

Analiza FCJP – akutelni povod:

Entitetski referendum o predmetima iz državne nadležnosti i formiranje vlasti u Federaciji BiH

Sadržaj

1. Uvod
2. Referendum u Republici Srpskoj
 - 2.1. Pregled
 - 2.2. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
 - 2.3. Usvajanje Zakona o Sudu i Tužilaštvu BiH te drugih propisa iz krivično-pravne oblasti u Parlamentarnoj skupštini BiH
 - 2.4. Ustav Republike Srpske
 - 2.5. Zaključak
3. Formiranje vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine
 - 3.1. Opis
 - 3.2. Relevantni propisi
 - 3.3. Centralna Izborna komisija Bosne i Hercegovine
 - 3.4. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
 - 3.5. Zaključak

1. Uvod

Izvještaj Međunarodne krizne grupe (ICG) od 06. maja 2011. (Evropski brifing N° 62, Bosna i Hercegovina: Državne institucije pod napadom) zaslužuje posebnu pažnju FCJP: u njegovom centru se nalazi analiza Odluke Narodne skupštine RS o raspisivanju referenduma i analiza poremećaja koji su se pojavili u proceduri formiranja vlasti u FBiH. Na toj je pozadini neophodno rekonstruisati oba fenomena, kako bi se uočila mjera falsificiranja pravnih činjenica. Izvještaj ICG-a predstavlja neku vrstu „terenskih istraživanja“ sa anonimiziranim izvorima informacija i procjenama koje se ne mogu pratiti racionalno usmjerenom analizom. One se ne oslanjaju na važeće pravo i stvaraju negativne predstave o BiH, predstave koje počivaju na falsificiranim pravnim činjenicama.

FCJP će u nastavku ukazati na *pravne činjenice* i na *pravne posljedice* oba fenomena: na referendum i na federalno formiranje vlasti. Tako bi se, na jednoj strani, mogao uspostaviti red u pogledu poimanja referenduskog zahtjeva iz RS-a i procesa (ne)formiranja vlasti u BiH, a na drugoj bi se, pokazale konkretne dimenzije nestručne reinterpretacije oba fenomena koja „politici“ daje prednost nad važećim pravom.

2. Referendum u Republici Srpskoj

2.1. Pregled

Narodna skupština Republike Srpske je 13. aprila 2011. godine donijela Odluku o raspisivanju republičkog referenduma (Odluka). Odluka je objavljena u Službenom glasniku Republike Srpske broj 45/2011. U preambuli je navedeno da se Odluka donosi na osnovu člana 70 stav 1 tač. 2 i 5. Ustava Republike Srpske kao i članova 182 i 186 stav 1 i 2 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srpske (Sl. gl. RS br. 31/2011), te čl. 10 i 11 Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske (Sl. gl. RS, br. 42/2010).

Donošenju odluke o raspisivanju referenduma je prethodio niz zaključaka koji su se odnosili na stanje u pravosuđu BiH. (Usvojeni zaključci kao i Odluka su unešeni u aneksu ove analize). Iako se Odluka odnosi na nametnute akte Visokog predstavnika u cjelini, u drugom dijelu referenduskog pitanja se isključivo odnosi na Sud i Tužilaštvo BiH. I jedno i drugo predstavlja stvarni povod za raspisivanje referenduma i za usvajanje Odluke.

Relevantni propisi:

Ustav Republike Srpske

- I. Narodna skupština
- Član 70
- Narodna skupština:
- 2. donosi zakone, druge propise i opšte akte;
- (...)
- 5. raspisuje republički referendum;

Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske

VIII. Akti skupštine i postupak za donošenje

1. Akti Narodne skupštine

Član 182

Narodna skupština, pored Ustava, donosi zakone, prostorni plan, budžet, deklaracije, rezolucije, preporuke, odluke i zaključke i daje autentično tumačenje akata koje donosi.

Član 186.

Odluka se donosi kao akt izvršavanja prava i dužnosti Narodne skupštine, kao izvršni propis, ili kao akt regulisanja unutrašnje organizacije i odnosa u Narodnoj skupštini.

Odlukom se odlučuje o izboru, imenovanju i razrješenju, o potvrdi ili o davanju saglasnosti na akte organizacija i zajednica, kao i o drugim poslovima iz nadležnosti Narodne skupštine utvrđenim Ustavom i ovim poslovníkom.

Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi

II. Sprovođenje referenduma

Član 10

(1) Narodna skupština odluku o raspisivanju republičkog referenduma donosi većinom glasova ukupnog broja narodnih poslanika.

(2) Prijedlog za raspisivanje republičkog referenduma mogu podnijeti predsjednik Republike, Vlada Republike Srpske, najmanje 30 narodnih poslanika ili najmanje 10.000 birača.

