, *Perspectives on Federalism*, 10 (2018.) 2, str. 8.

⁴ Tradicija i povijesni razvoj imali su veliku ulogu u nastanku dvodomnoga sustava u Ujedinjenome Kraljevstvu koji se smatra prvim modernim dvodomnim parlamentom. O tome opširnije u: Meg Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford University Press, Oxford, 2013., str. 13-38.

⁵ Usp. „Federal Countries“; <<https://forumfed.org/countries/>> (29. siječnja 2024.)

⁶ Analiza je izvršena prema podacima Interparlamentarne unije. Usp. „IPU Parline“; <<https://data.ipu.org/content/parline-global-data-national-parliaments>> (29. siječnja 2024.)

bikameralizam prikladniji u unitarno uređenim državama s parlamentarnim sustavom vlasti.⁷

1.2. Dvodomnost u Federaciji Bosne i Hercegovine

Federacija BiH federalno je uređena i sastoji se od deset županija kao federalnih jedinica. Zbog toga se ustavni izbor dvodomne strukture parlamenta čini logičan. No, federalizam je jedan od dva najvažnija razloga uspostave bikameralizma. Drugi razlog odnosi se na potrebu zaštite konstitutivnih naroda u gornjemu domu parlamenta.⁸ Zbog ovakve kombinacije teritorijalnoga i nacionalnoga neki autori zaključuju da je u Federaciji uspostavljen etnonacionalni federalizam.⁹

Dom naroda Parlamenta FBiH sastoji se od 80 izaslanika, po 23 izaslanika iz reda Hrvata, Bošnjaka i Srba te 11 izaslanika iz reda Ostalih. Federalni karakter ovoga doma proizlazi iz ustavne odredbe prema kojoj izaslanike biraju županijske skupštine pri čemu je broj izaslanika koji se bira iz svake županije proporcionalan broju stanovnika te županije. Izaslanike Bošnjake, Hrvate i Srbe biraju zastupnici u županijskoj skupštini iz reda toga konstitutivnog naroda.

Ustavom je uveden sustav ravnopravne dvodomnosti s obzirom na to da je za odlučivanje potrebna suglasnost obaju domova. No, Dom naroda ima određene samostalne ovlasti koje su uspostavljene radi osiguranja zaštite interesa konstitutivnih naroda. Upravo su ovlasti iz ove kategorije bile predmet čestih izmjena koje je provodila institucija visokoga predstavnika.

⁷ Usp. V. Samuel C. Patterson – Anthony Mughan, „Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers“, *The Journal of Legislative Studies*, 7 (2001.) 1, str. 45-46.

⁸ Takav stav dijeli i Goran Marković (*Ustavni labirint: Aporije ustavnog uređenje Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik, Beograd, 2021., str. 325). U Bosni i Hercegovini federalizam je kombiniran s konsocijacijskom demokracijom. Ova dva pojma često se miješaju. Predstavljanje federalnih jedinica u saveznoj vlasti izraz je federalnoga uređenja, dok je predstavljanje posebnih društvenih segmenata, konstitutivnih naroda, izraz konsocijacijske demokracije. Usp. Cvija Jurković – Ivan Tomić, „Normativna analiza elemenata konsocijacijske demokracije u Bosni i Hercegovini“, *Mostariensia: časopis za društvene i humanističke znanosti*, 27 (2023.) 2, str. 145-163; G. Marković, „Federalizam i konsocijacija u ustavnom sistemu BiH“, *Sveske za javno pravo*, 10 (2019.) 38, str. 110-118.

⁹ Usp. Joseph Marko, „Etno-nacionalni federalizam“, u: Nedim Ademović – Joseph Marko – Goran Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovina*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2012., str. 335-337.

2. Pravni položaj visokoga predstavnika u ustavnome sustavu Bosne i Hercegovine

Institucija visokoga predstavnika uspostavljena je na temelju Aneksa 10. Daytonškoga sporazuma. Prema članku II. Aneksa 10. visoki predstavnik mjerodavan je nadgledati provedbu sporazuma, održavati veze sa stranama radi promicanja njihova potpuna pridržavanja s civilnim aspektima sporazuma, usklađivati djelatnosti građanskih organizacija i agencija u BiH kako bi se osigurala uspješna provedba civilnih aspekata mirovnoga rješenja; olakšati rješenje bilo kojih poteškoća koje nastanu provedbom civilnoga rješenja; sudjelovati na sastancima organizacija donatora; periodično izvještavati UN, EU, SAD, Rusiju te druge zainteresirane vlade, strane i domaće organizacije o napretku provedbe sporazuma; davati smjernice i primati izvješća od povjerenika Međunarodnih operativnih policijskih snaga.¹⁰ U članku V. Aneksa 10. propisano je da visoki predstavnik ima konačnu ovlast za tumačenje Sporazuma o civilnoj provedbi Mirovnoga rješenja.¹¹ Ovakve jezične formulacije upućuje na relativno slabe ovlasti ove institucije. No, kako navodi Miljko, „preširokim tumačenjem ove odredbe (*op. a. konačna nadležnost za tumačenje*), kao i pozivanjem na čitav niz deklaracija koje je usvojilo Vijeće za provedu mira (posebice na one usvojene u Bonu 1997. i Madridu 1998. godine), visoki predstavnik pretvorio se u instituciju koja sudjeluje ili se izravno miješa u vršenje zakonodavne, izvršne, sudbene, pa čak i u ustavotvorne vlasti u Bosni i Hercegovini.“¹²

2.1. Bonske ovlasti

Najvažnije proširenje mjerodavnosti institucije visokoga predstavnika dogodilo se na sastanku Vijeća za provedbu mira u Bonnu.¹³ Na Bonskoj konferenciji istaknuto je da će Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira omogućiti da visoki predstavnik dobije političke smjernice za implementiranje

¹⁰ „Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Aneks 10 – Sporazum o civilnoj provedbi, čl. II.: Mandat, metode koordiniranja i veze“; <https://propisi.ks.gov.ba/sites/propisi.ks.gov.ba/files/opci_okvirni_sporazum_za_mir_u_bosni_i_hercegovini.pdf> (29. siječnja 2024.)

¹¹ Isto, čl. V.: Konačna nadležnost za interpretaciju.

¹² Usp. Zvonko Miljko, *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2006., str. 389.

¹³ Opširnije u: Davor Franić, „Bonski sustav u Bosni i Hercegovini“, *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku*, 4 (2013) 13, str. 47-52.

mira. Vijeće je pozdravilo namjeru visokoga predstavnika da iskoristi svoje krajnje ovlasti u svezi s interpretacijom Sporazuma o civilnoj implementaciji Mirovnoga sporazuma radi olakšanja razrješenja teškoća donošenjem obvezujućih odluka, kada on smatra nužnim, o sljedećim pitanjima: vrijeme, mjesto i predsjedavanje sastancima zajedničkih institucija; privremene mjere koje stupaju na snagu kada strane nisu u mogućnosti dogovoriti se i koje ostaju važeće dok Predsjedništvo ili Vijeće ministara ne usvoji odluku o tome pitanju u skladu s Mirovnim sporazumom; druge mjere pri osiguranju provođenja *Mirovnoga sporazuma* u cijeloj Bosni i Hercegovini i entitetima kao i neometana rada zajedničkih institucija. Takve mjere mogu uključivati aktivnosti protiv osoba koje obavljaju javnu službu ili dužnosnika koji izostaju sa sastanaka iz neopravdanih razloga ili za koje visoki predstavnik smatra da narušavaju pravne obveze uspostavljene Mirovnim sporazumom ili rokove za njihovo provođenje.¹⁴

Usprkos političkome značaju podrške koju je dobio visoki predstavnik na Bonskoj konferenciji, ova institucija nije dobila pravni temelj za donošenje obvezujućih odluka. No, visoki predstavnik upotrijebio je političku konferenciju kao pravnu podlogu za nametanje pravno-obvezujućih akata kojima se uređuju različite materije, a koje imaju jedno zajedničko obilježje – riječ je o iznimno važnim pitanjima koja u suverenoj, demokratskoj državi trebaju donijeti domaće institucije.¹⁵ U Mišljenju Venecijanske komisije istaknuto je da se „ne radi o normalnoj situaciji da neizabrani stranac vrši takva ovlaštenja u državi članici Vijeća Europe, i opravdanje za takva ovlaštenja za budućnost zaslužuje ne samo politička, već i pravna razmatranja“¹⁶. U kontekstu širokoga korištenja ovlasti visokoga predstavnika jasno je da je „takav aranžman fundamentalno nekompatibilan s demokratskim karakterom države i suverenitetom BiH. Što duže postoji, to postaje problematičniji“¹⁷.

¹⁴ „Bonska konferencija o implementiranju mira“; <<http://www.ohr.int/bonska-konferencija-o-implementiranju-mira/#11>> (30. siječnja 2024.).

¹⁵ Ured visokoga predstavnika sadržajno je klasificirao donesene odluke u nekoliko skupina: odluke o državnim simbolima i pitanjima na državnoj razini; odluke o ekonomiji; odluke o pravnoj reformi; odluke za područja Federacije, Mostara i Hercegovačko-neretvanske županije; odluke o smjenama i suspenzijama; odluke o medijima; odluke o imovinskim zakonima, povratku raseljenih osoba i izbjeglica; odluke o pojedincima koji su osumnjičeni za ratne zločine počinjene na području bivše Jugoslavije.

¹⁶ Europska komisija za demokraciju kroz pravo, „Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika“, Venecija, 2005., toč. 86.; <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)004-bos](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)004-bos)> (9. svibnja 2023.).

¹⁷ Isto, toč. 90.

3. Odluke visokoga predstavnika u odnosu na Dom naroda Parlamenta FBiH

3.1. Amandmanske izmjene Ustava FBiH iz 2002. godine

Visoki predstavnik prvi je put amandmanski djelovao na Ustav FBiH radi provođenja odluke o konstitutivnosti naroda. Najvažnije promjene u dvodnomnom sustavu FBiH izvršene su u sastavu domova, mehanizmu vitalnoga nacionalnog interesa te sudjelovanju Doma naroda u izboru predsjednika i dopredsjednika FBiH.

Prema izvornim rješenjima Dom naroda sastojao se od po 30 izaslanika Bošnjaka i Hrvata kao i izaslanika drugih naroda čiji je broj u istome omjeru prema 60 kao što je i broj zastupnika županijskih zakonodavnih tijela koja se ne izjašnjavaju kao Bošnjaci i Hrvati u odnosu na broj bošnjačkih odnosno hrvatskih zastupnika u tim tijelima.¹⁸ Izmjenama Ustava FBiH predviđeno je da se Dom naroda sastoji se od 58 izaslanika, po 17 izaslanika iz reda svakoga od konstitutivnih naroda i 7 izaslanika iz reda Ostalih.¹⁹ Izvorna i izmijenjena inačica Ustava FBiH propisuju slične formulacije prema kojima se broj izaslanika koji se biraju u svakoj županiji određuje proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva s tim da je amandmanskim izmjenama, za razliku od izvornih rješenja, propisano da se broj, struktura i način izbora izaslanika uređuju zakonom.²⁰

Kako bi se shvatila važnost intervencije visokoga predstavnika, kojom je smanjen broj izaslanika Bošnjaka i Hrvata, u Tablici 1 prikazan je raspored izaslanika iz županija.

¹⁸ „Ustav Federacije Bosne i Hercegovine“, *Službene novine FBiH*, 1994., 1, čl. IV. A. 2. 6.

¹⁹ „Ustav Federacije Bosne i Hercegovine“, *Službene novine FBiH*, 1994., 1, 1994.,1 – Amandman I, 1997.,13 – Amandmani II-XXIV, 1997.,13 – Amandmani XXV i XXVI, 2002., 16 – Amandmani XXVII-LIV, 2002., 22 – Amandmani LVI-LXIII, 2002., 52 – Amandmani LXIV-LXXXVII, 2002., 60 – ispr. Amandmana LXXXI, 2003., 18 – Amandman LXXXVIII, 2003., 63 – Amandmani LXXXIX-XCIV, 2004, 9 – Amandmani XCV-CII, 2007., 32 - ispr., 2004., 20 – Amandmani CIII i CIV, 2004., 33 – Amandman CV, 2005., 71 – Amandmani CVI-CVIII, 2005., 72 – Amandman CVI, 2008., 88 – Amandman CIX, 2022., 79 – Amandmani CX-CXXX, 2022., 80 – ispr. i 2023., 31 – Amandman CXXXI (u daljnjemu tekstu: „Ustav Federacije Bosne i Hercegovine“), amandman XXXIII.

²⁰ Isto, amandman XXXIV.

Tablica 1. Raspored izaslanika po županijama prema odredbama Izbornoga zakona BiH koje su prestale važiti rješenjem Ustavnoga suda BiH objavljena u Službenome glasniku BiH broj 54/17 od 28. 7. 2017. godine

ŽUPANIJA	Bošnjaci	Hrvati	Srbi	Ostali
USŽ	2	1	2	-
PŽ	1	1	1	-
TŽ	3	1	2	2
ZDŽ	3	2	2	1
BPŽ	1	1	1	-
SBŽ	1	3	1	1
HNŽ	1	3	1	1
ZHŽ	1	2	1	-
ŽS	3	1	5	2
HBŽ	1	2	1	-
UKUPNO	17	17	17	7

Iako je povod ovih izmjena bilo provođenje Odluke o konstitutivnosti, matematičkim formulama otvoren je prostor za zloupotrebe i znatno je otežana pozicija hrvatskoga naroda. Kako navodi Vukoja, „odluka je, između ostalog, iskorištena, bolje reći zloupotrijebljena, kako bi se dekonstituirao malobrojniji konstitutivni narod u FBiH – Hrvati, te kako bi se pod krinkom građanskih prava ostvario što veći stupanj političke i institucionalne hegemonije izrazito brojnijeg konstitutivnog naroda – Bošnjaka“²¹. U prilog navedenoj tvrdnji Vukoja navodi da je

najapsurdnija situacija, ipak, u Bosansko-podrinjskom kantonu. Prema procjenama u tom kantonu ima tek desetak Hrvata (da slučajno ne bi bilo nedoumice: 10 stanovnika, a ne postotaka). Izborni zakon BiH u Članku 10.12. stavak 1 navodi: Svakom konstitutivnom narodu daje se po jedno mjesto u svakoj Županiji – 10 mjesta. To znači da se iz svakog kantona u kantonalnu skupštinu može izabrati jedan izaslanik iz svakog od tri konstitutivna naroda, bez obzira koliki bio broj pripadnika određenog konstitutivnog naroda u tom kantonu. Usprkos činjenici da u Bosansko-podrinjskom kantonu živi desetak Hrvata, Izborni zakon BiH ostavlja mogućnost da u kantonalnoj skupštini bude izabran jedan izaslanik koji će se izjašnjavati kao Hrvat (za takvo izjašnjenje ne postoje nikakvi formalno – pravni uvjeti osim odluke dotičnog kandidata da se – iz samo njemu znanih razloga koje nikome ne treba niti objašnjavati niti dokazivati – izjasni kao Hrvat). Zbog činjenice da u Bosansko-podrinjskom kantonu živi tek desetak Hrvata sasvim je logično da skupštinski izaslanik koji se izjasni kao Hrvat, i kao takav bude izabran u kantonalnu skupštinu, nema