- (3) Skupština opštine, odnosno grada odluku o raspisivanju opštinskog referenduma donosi većinom glasova ukupnog broja odbornika.
- (4) Prijedlog za raspisivanje opštinskog referenduma mogu podnijeti jedna trećina odbornika, načelnik odnosno gradonačelnik, najmanje 10% birača upisanih u birački spisak opštine, odnosno grada ili 3000 birača ako je u birački spisak opštine, odnosno grada upisano više od 30 000 birača.
- (5) Od dana stupanja na snagu odluke o raspisivanju referenduma iz st. 1. i 3. ovog člana do dana sprovođenja referenduma ne može proteći manje od 30 dana ni više od šest mjeseci.

Član 11.

- (1) Odluka o raspisivanju referenduma sadrži naročito: naznačenje teritorije za koju se referendum raspisuje, pitanje ili pitanja o kojima se građani izjašnjavaju i vrijeme sprovođenja referenduma.
- (2) Odluka o raspisivanju referenduma objavljuje se na način na koji se objavljuju akti organa koji je raspisao referendum.

2.2. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Citirani propisi su predstavljali pravni osnov za donošenje Odluke o raspisivanju referenduma u Republici Srpskoj. Pitanje je da li je u njima zaista sadržan pravni osnov za njeno donošenje.

Narodna skupština je prilikom usvajanja spomenute Odluke potpuno zanemarila činjenicu da je već u nekoliko navrata direktno ili indirektno osporavana nadležnost Suda i Tužilaštva Bosne i Hercegovine (Sud BiH i Tužilaštvo BiH) pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine (Ustavni sud BiH). Neophodno je podsjetiti, prije svega, na 2001. godinu u kojoj je Odlukom Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu nametnut Zakon o Sudu BiH.

Naime, Visoki predstavnik je 12. novembra 2000. godine donio Zakon o Sudu BiH.¹ Dvadesetipet poslanika Narodne skupštine Republike Srpske su 23. marta 2001. godine podnijeli Ustavnom sudu BiH zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o Sudu BiH. Podnosioci zahtjeva su tada smatrali da Zakon o Sudu BiH „grubo krši“ odredbe člana III Ustava Bosne i Hercegovine (Ustav BiH) koje regulišu nadležnosti i odnose između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, jer tačkom 1 tog člana pravosuđe nije predviđeno kao nadležnost Bosne i Hercegovine nego je to nadležnost entiteta, kako to određuje tačka 3/(a) istog člana. Prema stavu poslanika Narodne skupštine Republike Srpske, slijedi da je uređenje pravosudnog sistema nadležnost entiteta, te da ne postoji ustavni osnov za donošenje Zakona o Sudu BiH. Obrazloženje glasi, da osim Ustavnog suda BiH, Ustavom BiH nije predviđena nijedna druga sudska instanca na državnom nivou. Dalje se navodi da implementacija Zakona o Sudu BiH podrazumijeva i donošenje niza zakona materijalnog i procesnog karaktera, za što, također, prema njihovom mišljenju, ne postoji osnov u Ustavu BiH.

Nakon što je Ustavni sud BiH dostavio zahtjev Visokom predstavniku, dajući mu priliku da na njega odgovori, Ured Visokog predstavnika je, u memorandumu od 11. aprila 2001. godine, iznio svoja gledišta. U njima je naveo da u samoj suštini slučaja ovaj zakon odgovara, ne samo ustavnoj obavezi, izraženoj u mišljenju Venecijanske komisije Vijeća Evrope, da se uspostavi sud na nivou države Bosne i Hercegovine, nego i zahtjevu Vijeća za implementaciju mira, da Zakon o Sudu BiH nije u suprotnosti sa Ustavom BiH i da iz tog slijedi da i zakoni koji su potrebni za njegovu implementaciju moraju, u principu, i sami biti u saglasnosti sa Ustavom. Pored ovoga, Visoki predstavnik je ukazao na neophodnost formiranja Suda BiH kako bi se

¹ Zakon je objavljen u Sl. gl. BiH, br. 29/00, od 30. 11. 2000.

ispunio cilj uspostave vladavine prava, ali i poštivanje obaveza iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i posebno njenog člana 13, u odnosu na obavezu postojanja efektivnih pravnih lijekova. Nakon održane javne rasprave u kojoj su aktivno učestvovali ovlašteni zastupnici Narodne skupštine Republike Srpske, Ustavni sud BiH je donio odluku² u kojoj je utvrđeno da je Zakon o Sudu BiH, donesen u skladu sa Ustavom BiH.

Pokrenuto pitanje ustavnosti ovog Zakona je razmotreno u kontekstu člana I/2 Ustava BiH, koji glasi:

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

Zasnovano na ovom temeljnom principu demokracije, ali i njenoj unutrašnjoj strukturi uspostavljenoj prema tački 3 ovog člana, Ustav dodjeljuje Bosni i Hercegovini odgovornosti i nadležnosti kojima se osigurava očuvanje njenog suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke neovisnosti i međunarodnog subjektiviteta (vidi, *inter alia*, čl. I/1, II/7, III/1.[a], III/5.[a], V/3.[a]), najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda (vidi, između ostalog, član II/1. Ustava, anekse 5-8 Općeg okvirnog sporazuma za mir), te slobodne i demokratske izbore (vidi čl. IV/2 i V/1 Ustava BiH).