²¹ Ivan Vukoja, „Primjeri ne-konstitutivnosti i ne-jednakopravnosti Hrvata u Federaciji BiH“, *STATUS: magazin za političku kulturu i društvena pitanja*, (2013.) 16, str. 97.

apsolutno nikakav izborni hrvatski legitimitet. Takav izaslanik, ukoliko je jedini koji se izjasnio kao Hrvat, po formiranju kantonalne skupštine automatski postaje član Kluba izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamenta FBiH.²²

Ovakvom raspodjelom broja izaslanika iz županija otvoreno je nekoliko problema ustavnopravnoga sustava. Ponajprije, sporna je bila apsolutna odrednica iz Izbornoga zakona koja je unaprijed jamčila svakomu konstitutivnom narodu da bude predstavljen s jednim izaslanikom iz svake županije. Tako je izborni sustav ostavio mogućnost ogromne neproporcionalnosti glasova, ali i otvorio mogućnost da kandidati zloupotrebom izjašnjenja o pripadnosti određenomu narodu zauzmu mjesto u pojedinome klubu u Domu naroda Parlamenta FBiH jer je izjašnjenje o pripadnosti isključivo subjektivna kategorija, bez postojanja bilo kakvih objektivnih kriterija.

Ako se uzme u obzir činjenica da je prije intervencije visokoga predstavnika Ustav FBiH prepoznavao županije s većinskim bošnjačkim, odnosno hrvatskim stanovništvom²³, postaje razvidno da se u Klub hrvatskih izaslanika iz županija s većinskim hrvatskim stanovništvom biralo tek 5 od 17 izaslanika (PŽ, ZHŽ i HBŽ). Iz tzv. mješovitih županija (SBŽ i HNŽ) biralo se šest hrvatskih izaslanika, a preostalih šest iz županija s bošnjačkom većinom.

Pored izmjene sastava domova Parlamenta FBiH izmijenjen je i mehanizam vitalnoga nacionalnog interesa. Prema izvornim ustavnim rješenjima primjena ovoga mehanizma mogla se zahtijevati većinom glasova bošnjačkih ili hrvatskih izaslanika. Ako je većina preostalih izaslanika protiv primjene ovoga mehanizma, predviđeno je osnivanje Zajedničkoga povjerenstva bošnjačkih i hrvatskih izaslanika radi razrješenja toga pitanja. Ako povjerenstvo ne bi riješilo pitanje u roku od jednoga tjedna od pozivanja na ovaj mehanizam, pitanje se prosljeđivalo na rješavanje Ustavnomu sudu po hitnome postupku.²⁴

Izmjenama Ustava FBiH iz 2002. godine redefiniran je vitalni nacionalni interes. Temeljna novina odnosi se na definiciju vitalnoga nacionalnog interesa s tim da lista pitanja nije bila sastavljena po načelu *numerus clausus*, nego su se mogla uključiti i druga pitanja ako tako smatra 2/3 jednoga od klubova izaslanika konstitutivnih naroda.²⁵ Postupak vitalnoga nacionalnog interesa uspostavljen je radi zaštite konstitutivnih naroda te je racionalnije izvorno

²² Isto, str. 98.

²³ Amandmanom LXXVI izbrisane su riječi s bošnjačkom, odnosno hrvatskom većinom.

²⁴ „Ustav Federacije Bosne i Hercegovine“, *Službene novine FBiH*, 1994., 1, čl. IV. A. 18.

²⁵ „Ustav Federacije Bosne i Hercegovine“, amandman XXXVII.

rješenje koje prepušta izaslanicima konstitutivnih naroda da ocjene koje pitanje predstavlja pitanje od vitalnoga interesa toga naroda.

Amandmanskim izmjenama u Ustavnome sudu FBiH osnovano je Vijeće za zaštitu vitalnih interesa kako bi odlučivalo o pitanjima vitalnoga interesa. Vijeće za zaštitu vitalnoga interesa sastoji se od sedam članova, dva iz svakoga konstitutivnog naroda i jedan član iz reda Ostalih. Sudce biraju Zastupnički dom i Dom naroda.²⁶

Izmjene visokoga predstavnika obuhvatile su i postupak po vitalnome nacionalnom interesu. Prema izmijenjenim rješenjima uspostavljene su dvije procedure. Mehanizam vitalnoga nacionalnog interesa prema ovim rješenjima mogli su pokrenuti više od jednoga predsjedavajućeg ili potpredsjedavajućeg Doma naroda ili dvije trećine nekoga kluba konstitutivnog naroda. Ako samo jedan predsjedavajući ili potpredsjedavajući tvrdi da zakon spada u pitanja od vitalnoga interesa, 2/3 većina odgovarajućega kluba mogla je proglašiti da je riječ o pitanju s liste vitalnih interesa.

Ako su proceduru pokrenuli više od jednoga predsjedavajućeg ili potpredsjedavajućega, za donošenje odluke potrebna je većina glasova unutar svakoga kluba konstitutivnog naroda. Ako se u Domu naroda postigne suglasnost o amandmanima, takav zakon, propis ili akt ponovo se podnosi Zastupničkomu domu na odobravanje. Ako suglasnost nije moguća u Domu naroda ili ako se na prijedlog amandmana ne dobije suglasnost, formirat će se zajedničko povjerenstvo od predstavnika Zastupničkoga doma i Doma naroda koje je sastavljeno na paritetnoj osnovi i odluke donosi konsenzusom. Zajedničko povjerenstvo usuglašava tekst zakona. Ako se tekst zakona usuglasi, zakon se smatra usvojenim. Ako se ne postigne suglasnost, zakon neće biti usvojen te se isti vraća predlagачu na novi postupak. U tome slučaju predlagач ne može ponovo podnijeti isti tekst zakona, propisa ili akta.²⁷ U ovome slučaju mehanizam vitalnoga nacionalnog interesa imao je snagu apsolutnoga veta ako se ne postigne suglasnost u klubovima naroda ili na Zajedničkome povjerenstvu. Nelogičnost izmijenjena rješenja ogleđa se u sastavu povjerenstva kada nema suglasnosti između klubova naroda. Iako je razumljivo da u sastavu ovoga povjerenstva budu zastupljeni predstavnici Zastupničkoga doma kada se postigne suglasnost o amandmanima, pa se oni dostavljaju na odobrenje Zastupničkomu domu, takav sastav nelogičan je kada nema suglasnosti između

²⁶ Isto.

²⁷ Isto, amandman XXXIX.

klubova naroda. Budući da se za donošenje odluke u povodu koje je pokrenut mehanizam vitalnoga interesa traži suglasnost većine izaslanika svih klubova naroda, logično rješenje trebalo je u sastav povjerenstva uključiti predstavnike klubova konstitutivnih naroda kada nema suglasnosti o amandmanima unutar klubova naroda.