U članu III/1 Ustava BiH utvrđene su isključive nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, ali to *nisu jedine nadležnosti* koje država Bosna i Hercegovina ima. Ostale nadležnosti države su regulirane drugim članovima Ustava BiH. Tako je u skladu sa članom I/7 država nadležna za pitanje državljanstva iako ono nije navedeno u članu III, donošenje izbornog zakona na osnovu člana IV/2 i V/1. Predsjedništvo ima svoje nadležnosti u pogledu civilne komande nad oružanim snagama koje također izlaze iz okvira ovih pobrojanih u članu III. Pored toga, nadležnosti koje se tiču zaštite ljudskih prava iz člana II su također u nadležnosti države Bosne i Hercegovine iako nisu navedene u članu III Ustava BiH.

U odnosu na član III/5.(a) Ustava BiH („Dodatne nadležnosti“) Ustavni sud BiH se pozvao na odluku u predmetu broj U 9/00³ u kojoj je izrazio stav da navedeni član razlikuje tri međusobno nezavisne hipoteze: Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost (1) u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta, (2) stvarima koje su predviđene u aneksima 5 - 8 Općeg okvirnog sporazuma ili (3) koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine prema čl. III/3 i III/5 Ustava BiH, te da u ovom kontekstu treba razmotriti samo član IV/4.(a), koji predviđa da Parlamentarna skupština donosi zakone koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva (ili za vršenje funkcija Skupštine po ovom ustavu) i da ovaj član ne zahtijeva saglasnost entiteta.

Dalje, u 2. Djelimičnoj odluci u predmetu broj U 5/98 Ustavni sud BiH je zauzeo stajalište:

„Ustav BiH stvara ovlasti ne samo u okviru općeg sistema podjele nadležnosti člana III. Utemeljenjem institucija države BiH, Ustav BiH im, također, dodjeljuje manje-više specifične ovlasti, što se može vidjeti iz člana IV/4. za Parlamentarnu skupštinu ili člana V/3. za Predsjedništvo BiH, a koje nisu nužno ponovljene u nabrojaju člana III/1 Ustava BiH. Tako je, npr., Predsjedništvu dodijeljena nadležnost civilne komande nad oružanim snagama u članu V/5.(a), iako član III/1. ne navodi izričito vojna pitanja u okviru nadležnosti institucija BiH. Stoga se mora zaključiti da pitanja koja nisu izričito nabrojana u članu

² Odluka br. U 26/01 od 28. 09. 2001.

³ Objavljena u Sl. gl. BiH, br. 1/01, 19. 01. 2001.

III/1. Ustava BiH nisu nužno u isključivoj nadležnosti entiteta na isti način na koji entiteti mogu da imaju rezidualne nadležnosti u odnosu na odgovornosti institucija Bosne i Hercegovine“.

Dalje je zaključeno da se može očekivati da će uspostavljanje Suda BiH biti važan element u osiguranju da institucije Bosne i Hercegovine djeluju u saglasnosti sa vladavinom prava i da zadovoljavaju uvjete Evropske konvencije u pogledu pravičnih suđenja pred sudovima i efektivnih pravnih lijekova te konstatovao da u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine ne postoji mogućnost osporavanja odluka institucija Bosne i Hercegovine pred organom koji ispunjava preduvjete nezavisnog i nepristrasnog tribunala.

Konačno, i najvažnije, Ustavni sud BiH je zaključio:

„U tim okolnostima Bosna i Hercegovina, funkcionišući kao demokratska država, ovlaštena je da u oblastima iz njene nadležnosti, osim Ustavom BiH izričito predviđenih, uspostavi i druge mehanizme i dodatne institucije koje su joj potrebne za izvršenje njenih nadležnosti, uključujući i uspostavljanje suda za jačanje pravne zaštite njenih građana i osiguranje poštovanja principa Evropske konvencije o ljudskim pravima. U vezi s tim, Ustavni sud BiH se poziva na član IV/4.(a) Ustava BiH koji predviđa da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine donosi zakone koji su joj potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine po ovom ustavu. Iako nije zadatak Ustavnog suda BiH da izražava mišljenje o tome da li neki zakon treba biti donesen, Ustavni sud BiH ipak zapaža da se, uspostavljanjem Suda BiH, može očekivati veći doprinos jačanju vladavine prava, što je jedan od temeljnih principa za funkcionisanje demokratske države.“

Na ovakav način, Ustavni sud BiH je donio odluku kojom je utvrdio da nadležnosti iz člana III/1 Ustava BiH nisu jedine nadležnosti države, već i sve druge neophodne za vršenje svojih ustavnih obaveza, a jedna od tih obaveza je i poštivanje ljudskih prava. Drugim riječima, ovakvo obrazloženje omogućuje državi i njenim institucijama da, bez obzira na nadležnosti utvrđene Ustavom BiH, mogu i imaju obavezu, preuzeti one nadležnosti od entiteta čija je svrha ispunjenje obaveza u pogledu zaštite ljudskih prava. Ovako je indirektno obrazložena i protumačena odredba člana II/2 Ustava BiH koja utvrđuje da je Evropska konvencija direktno primjenjiva u BiH i da ima prioritet u odnosu na cjelokupno pravo Bosne i Hercegovine, uključujući ustavne odredbe pa čak i one koje utvrđuju nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i entiteta.

2.3. Usvajanje Zakona o Sudu i Tužilaštvu BiH te drugih propisa iz krivično-pravne oblasti u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine

Pošto je Ustavni sud BiH riješio pitanje ustavnosti nametnutog Zakona o Sudu BiH, Parlamentarna skupština je u više navrata razmatrala pitanje usvajanja zakona koji su se ticali Suda BiH, Tužilaštva BiH i drugih propisa iz krivično pravne oblasti, a koje su bile pretpostavka za normalno funkcioniranje ovih institucija, uključujući i Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH.

Tako je Zakon o Sudu BiH, usvojen u Parlamentarnoj skupštini, a objavljen je u Službenom glasniku BiH broj 16/2002. Nakon toga su slijedili drugi zakoni: Krivični zakon Bosne i Hercegovine⁴, Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH⁵, Zakon o dopuni Krivičnog zakona BiH⁶, Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH⁷, Zakon o

⁴ Sl. gl. BiH, br. 37/03.

⁵ Sl. gl. BiH, br. 61/04.

⁶ Sl. gl. BiH, br. 30/05.

⁷ Sl. gl. BiH, br. 53/06.

izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH⁸, Zakon o krivičnom postupku BiH⁹, Zakon o izmjenama Zakona o krivičnom postupku BiH¹⁰, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku BiH¹¹, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku BiH¹², Zakon o usvajanju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku BiH¹³, Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka¹⁴, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka¹⁵, Zakon o sudskoj policiji BiH¹⁶, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudu BiH¹⁷, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudu BiH¹⁸, Zakon o novim izmjenama i dopunama Zakona o Sudu BiH¹⁹, Zakon o dopunama Zakona o Sudu BiH²⁰, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudu BiH²¹, Zakon o sudskim taksama u postupku pred Sudom BiH²², Zakon o Tužilaštvu BiH²³, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Tužilaštvu BiH²⁴, Zakon o novim izmjenama i dopunama Zakona o Tužilaštvu BiH²⁵, Zakon o dopunama Zakona o Tužilaštvu BiH²⁶, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Tužilaštvu BiH²⁷, Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH²⁸, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH²⁹, Zakon o naknadnim izmjenama i dopunama Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH³⁰, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH³¹, Zakon o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH³², Zakon o izmjenama Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH³³.

Čak ako bi se uzela u obzir i praksa koja je vladala u to vrijeme, da su nametnuti zakoni od strane Visokog predstavnika morali biti usvojeni u istovjetnom tekstu kao što je i tekst nametnutog zakona, sasvim je izvjesno da veliki broj izmjena i dopuna zakona koji su predstavljali povod za donošenje Odluke u Narodnoj skupštini Republike Srpske, nisu morali biti

⁸ Sl. gl. BiH, br. 55/06.

⁹ Sl. gl. BiH, br. 36/03.

¹⁰ Sl. gl. BiH, br. 26/04

¹¹ Sl. gl. BiH, br. 13/05.

¹² Sl. gl. BiH, br. 48/05.

¹³ Sl. gl. BiH, br. 76/06.

¹⁴ Sl. gl. BiH, br. 21/03.

¹⁵ Sl. gl. BiH, br. 61/04, ispravka u 55/05.

¹⁶ Sl. gl. BiH, br. 21/03.

¹⁷ Sl. gl. BiH, br. 42/03.

¹⁸ Sl. gl. BiH, br. 42/03.

¹⁹ Sl. gl. BiH, br. 9/04.

²⁰ Sl. gl. BiH, br. 35/04.

²¹ Sl. gl. BiH, br. 61/04.

²² Sl. gl. BiH, br. 39/03.

²³ Sl. gl. BiH, br. 42/03.

²⁴ Sl. gl. BiH, br. 42/03.

²⁵ Sl. gl. BiH, br. 9/04.

²⁶ Sl. gl. BiH, br. 35/04.

²⁷ Sl. gl. BiH, br. 61/04.

²⁸ Sl. gl. BiH, br. 39/03.