Drukčije rješenje predviđeno je u situaciji kada se na ovaj mehanizam pozove 2/3 većina nekoga od klubova naroda ili samo jedan predsjedavajući ili potpredsjedavajući uz potporu 2/3 većine nekoga od klubova naroda. I u tome slučaju za usvajanje takva akta potrebna je većina svakoga kluba zastupljenoga u Domu naroda. Ako se Dom naroda usuglasi o amandmanima, akt se ponovo dostavlja na odobrenje Zastupničkomu domu. Ključna razlika u odnosu na prethodno opisani postupak nastaje ako nema suglasnosti u Domu naroda ili se na prijedlog amandmana ne dobije suglasnost. U tome slučaju, ako zajedničko povjerenstvo ne postigne suglasnost, pitanje se prosljeđuje Ustavnomu sudu FBiH da donese konačnu odluku. Vijeće za zaštitu vitalnoga interesa pri Ustavnome sudu FBiH odlučuje o prihvatljivosti takvih slučajeva 2/3 većinom u roku od jednoga tjedna, a u roku od mjesec dana odlučuje o meritumu slučajeva koji se smatraju prihvatljivim. Ako Sud donese pozitivnu odluku o vitalnome interesu, taj zakon smatra se neusvojenim te se dokument vraća predlagачu koji treba pokrenuti novu proceduru. U tome slučaju predlagач ne može ponovo dostaviti isti tekst zakona propisa ili akta. U slučaju da sud odluči da se predmetni zakon ne odnosi na vitalni interes, smatra se da je zakon usvojen / bit će usvojen običnom većinom.²⁸ Kao što je vidljivo, veto u ovome postupku samo je relativan jer konačnu odluku donosi Ustavni sud FBiH.²⁹

Nametnutim izmjenama visoki predstavnik otežao je pozivanje na vitalni nacionalni interes te oslabio ovaj mehanizam. Ako se ove odredbe promatraju kao cjelina zajedno s odredbama o izmijenjenome sastavu i strukturi izaslanika u Domu naroda Parlamenta FBiH, jasno je da je izmjenama oslabljena funkcija Doma naroda u zaštiti vitalnih interesa konstitutivnih naroda. Prema ovim rješenjima dostatno je da kandidati, koji nemaju izborni legitimitet

²⁸ Isto, amandman XL.

²⁹ Stupanj ograničenja ovoga mehanizma propisivanjem ovlasti Ustavnoga suda FBiH da donese konačnu odluku najjasnije je vidljiv iz ustavnosudske prakse u ovoj vrsti predmeta. Ustavni sud FBiH samo je u jednome slučaju utvrdio povredu vitalnoga interesa. Vidi: „Odluke – Odlučivanje o vitalnom nacionalnom interesu na razini Federacije BiH“; <<https://www.ustavnisudfbih.ba/hr/index.php>> (31. siječnja 2024.)

konstitutivnoga naroda kojeg predstavljaju, osvoje u Domu naroda 1/3 mjesta kako bi mogli spriječiti pozivanje na vitalni nacionalni interes.

Treća značajna izmjena odnosi se na ulogu Doma naroda u izboru predsjednika i dopredsjednika FBiH. Prema izvornim ustavnim rješenjima pri izboru predsjednika i dopredsjednika FBiH Klub bošnjačkih izaslanika i Klub hrvatskih izaslanika u Domu naroda kandidirali su zasebno po jednu osobu. Izbor predsjednika i dopredsjednika Federacije morali su zajedno odobriti većinom glasova Zastupnički dom, a onda Dom naroda, uključujući većinu glasova bošnjačkih i hrvatskih izaslanika. Ako bi jedan od domova odbio zajedničku listu, klubovi bi morali ponovo razmotriti kandidaturu predsjednika i dopredsjednika Federacije.³⁰ Amandmanskim izmjenama uveden je drugi dopredsjednik s ciljem provođenja odluke o konstitutivnosti naroda. No, najvažnija izmjena odnosi se na smanjenje broja izaslanika koji predlažu kandidate za predsjednika i potpredsjednike FBiH. Visoki predstavnik nametnuo je izmjene prema kojima najmanje trećina izaslanika iz klubova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih izaslanika u Domu naroda može kandidirati predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine.³¹ Dakle, umjesto ranije većine, sada trećina izaslanika u pojedinome klubu može predložiti kandidata za predsjednika i dva potpredsjednika. Novina se odnosi i na uvođenje zajedničke liste za predsjednika i dva potpredsjednika koji su izabrani ako je za listu glasovala većina zastupnika u Zastupničkom domu, a zatim i većina izaslanika u Domu naroda, uključujući većinu kluba svakoga konstitutivnog naroda. No, dok je ranija ustavna formulacija u slučaju odbijanja jednoga od domova predviđala da klubovi moraju ponovno razmotriti kandidaturu, nametnutim izmjenama uvodi se mehanizam slaboga bikameralizma kroz odredbu prema kojoj je u ponovljenome postupku dovoljno prihvaćanje liste u samo jednome domu Parlamenta FBiH, ako drugi dom odbije zajedničku listu.³² Praktična važnost ovih odredbi vidljiva je i kod izbora drugoga tijela izvršne vlasti Federacije, Vlade. Vladu imenuje Predsjednik uz suglasnost obaju potpredsjednika FBiH nakon konzultacija s kandidatom za premijera. Na ovakav način otvoren je prostor da brojniji narod ima odlučujući utjecaj na izbor trećine izaslanika u svakome od klubova naroda. U takvoj situaciji jedan narod može

³⁰ „Ustav Federacije Bosne i Hercegovine“, *Službene novine FBiH*, 1994., 1, čl. IV. B. 1. 2.

³¹ „Ustav Federacije Bosne i Hercegovine“, amandman XLII.

³² Isto.

izabrati predsjednika i oba potpredsjednika Federacije, a posljedično imenovati Vladu FBiH.

Zbog ovakvih rješenja neki autori tvrde da

mogućnost Hrvata da uživaju ustavna prava u FBiH u potpunosti ovisi o volji bošnjačkih stranaka, što posljedično znači i da uživanje ustavnih prava Hrvata na državnoj razini ovisi o dobroj volji bošnjačkih stranaka, s obzirom na to da hrvatske predstavnike u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH biraju hrvatski predstavnici u Domu naroda Parlamenta FBiH. Bez većine legitimnih hrvatskih predstavnika u Domu naroda Parlamenta FBiH koje biraju, Hrvati *de facto* gube sva prava i u Federaciji i na državnoj razini, a FBiH se pretvara u unitarni entitet mnogobrojnijeg naroda.³³

Ovo razmatranje nije samo hipotetske prirode. Naime, na izborima 2010. godine uspostavljena je vlada tzv. Platforme. Stranke s dominantnim hrvatskim izbornim legitimitetom odbile su formiranje županijskih skupština u PŽ-u, HNŽ-u i ZHŽ-u što je spriječilo popunjavanje Doma naroda. Usprkos tomu, stranke Platforme odlučile su izabrati predsjednika i dva potpredsjednika FBiH u nepotpunome sastavu Doma naroda bez predstavnika iz ovih triju županija. Stranke Platforme imale su od 5 od 17 glasova u hrvatskome klubu, dakle ispod Ustavom propisane trećine izaslanika koja može predložiti kandidata za predsjednika i dva dopredsjednika. Budući da Dom naroda nije do kraja konstituiran, Središnje izborno povjerenstvo poništilo je odluku o izboru predsjednika FBiH. No, potom je visoki predstavnik Valentin Inzko suspendirao odluku Središnjega izbornog povjerenstva omogućivši uspostavu Vlade Platforme.³⁴ Ovakvim činom visoki predstavnik djelovao je protuustavno. Paradoks je tim veći s obzirom na to da je visoki predstavnik djelovao suprotno ustavnim odredbama koje je nametnula upravo ova institucija.

3.2. Neustavnost izbora izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH – odluka Ustavnoga suda u predmetu U 23/14

Broj izaslanika koji se bira iz svakoga županije nakon promjene sastava Doma naroda Parlamenta FBiH bio je reguliran prijelaznim odredbama Izbornoga zakona BiH (vidjeti Tablicu 1). U pogledu zastupljenosti konstitutivnih naroda izvorni tekst Ustava FBiH sadržavao je odredbu prema kojoj će

³³ Valentino Grbavac, „Problem legitimnog predstavljanja Hrvata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine – konsocijacijski osvrt“, *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju*, 18 (2021.) 1, str. 142.

³⁴ Usp. isto, str. 143-144.

u Domu naroda biti najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan izaslanik drugoga naroda iz svake županije koje imaju barem jednoga takva zastupnika u svome zakonodavnom tijelu.³⁵ Nametnutim izmjenama zadržana je slična formulacija prema kojoj će u Domu naroda biti najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svake županije koja ima najmanje jednoga takva zastupnika u svome zakonodavnom tijelu.³⁶ Za razliku od relativne ustavne odrednice, *Izbornim zakonom BiH* bila je propisana apsolutna odrednica prema kojoj se svakomu konstitutivnom narodu daje po jedno mjesto u svakoj županiji.³⁷

Navedene odredbe Ustavni sud BiH proglasio je neustavnim.³⁸ Ustavni sud istaknuo je da je navedenim odredbama zakonodavac otvorio mogućnost da iz županija sa zanemarivim udjelom pripadnika nekoga od konstitutivnih naroda u ukupnome broju pripadnika toga konstitutivnog naroda bude izabran izaslanik u Dom naroda iz reda toga naroda, odnosno da umjesto načela proporcionalnosti odnos broja stanovnika i broja izaslanika iz jedne županije bude višestruko veći u odnosu na omjer broja stanovnika i broja izaslanika iz druge županije.³⁹

Nadalje, Ustavni sud istaknuo je 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 tome smislu veza između onih koje predstavlja i njihovih političkih predstavnika na svim administrativno-političkim razinama ta je koja omogućava legitimitet predstavnicima zajednice.⁴⁰ Ustavni sud uočio je da odredba koja svakomu konstitutivnom narodu daje jedno mjesto u svakoj županiji daje mogućnost pripadniku konstitutivnoga naroda da bude izabran u Dom naroda čak i u krajnjemu, ali mogućemu slučaju da je ta osoba jedini pripadnik nekoga od konstitutivnih naroda u jednoj od županija, pod uvjetom da je izabrana u zakonodavno tijelo te županije. Dakle, toga izaslanika na neposrednim izborima izabrali su pripadnici drugoga konstitutivnog

³⁵ „Ustav Federacije Bosne i Hercegovine“, *Službene novine FBiH*, 1994., 1, čl. IV. A. 2. 8.

³⁶ Isto, amandman XXXIV.

³⁷ „Izborni zakon Bosne i Hercegovine“, *Službeni glasnik BiH*, 2001., 23, 2002., 7, 2002., 9, 2002., 20, 2002., 25, 2004., 4, 2004., 20, 2005., 25, 2005., 77, 2006., 11, 2006., 24, 2008., 33, 2008., 37, 2010., 32, 2011., 48, 2011., 63, 2013., 18, 2014., 7, 2016., 31, 2017., 54, 2020., 41, 2022., 38, 2022., 51, 2022., 67, čl. 10. 12.

³⁸ „Odluka o dopustivosti i meritumu U 23/14“, *Službeni glasnik BiH*, 2017., 1, toč. 10.

³⁹ Isto, toč. 44.

⁴⁰ Isto, toč. 47.

naroda i u tome zakonodavnom tijelu također su ga izabrali pripadnici drugoga konstitutivnog naroda.⁴¹

Iz navedenog proizlazi da je Ustavni sud BiH prepoznao povredu dvaju načela: načela proporcionalnosti unutar konstitutivnoga naroda i načela legitimnoga predstavljanja. S obzirom na to da je svrha Doma naroda zaštita interesa konstitutivnih naroda jer „Dom naroda nije Dom federalnih jedinica nego Dom konstitutivnih naroda“⁴², Ustavni sud utvrdio je da načelo jednake vrijednosti glasa unutar konstitutivnih naroda pri izboru za Dom naroda. Prema tomu, „izaslanici predstavljaju konstitutivne narode, a ne same županije, pa njihov broj po županijama ovisi o tome koliko pripadnika određenoga konstitutivnog naroda živi u toj županiji u odnosu na ukupan broj toga konstitutivnog naroda u FBiH, umjesto o odnosu između broja pripadnika triju konstitutivnih naroda unutar jedne županije“⁴³.

U odnosu na načelo legitimnoga predstavljanja

to znači da u slučaju predstavljanja zajednica u Domu naroda FBiH (ali i na svim administrativno-političkim razinama što uključuje i Dom naroda BiH i Predsjedništvo BiH), glasači jednog od tri konstitutivna naroda moraju imati mogućnost slobodno i samostalno izabrati svoje predstavnike. To znači da Bošnjaci ne smiju birati hrvatske ili srpske izaslanike u Dom naroda FBiH, jer ti izaslanici onda ne bi imali legitimitet jer bi bili izabrani od strane drugog konstitutivnog naroda umjesto od pripadnika konstitutivnog naroda kojeg bi trebali zastupati. Ako su srpski izaslanici izabrani hrvatskim ili bošnjačkim glasovima, ti izaslanici ne bi imali legitimitet i zbog toga Srbi ne bi imali jednakopravnost i potpuno sudjelovanje i mogućnost odlučivanja u FBiH, što je protivno Ustavu BiH.⁴⁴

S obzirom na to da Parlamentarna skupština BiH nije u roku izvršila Odluku Ustavnoga suda BiH broj U 23/14, Ustavni sud BiH rješenjem je utvrdio prestanak važenja neustavnih odredbi Izbornoga zakona. Opći izbori u Bosni i Hercegovini održani su 2018. godine bez postojanja pravila o popuni Doma naroda Parlamenta FBiH. Unatoč izričitoj ustavnoj odredbi prema kojoj se broj izaslanika koji se bira iz skupština županije određuje zakonom, Središnje

⁴¹ Isto, toč. 52.

⁴² Isto, toč. 50.

⁴³ Ivan Vukoja – Valentino Grbavac – Ivan Pepić, „Meritum i razumijevanje odluke Ustavnog suda BiH U 23 -14“, *Mostariensia: časopis za društvene i humanističke znanosti*, 22 (2018.) 1, str. 527.