²⁹ Sl. gl. BiH, br. 39/03.

³⁰ Sl. gl. BiH, br. 39/03.

³¹ Sl. gl. BiH, br. 9/04.

³² Sl. gl. BiH, br. 25/04.

³³ Sl. gl. BiH, br. 93/05.

usvajani na identičan način već su očigledno predstavljali, kao što je to uobičajno u parlamentarnim demokratijama, izraz volje vladajuće većine. Imajući u vidu vrlo kompliciran način usvajanja zakona u Parlamentarnoj skupštini BiH, prema kojem je zbog „entitetskog“ ili „etničkog“ glasanja u domovima, dovoljno da pet poslanika iz Republike Srpske u Predstavničkom domu zaustavi proceduru usvajanja, onda je jasno da su ovi zakoni uživali punu podršku poslanika iz Republike Srpske i da su predstavljali političku volju poslanika iz Republike Srpske.

Imajući u vidu Odluku Ustavnog suda BiH u predmetu broj U 26/01, u konkretnom slučaju se čak nije radilo o prenosu nadležnosti sa entitetskog na državni nivo, već isključivo o vršenju izvornih nadležnosti države BiH. Ovim putem su poslanici u ranijim sazivima, koji su usvojili pomenute zakone, iskazali jasan stav o ovim institucijama i njihovim nadležnostima kao i njihovoj ustavnoj utemeljenosti.

Tako se čini se da je Odluka izabrala potpuno pogrešan primjer da se „obračuna“ sa nekim državnim institucijama. Jer, radi se o nizu institucija koje imaju jasno uporište u Ustavu BiH te su zakoni, neophodni za njihovo funkcioniranje, usvojeni u Parlamentarnoj skupštini BiH, *bez ijednog glasa protiv* njihovog usvajanja. Ovim je nedvosmisleno potvrđen proceduralni legitimitet institucijama koje su otpočele svoj rad na osnovu usvojenih zakona.

2.4. Ustav Republike Srpske

Član 3

Član 3. zamijenjen je tačkom 1. Amandmana LVI, koja glasi:

„Republici pripadaju sve državne dužnosti i ovlasti osim onih koje su Ustavom Bosne i Hercegovine izričito prenesene na njene institucije.“

Član 68 zamijenjen je Amandmanom XXXII, koji glasi:

"Republika uređuje i osigurava:

1) integritet, ustavni poredak i teritorijalnu cjelovitost Republike;

U podtački 1) Amandmana XXXII riječi: "suverenost, neovisnost" zamijenjene su riječima: "integritet, ustavni poredak" (tačka 1. Amandmana LVIII).

2) sigurnost;

U tački 2. Amandmana XXXII riječi „obranu i“ brisane su (Amandman CXV).

Tačka 3. člana 68. zamijenjena je Amandmanom CVI, koji glasi:

„mjere iz svoje ovlasti za slučaj ratnog stanja i izvanrednog stanja koje proglase institucije Bosne i Hercegovine, kao i mjere za slučaj izvanrednog stanja koje proglase institucije Republike Srpske.

Odredbе tačke 3. ovog člana se ne odnose na uporabu vojske i druge mjere iz ovlasti institucija Bosne i Hercegovine“;

4) ustavnost i zakonitost;

5) ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda;

6) vlasničke i obligacijske odnose i zaštitu svih oblika vlasništva, pravni položaj poduzeća i drugih organizacija, njihovih udruga i komora, ekonomske odnose s inozemstvom, koji nisu preneseni na institucije Bosne i Hercegovine, tržište i planiranje;

U podtački 6) Amandmana XXXII iza riječi: „ekonomske odnose s inozemstvom“ dodane su riječi: „koji nisu preneseni na institucije Bosne i Hercegovine“ (tačka 2. Amandmana LVIII).

7) bankarski i porezni sustav;

U podtački 7) Amandmana XXXII riječi: „monetarni“, „devizni“ i „carinski“ se brišu (tačka 3. Amandmana LVIII).

8) osnovne ciljeve i smjerove gospodarskog, znanstvenog, tehnološkog, demografskog i socijalnog razvoja, razvoja poljogospodarstva i sela, uporaba prostora, politiku i mjere za usmjeravanje razvoja i robne pričuve;

- 9) kontrolu zakonitosti raspolaganja sredstvima pravnih osoba i prikupljanje statističkih i drugih podataka od općeg interesa;
 - 10) organizaciju, ovlasti i rad državnih organa;
 - 11) sustav javnih službi;
 - 12) radne odnose, zaštitu na radu, zapošljavanje, socijalno osiguranje i druge oblike socijalne skrbi, zdravlje, boračku i invalidsku zaštitu, brigu o djeci i mlade, naobrazbu, kulturu i zaštitu kulturnih dobara, tjelesnu kulturu;
 - 13) zaštitu životne sredine;
 - 14) sustav javnog informiranja;
 - 15) međunarodnu suradnju, osim one koja je prenesena institucijama Bosne i Hercegovine.
- U podtački 15) Amandmana XXXII dodane su riječi: "osim one koja je prenesena institucijama Bosne i Hercegovine" (tačka 4. Amandmana LVIII).
- Tačka 16. člana 68. brisana je Amandmanom LXXV.
- 17) financiranje ostvarivanja prava i dužnosti Republike;
 - 18) druge odnose od interesa za Republiku, sukladno Ustavu.