⁴⁴ Isto, str. 529.

izborno povjerenstvo BiH preuzelo je ulogu zakonodavca i odredilo sljedeću strukturu izaslanika u Domu naroda po županijama.⁴⁵

Tablica 2. Raspored izaslanika po županijama koji je odredilo Središnje izborno povjerenstvo Bosne i Hercegovine 2018. godine

ŽUPANIJA	Bošnjaci	Hrvati	Srbi	Ostali
USŽ	2	1	2	1
PŽ	1	1	1	
TŽ	3	1	2	2
ZDŽ	3	1	1	1
BPŽ	1	1	1	
SBŽ	1	3	1	1
HNŽ	1	3	2	-
ZHŽ	1	3	1	
ŽS	3	1	3	2
HBŽ	1	2	3	
UKUPNO	17	17	17	7

Iz Tablice 2 vidljivo je da nije bilo izmjena u rasporedu bošnjačkih izaslanika. U odnosu na klub hrvatskih izaslanika broj izaslanika iz ZDŽ-a smanjen je s dva na jedan, a broj izaslanika iz ZKŽ-a povećan s dva na tri. Najviše izmjena bilo je u klubu srpskih izaslanika. U ZDŽ-u broj izaslanika smanjen je s dva na jedan, u HNŽ-u povećan je s jedan na dva, iz ŽS-a smanjen je broj izaslanika za dva, a povećan broj izaslanika za dva u HBŽ-u. U odnosu na Klub Ostalih jedan izaslanik koji se birao iz HNŽ-a prema ovim rješenjima bira se iz USŽ-a.

3.3. Amandmanske izmjene Ustava FBiH iz 2022. godine

Sastav Doma naroda Parlamenta FBiH ponovno je izmijenjen intervencijom visokoga predstavnika na Ustav FBiH u izbornoj noći 2022. godine. Prema novome rješenju Dom naroda sastoji se od 80 izaslanika, po 23 izaslanika iz reda svakoga od konstitutivnih naroda i 11 izaslanika iz reda Ostalih.⁴⁶ Iako se u tekstu formulacije amandmana navodi da se time mijenja IV.A.6. stavak

⁴⁵ „Uputstvo o postupku provedbe posrednih izbora za tijela vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine“, *Službeni glasnik BiH*, 2014., 38, 2016., 90, 2017., 8, 2018., 91, čl. 21. st. 3.

⁴⁶ „Ustav Federacije Bosne i Hercegovine“, amandman CXI.

(2), sadržajno se mijenja raniji amandman koji je nametnuo visoki predstavnik. Iz navedenoga proizlazi da je i Visoki predstavnik tijekom godina uvidio neprikladnost vlastitih izmjena iz 2002. godine. Visoki predstavnik izmijenio je i neustavnu odredbu *Izbornoga zakona* propisivanjem relativne odrednice prema kojoj se svakomu konstitutivnom narodu i grupi Ostalih daje jedno mjesto u svakoj županiji koja ima najmanje jednoga takva zastupnika u svome zakonodavnom tijelu.⁴⁷

Osim promjene broja izaslanika u Domu naroda, nametnutim izmjenama Ustava FBiH propisan je rok za izbor izaslanika iz županijskih skupština,⁴⁸ ubrzava se zakonodavni postupak propisivanjem rokova u kojima svaki dom treba usvojiti ili odbiti zakon⁴⁹ te se normira sudjelovanje građana u radu Parlamenta FBiH.⁵⁰

Najvažnija izmjena odnosi se na brisanje ranije odredbe prema kojoj je 2/3 većina nekoga od klubova izaslanika konstitutivnih naroda mogla proglasiti neko pitanje kao pitanje od vitalnoga interesa.⁵¹ Nametnute izmjene visokih predstavnika imaju kontinuirano obilježje u odnosu na vitalni nacionalni interes. Izmjene iz 2002. godine uvele su listu pitanja koja se smatraju vitalnim nacionalnim interesom, ali su tu listu ostavile otvorenom tako da je 2/3 izaslanika u klubu mogla i druga pitanja proglasiti vitalnim interesom. Izmjenama iz 2022. godine ta se lista zatvara jednostavnim brisanjem spomenute odredbe. Takve izmjene slabe poziciju Doma naroda jer je zatvaranjem liste pitanja oslabljen mehanizam vitalnoga nacionalnog interesa kao naj snažnije sredstvo zaštite konstitutivnih naroda. U tome smislu zaključuje i Barun navodeći da je uvođenje liste vitalnih interesa po načelu *numerus clausus* neodrživo „iz razloga što konstitutivni narodi zajedno s građanima vrše suverenu vlast (vrše je posredstvom svojih izaslanika u DN PFBiH), a to vršenje suverene vlasti podrazumijeva i stvaranje pravnog poretka, što, obuhvaća i određivanje vitalnih nacionalnih interesa.“⁵² Slično zaključuje i Marković navodeći da „suveren

⁴⁷ „Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine“, čl. 3.; <<https://www.o-hr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-election-law-of-bosnia-and-herzegovina-9/>> (27. siječnja 2024.)

⁴⁸ „Ustav Federacije Bosne i Hercegovine“, amandman CXIII.

⁴⁹ Isto, amandman CXV.

⁵⁰ Isto, amandman CXIV.

⁵¹ Isto, amandman CXVI.

⁵² Boris Barun, „Trebali li reducirati obujam nadležnosti Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (I)“; <<https://idpi.ba/trebali-li-reducirati-obujam-nadleznosti-doma-naroda-parlament-federacije-bosne-i-hercegovine-i/>> (21. listopada 2023.)

može definirati vitalne nacionalne interese kako god mu je volja, jer on nije pravno ograničen u vršenju ustavotvorne vlasti.“⁵³

Prema nametnutim izmjenama izbor sudaca u Vijeće za zaštitu vitalnoga interesa nije više u mjerodavnosti Zastupničkoga doma i Doma naroda, nego je dan u mjerodavnost Ustavnoga suda.⁵⁴

Izmjene iz 2022. godine obuhvatile su i postupak predlaganja kandidata za predsjednika i potpredsjednike FBiH. Novim rješenjima propisano je da 11/23 izaslanika u klubu konstitutivnoga naroda može predložiti kandidata za predsjednika ili potpredsjednike.⁵⁵ Broj izaslanika koji može predložiti kandidate za ovu funkciju smanjuje se na 7 od 23 ako u propisanome roku potreban broj izaslanika ne predloži kandidata. Ako ni 7 izaslanika ne predloži kandidata, broj se smanjuje na 4 izaslanika. Ako se lista s kandidatima ne odobri u propisanome postupku, postupak se ponavlja s tim da se u ponovljenome postupku smatraju izabranima kandidati koje je odobrio samo jedan dom ako drugi dom ne donese odluku u propisanome roku. Slabljenje pozicije Doma naroda kao predstavništva konstitutivnih naroda najvidljivije je iz odredbi o traženoj većini u ovome domu. Za razliku od ranijih rješenja prema kojima se za izbor predsjednika i dva potpredsjednika zahtijevala većina glasova u Domu naroda, uključujući većinu kluba svakoga konstitutivnog naroda, prema novim rješenjima Dom naroda odlučuje većinom glasova izaslanika koji su prisutni i koji glasuju. Dakle, umjesto ranije kvalificiranje većine, koja je uključivala većinu glasova izaslanika i većinu unutar svakoga kluba, prema novim rješenjima nije više potrebna većina glasova unutar svakoga kluba. Ovime se nesumnjivo slabi pozicija kako klubova konstitutivnih naroda tako i cijeloga Doma naroda s obzirom na njegovu prioritetnu ulogu predstavljanja konstitutivnih naroda.

Posljednja važna izmjena koja se odnosi na sastav Doma naroda propisana je amandmanom CXXVIII. Naime, uz postojeću odredbu prema kojoj će se objavljeni rezultati popisa stanovništva iz 1991. godine na odgovarajući način koristiti za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke dok se Aneks 7. u potpunosti ne provede, dodan je novi stavak koji propisuje da će se objavljeni rezultati posljednjega popisa stanovništva u BiH koristiti za

⁵³ G. Marković, „Utiču li presude Evropskog suda za ljudska prava na prirodu ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine?“, *Sveske za javno pravo*, 35-36 (2019.), str. 6.