Iz citiranog propisa se, dakle, vidi da u spisku nadležnosti utvrđenih Ustavom Republike Srpske kao nadležnost ovog entiteta nema nadležnosti koje se odnose na sudsku vlast, osim u dijelu koji razmatra Ustav RS-a u odnosu na postojanje Vrhovnog suda RS-a i Ustavnog suda RS-a. S druge strane, u članu 3 zamijenjenog tačkom 1 Amandmana LVI, se izričito navodi da Republici pripadaju sve državne dužnosti i ovlasti osim onih koje su Ustavom Bosne i Hercegovine izričito prenesene na njene institucije. Dovodeći ovaj član Ustava Republike Srpske u kontekst odluke Ustavnog suda u predmetu U 26/01 u kojoj se konstatuje da se ne radi o prenosu nadležnosti sa entiteta na državu, onda jasno proizilazi da i Ustav Republike Srpske definiše nadležnost za donošenje zakonodavstva u oblasti sudske vlasti na nivou BiH kao isključivu nadležnost države.

2.5. Zaključak

Odluka o provođenju referenduma u Republici Srpskoj od 13. aprila 2011. godine je u suprotnosti sa članom III/1 i članom III/5.a) Ustava BiH, članom 3 Ustava Republike Srpske, jer je Narodna skupština Republike Srpske, kršeći navedene odredbe, donijela Odluku, uprkos činjenici da nije bila *nadležna* da donosi odluke kojima *zadiru u nadležnosti države Bosne i Hercegovine* i njenih institucija. Samim tim, donošenjem Odluke je prekršen Ustav RS-a i Ustav BiH i Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi u Republici Srpskoj, jer član 2 tog Zakona utvrđuje da se izjašnjavanje građana na referendumu može raspisati u skladu sa Ustavom RS-a. Ovdje to nije bio slučaj.

3. Formiranje Vlasti u Federaciji BiH

3.1. Opis

Nakon provedenih općih izbora u Bosni i Hercegovini u oktobru 2011. godine, došlo je do dugotrajne blokade u uspostavi vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine (Federacija BiH). S obzirom na kompleksnost i uslovljenost uspostave državne vlasti od uspostave vlasti na entitetskom nivou, može se zaključiti da je blokada u uspostavi federalne vlasti dovela i do blokade u uspostavi vlasti na nivou Bosne i Hercegovine. Ovdje postoje sličnosti sa izborima iz 2000. godine. I onda je vlast na državnom nivou, kao i na nivou Federacije BiH, činila Alijansa za promjene (partije okupljene oko SDP BiH) kao što je i nakon ovih izbora SDP ostvario relativnu pobjedu na izborima. Odmah po objavi nezvaničnih rezultata izbora, dato je nekoliko

izjava koje su izazvale oštre reakcije „nepoželjnih partnera“ u vlasti.³⁴ Posebno su se istakle političke partije sa „hrvatskim predznakom“ koje su osporavale ustavnost, ali i „legitimitet“ uspostave vlasti na federalnom nivou u martu 2011. godine.³⁵

Ako imamo u vidu ukupnu društveno-političku situaciju u Bosni i Hercegovini, kao i učestalo osporavanje ustavnosti uspostavljene vlasti u Federaciji BiH, neophodno je ukazati na nekoliko elementarnih pravnih činjenica kroz čiju prizmu se moraju posmatrati događaji koji su slijedili nakon provođenja općih izbora 3. oktobra 2010. godine, a posebno formiranje federalne vlasti u martu ove godine.

Najprije treba podsjetiti da *načelo demokratske vladavine* podrazumijeva formiranje nove vlasti odmah po javnom objavljivanju konačnih izbornih rezultata. Pri tome političke partije koje obezbijede natpolovičnu većinu u parlamentu imaju zakonski osigurano pravo, ali i obavezu prema građanima, da formiraju vlast koja će odgovoriti njihovim potrebama. Poštujući ustavne specifičnosti Bosne i Hercegovine, o ravnopravnoj zastupljenosti konstitutivnih naroda u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, vlast u Federaciji BiH je formirana tek šest mjeseci nakon općih izbora. Uzrok je evidentno kršenje Ustava Federacije Bosne i Hercegovine kao i Izbornog zakona. Do ovog je došlo zbog blokade izbora delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine od strane pojedinih kantonalnih skupština. Ove opstrukcije su onemogućile formiranje državne vlasti punih deset mjeseci od okončanja općih izbora. Zbog toga su propali i pregovori koji su vođeni pod pokroviteljstvom Visokog predstavnika za uključivanje u vlast i svih političkih stranaka u skladu sa izbornim rezultatima. Inicijativa je zbog pretjerano visokih zahtjeva i nedostatka volje za kompromisom propala.³⁶