⁵⁴ „Ustav Federacije Bosne i Hercegovine“, amandman CXVII.

⁵⁵ Isto, amandman CXX.

izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke, a potrebna su za izbor izaslanika u Dom naroda.

Na osnovi ovih izmjena u sastavu i načinu izračuna broja izaslanika po županijama Središnje izborno povjerenstvo BiH odredilo je strukturu prikazanu u sljedećoj tablici.⁵⁶

Tablica 3. Raspored izaslanika po županijama nakon izmjene sastava Doma naroda iz 2022. godine izračunan na osnovi popisa stanovništva iz 2013. godine

ŽUPANIJA	Bošnjaci	Hrvati	Srbi	Ostali
USŽ	3	1	3	1
PŽ	1	1	1	1
TŽ	5	1	3	1
ZDŽ	4	2	2	1
BPŽ	1	1	1	1
SBŽ	2	4	1	1
HNŽ	1	5	2	1
ZHŽ	1	4	1	1
ŽS	4	1	5	2
HBŽ	1	3	4	1
UKUPNO	23	23	23	11

Nakon ovakvih izmjena opravdano je pitanje je li Odluka Ustavnoga suda U-23/14 provedena. Kako bi se dao odgovor na ovo pitanje, nužno je ispitati jesu li ovim rješenjima ostvarena dva temeljna načela koja je utvrdio Ustavni sud BiH, načelo proporcionalnosti unutar konstitutivnoga naroda i načelo legitimnoga predstavljanja. U Tablici 4 prikazat će se načelo proporcionalnosti kod Hrvata.

⁵⁶ „Uputstvo o postupku provedbe posrednih izbora za tijela vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine“, *Službeni glasnik BiH*, 2022., 75, čl. 21. st. 3.

Tablica 4. Broj izaslanika po županijama i udio u ukupnome broju Hrvata⁵⁷

ŽUPANIJA	Hrvati	Udio u broju izaslanika (%)	Udio u stanovništvu (%)
USŽ	1	4,35	1,02
PŽ	1	4,35	6,75
TŽ	1	4,35	4,74
ZDŽ	2	8,69	8,80
BPŽ	1	4,35	0,005
SBŽ	4	17,39	19,60
HNŽ	5	21,74	23,76
ZHŽ	4	17,39	18,82
ŽS	1	4,35	3,52
HBŽ	3	13,04	12,98
UKUPNO	23	100	100

Iz Tablice 4 nesporno je vidljivo da nova rješenja nisu implementirala prvo načelo, načelo proporcionalnosti unutar konstitutivnoga naroda. Primjerice, u BPŽ-a žive ukupno 24 Hrvata koja su u Domu naroda predstavljena s jednim izaslanikom ili 4,35 % ukupna broja hrvatskih izaslanika u Domu naroda. S druge strane, u PŽ-u živi 33 600 Hrvata koji su, također, predstavljeni s jednim izaslanikom u Domu naroda. Jednostavnim izračunom može se zaključiti da glas Hrvata u BPŽ-u vrijedi kao 1400 glasova Hrvata u PŽ-u. Iako su i u razmjernim izbornim sustavima prihvatljiva određena odstupanja, ovakvo odstupanje od 1400 puta neprihvatljivo je.

S obzirom na to da je prethodno navedeni primjer BPŽ-a plastičan primjer goleme disproporcionalnosti, na primjeru te županije najjednostavnije je ispitati kako se provode načela legitimnoga političkog predstavljanja. Iz reda hrvatskoga naroda u ime ove županije izabrana je kandidatkinja iz političke stranke koja je na izborima 2022. godine osvojila 652 glasa, a kandidatkinja 314 glasova na listi te stranke.⁵⁸ S obzirom na to da u ovoj županiji žive 24 Hrvata, očigledno je da Hrvati nisu u pretežitome dijelu dali legitimitet stranci ni kandidatkinji. Ako se pretpostavi da su svi Hrvati iz te županije glasovali za kandidatkinju, time su ukupno sudjelovali u njezinu legitimitetu sa 7,64 %. Kandidatkinji su u dominantnome iznosu od 92,36 % legitimitet dali glasači koji ne pripadaju hrvatskomu narodu. Paradoks je tim veći ako

⁵⁷ „Popis 2013.“; <<http://www.statistika.ba/#tab3>> (28. siječnja 2024.)

⁵⁸ „Opći izbori 2022. godine – Potvrđeni rezultati 2.11.2022. godine“, <https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=32&langId=3#/7/205/0/0/0> (30. siječnja 2024.)

se uzme u obzir činjenica da je izborni prag 3 %. Na izborima 2022. godine u BPŽ-u ukupno je glasovalo 14.041 birača. Da bi kandidat/stranka prešli izborni prag, morao je ostvariti 422 glasa. Dakle, ako su u hipotetskoj situaciji svi Hrvati iz BPŽ-a glasovali za istoga kandidata, pod pretpostavkom da drugi birači nisu u pretežnu dijelu dali legitimitet tomu kandidatu, onda takav kandidat ne bi prešao izborni prag, ne bi bio izabran u zakonodavno tijelo županije te u konačnici ne bi mogao biti izaslanik u Domu naroda Parlamenta FBiH. Iz ove analize slijedi da ni načelo legitimnoga političkog predstavljanja nije implementirano novim rješenjima koje je nametnuo Visoki predstavnik.

3.4. Amandmanske izmjene Ustava FBiH iz 2023. godine

Visoki predstavnik intervenirao je u ustavno uređenje FBiH i u 2023. godini nametanjem Odluke kojom je omogućeno imenovanje Vlade Federacije.⁵⁹

Osim ove *Odluke* privremenoga karaktera, Visoki predstavnik nametnuo je amandman CXXXI pod suspenzivnim uvjetom. Naime, amandman će stupiti na snagu 1. svibnja 2024. godine pod uvjetom da prije toga datuma Parlament FBiH ne odluči drukčije putem donošenja amandmana na Ustav. Ovakva intervencija visokoga predstavnika predstavlja novost u postupanju ove institucije. Iz navedenoga postupka može se pretpostaviti da je namjera visokoga predstavnika utjecati na domaće subjekte da donesu domaće rješenje kojim bi se propisao postupak deblokade imenovanja Vlade Federacije kada ne postoji suglasnost između predsjednika i dvaju potpredsjednika FBiH. No, ako domaće vlasti ne donesu izmjene Ustava do propisanoga datuma, tada stupa na snagu nametnuti amandman.

Ovom izmjenom uvodi se uloga Doma naroda u proces izbora Vlade Federacije. Naime, prema još uvijek važećim rješenjima predsjednik Federacije, uz suglasnost obaju potpredsjednika Federacije, imenuje Vladu Federacije nakon konzultacija s premijerom ili s kandidatom za tu funkciju. Vlada FBiH izabrana je nakon što je njezino imenovanje potvrdio većinom glasova Zastupnički dom Federacije. Ako Zastupnički dom ne potvrdi imenovanje, ponavlja se istovjetni postupak.⁶⁰ Ako se Vlada ne uspije imenovati ni u ponovljenome postupku, intervencijom visokoga predstavnika uvodi se uloga

⁵⁹ „Odluka kojom se deblokira imenovanje Vlade Federacije Bosne i Hercegovine“, <<http://www.ohr.int/odluka-kojom-se-deblokira-imenovanje-vlade-federacije-bosne-i-hercegovine-2/>> (30. siječnja 2024.)