Ako ove činjenice dopunimo obavezama koje su političke partije preuzele u toku predizbornih aktivnosti, vidjet će se zašto su se političke partije koje čine federalnu vlast odlučile da, u skladu sa tumačenjima Visokog predstavnika iz prethodnih godina o mogućnosti djelovanja nepotpunog Doma naroda Parlamenta FBiH, formiraju vlast i počnu raditi na stvaranju boljih uslova za život svih građana u Federaciji BiH. Sve je uslijedilo u skladu sa ciljevima zacrtanim u Platformi za formiranje vlasti.

Nakon ovoga su uslijedili napadi na formiranu vlast. Političke partije koje su aktivno učestvovalе u onemogućavanju njene uspostave su nastojale blokirati upravo formiranu vlast zahtijevajući da u njoj dobiju udio koji, pri tom, ne odgovara ostvarenim izbornim rezultatima³⁷, te da se pri formiranju vlasti koristi isključivo princip nacionalne raspodjele ministarskih mjesta³⁸. Neposredno nakon formiranja vlasti u Federaciji BiH, gđa. Krišto, bivša Predsjednica Federacije

³⁴ Izborni program Federalne televizije od 3./4. 10. 2010. prenio je izjave Dragana Čovića, predsjednika HDZ BiH o uspostavi trećeg entiteta sa Mostarom kao stolnim gradom tog entiteta, te izjavu Zlatka Lagumdžije o namjeri kandidiranja za predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH.

³⁵ *Oslobođenje*, br. 23072, od 18. 03. 2011.

³⁶ Agencija FENA *Bez dogovora o raspodjeli vlasti u FBiH*, od 16. 03. 2011, a prenijeli svi printani i elektronski mediji.

³⁷ Agencija SRNA, od 03. 11. 2011. U Parlamentu Federacije BiH /FBiH/ SDP BiH osvojio je 28 mandata, SDA 23 mandata, Savez za bolju budućnost BiH 13 mandata, a HDZ BiH 12 mandata, pokazuju potvrđeni izborni rezultati koje je sinoć objavila Centralna izborna komisija BiH. Stranka za BiH osvojila je devet mandata, Narodna stranka "Radom za boljitak" i Hrvatska koalicija „HDZ 1990 – HSP“ osvojili su po pet mandata, objavljeno je na internet stranici CIK-a BiH. Prema potvrđenim izbornim rezultatima, po jedan mandat su dobili SNSD, Demokratska narodna zajednica i Stranka demokratske aktivnosti.

³⁸ Vidjeti pod 3.6.

BiH i zamjenik premijera Bevanda, zatražili su izjašnjenje od Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine o situaciji nastaloj nakon formiranja Federalne vlasti.³⁹ Nakon odluke Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine (CIK) kojom je, između ostalog, utvrđeno da izbor Predsjednika i Potpredsjednika Federacije BiH nije proveden u skladu sa Izbornim zakonom BiH⁴⁰, zahtjevi pred Ustavnim sudom Federacije BiH su povučeni. Ovo je učinjeno pod uticajem odluke CIK-a. Pri tom je CIK prekoračila svoje nadležnosti i preuzela ulogu Ustavnog suda Federacije BiH tako što je počela da daje tumačenje ustavnih odredbi za koje je nadležan jedino Ustavni sud Federacije BiH. Sve je navedeno u saopštenju za javnost Ustavnog suda Federacije BiH, nakon povlačenja zahtjeva.⁴¹

Da bi se dao odgovarajući pravni odgovor na ustavnost formiranja vlasti u Federaciji BiH u martu ove godine, neophodno je najprije citirati ustavne odredbe koje reguliraju pitanje formiranja pojedinih tijela federalne vlasti, a posebno Doma naroda Parlamenta Federacije BiH.

3.2. Relevantni propisi

„Parlament federacije

1. Predstavnički dom

Član 5.

Predstavnički dom bit će prvi put sazvan najkasnije dvadeset dana nakon objavljivanja rezultata izbora.

2. Dom naroda

Član 6.

Sastav Doma naroda i izbor članova

(2) Dom naroda sastoji se od pedeset osam delegata, i to po sedamnaest delegata iz reda svakog od konstitutivnih naroda i sedam delegata iz reda ostalih.

Član 10.

Dom naroda saziva se prvi put najkasnije dvadeset dana nakon izbora kantonalnih zakonodavnih tijela.

Član 16.

(2) Predsjednik Federacije raspušta oba doma kad oni ne uspiju donijeti budžet Federacije prije početka budžetske godine.