⁶⁰ „Ustav Federacije Bosne i Hercegovine“, čl. IV. B. 1. 5.

Doma naroda. U trećemu pokušaju vlada koju predloži predsjednik FBiH uz suglasnost jednoga dopredsjednika prosljeđuje se Parlamentu FBiH. Ovako predložena Vlada smatra se izabranom ako bude potvrđena većinom glasova u Zastupničkom domu, a potom većinom glasova u Domu naroda, pod uvjetom da glasovi protiv ne uključuju tri petine ili više izaslanika u jednome ili više klubova konstitutivnih naroda. Ako Vlada ne bude izabrana ni u ovome krugu, predsjednik Federacije, uz suglasnost obaju dopredsjednika Federacije, ponovit će postupak. U krajnjemu slučaju, ako Vlada ne bude imenovana ni u ovome krugu, ili ako Vladu ne potvrdi Zastupnički dom, Parlament Federacije i županijske skupštine smatrat će se raspuštenim. Prijevremeni izbori raspisat će se u skladu s Izbornim zakonom BiH za Zastupnički dom Federacije i za županijske skupštine.⁶¹

Ovom izmjenom visokoga predstavnika, ako stupi na snagu, jača se uloga Doma naroda. Za razliku od ranijih intervencija kojima se slabila pozicija ovoga doma, novom izmjenom Dom naroda dobio je ovlast koju prije nije imao. No, uloga Doma naroda ipak je manje bitna u odnosu na Zastupnički dom jer izglasavanje u Domu naroda slijedi tek ako iz dva pokušaja ne bude imenovana Vlada u Zastupničkom domu. U tome trećem pokušaju Dom naroda glasuje običnom većinom. Uloga konstitutivnih naroda određena je, prije svega, negativno. Naime, vlada će biti imenovana pod uvjetom da 3/5 izaslanika u jednome ili više klubova konstitutivnih naroda ne glasuju protiv. Iako jačanje uloge klubova konstitutivnih naroda odgovara prirodi Doma naroda, ovakvo određenje pogrešno je formulirano jer stavlja naglasak na veto ulogu klubova konstitutivnih naroda. Umjesto toga, uloga klubova konstitutivnih naroda mogla se propisati na način da se uz običnu većinu u Domu naroda traži i određena većina (2/5 ili druga) unutar svakoga od klubova konstitutivnih naroda.

Zaključak

Dvodomni sustav u FBiH, uspostavljen Ustavom FBiH, znatno je izmijenjen djelovanjem visokoga predstavnika. Iako bez pravnoga temelja, uz političku podršku međunarodne zajednice, visoki predstavnik nekoliko je puta intervenirao u ustavnopravni sustav FBiH i bitno oslabio položaj Doma

⁶¹ Isto, amandman CXXXI.

naroda. Najvažnije promjene odnosile su se na sastav ovoga doma, mehanizam vitalnoga interesa i sudjelovanje Doma naroda u izboru predsjednika i potpredsjednika FBiH.

Izmjene u sastavu Doma naroda koje su nametnute 2002. godine i propisivanje apsolutne odrednice u Izbornome zakonu BiH, kojom se svakomu konstitutivnom narodu unaprijed jamčilo po jedno mjesto u svakoj županiji, doveli su do ogromne disproportionalnosti u vrijednosti glasa unutar konstitutivnoga naroda što se posebno negativno odrazilo na položaj Hrvata. Upravo je ovu odredbu Ustavni sud BiH proglasio neustavnom utvrđujući da ona dovodi do kršenje načela proporcionalnosti unutar konstitutivnoga naroda i načela legitimnoga političkog predstavljanja. Intervencijom visokoga predstavnika iz 2022. godine formalno je usklađen Izborni zakon BiH s ustavnim odredbom, ali su ključna načela iz odluke ostala neimplementirana. Posljedično, i dalje postoje ogromna odstupanja u vrijednosti glasa unutar konstitutivnoga naroda što uz neostvarenje legitimnoga predstavljanja otvara prostor da jedan narod uspostavi dominaciju u FBiH.

Mehanizam vitalnoga interesa također je bitno izmijenjen uz slabljenje pozicije konstitutivnih naroda. Intervencijom visokoga predstavnika iz 2002. godine uvedena je lista pitanja koja se smatraju vitalnim interesom. Intervencijom iz 2022. godine ta se lista zatvara bez mogućnosti da klub konstitutivnoga naroda i neko drugo pitanje proglasi vitalnim interesom. Nametnutim izmjenama otežano je i pokretanje ovoga mehanizma jer umjesto ranije većine ovaj mehanizam mogu pokrenuti 2/3 izaslanika kluba konstitutivnog naroda. Izmjenama iz 2022. godine ovaj mehanizam više ne može imati snagu apsolutnoga veta.

Intervencije visokoga predstavnika u materiju izbora predsjednika i potpredsjednika FBiH također su oslabile poziciju konstitutivnih naroda. Izmjenama 2002. godine smanjen je broj izaslanika koji mogu predložiti kandidata za ovu funkciju s većine na trećinu izaslanika unutar kluba. Izmjenama iz 2022. godine tražena većina povećava se na 11 od 23 izaslanika u klubu. No, uloga Doma naroda oslabljena je jer se više ne zahtijeva većina unutar svakoga kluba konstitutivnog naroda.

Posljednje izmjene koje je nametnuo visoki predstavnik iz 2023. godine predstavljaju odstupanje od početne hipoteze o slabljenju položaja konstitutivnih naroda u Domu naroda. Navedenim izmjenama ojačana je pozicija Doma naroda, ali i klubova konstitutivnih naroda s obzirom na to da su

dobili ovlast koju ranije nisu imali, a odnosi se na njihovo sudjelovanje u izboru Vlade FBiH. Amandman kojim je propisana spomenuta izmjena stupa na snagu 1. svibnja 2024. godine ako domaći akteri ne postignu drugačije rješenje do navedenoga roka.

THE INFLUENCE OF THE HIGH REPRESENTATIVE ONTO THE HOUSE OF PEOPLES OF THE PARLIAMENT OF THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract

In the Federation of B&H there is a bicameral system with the House of Peoples as an upper house whose core functions are representing and protecting the constituent nations. The interventions of the High Representative as a specific international factor in B&H largely changed the original constitutional solutions that were supposed to ensure the realisation of the mentioned function of the House of Peoples. In the paper the author analyses the influence of the High Representative actions onto the House of Peoples of the Parliament of the Federation of B&H, especially the changes that relate to the number of the delegates in the House of Peoples, the mechanism of the vital national interest and the participation of the caucuses of the constituent nations in the process of electing the president and vice-president of the Federation of Bosnia and Herzegovina. The analysis has shown that the interventions have significantly weakened the position of the constituent nations through the change of the House of Peoples. They have also lead to the weakening of the mechanism of the vital interest and changes in the process of election of the president and vice-president of the Federation. The imposed changes from the year 2023 are an exception since they strenghten the position of the constituent nations and the House of Peoples. The paper proves that through the imposed changes of the High Representative the Decision of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina U 23/14 has not been implemented, because the principle of proportionality and the principle of legitimate political representation have not been achieved.

Keywords: *bicameral system; upper house; High Representative; House of Peoples of the Parliament of the Federation of B&H; Decision of the Constitutional Court U 23/14.*