4. Odlučivanje u domovima

Član 19.

Ostale odluke⁴² donose se prostom većinom u svakom domu, ukoliko nije drugačije utvrđeno ovim ustavom, ili poslovníkom toga doma.

³⁹ Predmeti br. U 10/11 i U 9/11. Odluka u predmetu br. U 9/11 donesena 30. 03, a u predmetu U 10/11 05. 04. 2011.

⁴⁰ Odluke CIK-a od 24. 03. 2011: Odluka kojom je utvrđeno da izbori za Dom naroda Parlamenta Federacije BiH nisu provedeni u svih deset kantona u skladu sa odredbama Izbornog zakona BiH, te da nisu bili ispunjeni uslovi za njegovo konstituisanje; Odluku kojom je utvrđeno da izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije nije proveden u skladu sa Izbornim zakonom BiH i kojom se poništava izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH i Zaključak kojim se nalaže kantonalnim zakonodavnim tijelima koja nisu provela izbore za Dom naroda Parlamenta Federacije BiH da to odmah urade. Odluke nedostupne na web stranici CIK-a, osim kroz Saopštenje za javnost od 24. 03. 2011. na adresi: <http://www.izbori.ba/default.asp?col=Saopstenja&Datum=2011-03-24> ali je uručena u pisanoj formi učesnicima u postupku pred CIK-om.

⁴¹ Između ostalog vidjeti na <http://www.vijesti.ba/vijest-dana/35813-Ustavni-sud-FBiH-indignacijom-odbacujemo-mogucnost-uticaja-nasu-nepriistrasnost.html>.

⁴² Izuzetak, u skladu sa Ustavom FBiH, je odlučivanje po proceduri za zaštitu vitalnog interesa konstitutivnog naroda o čemu se odluka donosi u Domu naroda FBiH.

7. Nadležnosti Parlamenta Federacije

Član 20.

(1) Pored ostalih nadležnosti utvrđenih u ovom ustavu, Parlament Federacije nadležan je za:

- a) izbor Predsjednika i dva potpredsjednika Federacije, kako je utvrđen u članu IV. B. 2;
- c) potvrđivanje imenovanja Vlade Federacije većinom glasova;

B. Izvršna vlast federacije

1. Predsjednik i Potpredsjednik Federacije

Član 2.

(1) U izboru predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, najmanje trećina delegata iz klubova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata u Domu naroda mogu kandidovati predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine.

(2) Izbor za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine zahtijeva prihvatanje zajedničke liste tri kandidata za predsjednika i potpredsjednike Federacije, većinom glasova u Zastupničkom domu, a zatim i većinom glasova u Domu naroda, uključujući većinu kluba svakog konstitutivnog naroda.

(3) Ukoliko ni jedna lista kandidata ne dobije potrebnu većinu u oba doma, postupak kandidovanja se ponavlja.

(4) Ukoliko i u ponovljenom postupku jedan od domova odbije zajedničku listu, smatrat će se da su kandidovane osobe izabrane prihvatanjem liste u samo jednom domu.

2. Zakonodavna tijela kantona

Član 5.

(6) Zakonodavno tijelo kantona prvi put bit će sazvano najkasnije deset dana nakon objavljivanja rezultata izbora.⁴³

Iz citiranih propisa se može izvući nekoliko jednostavnih zaključaka:

1. Da postoji ustavna obaveza da se izvrši izbor delegata za Dom naroda u roku od 10 dana od dana zvanične objave rezultata za Kantonalnu skupštinu.
2. Da postoji ustavna obaveza da se formira Federalni parlament najkasnije u roku od 20 dana od dana zvanične objave rezultata izbora.
3. Da je za funkcioniranje Doma naroda, osim za određene procedure koje se odnose na zaštitu vitalnih interesa konstitutivnih naroda, dovoljna natpolovična većina ukupnog broja članova Doma naroda.
4. Da je došlo do kršenja Ustava FBiH i Izbornog zakona BiH zbog kašnjenja u izboru delegata za Dom naroda u svim Kantonalnim skupštinama, a da je ovo djelovanje u Zapadno-hercegovačkom kantonu, Kantonu 10 i Posavskom kantonu predstavljalo opstrukciju i blokadu u formiranju Doma naroda zbog javno iznesenih prijetnji da će se blokirati izbor delegata u ovim Kantonima, ukoliko se federalna vlast formira bez dva HDZ-a.⁴⁴
5. Da je postojala ustavna mogućnost da Predsjednica Federacije BiH u ranijem sazivu, primjenom člana IV/A 3.16 Ustava Federacije BiH, raspusti Parlament Federacije BiH zbog nemogućnosti usvajanja budžeta Federacije BiH, a rok za njegovo usvajanje je isticao 31. marta 2011. godine.

⁴³ Stav (1) ovog člana izmijenjen je Amandmanom LXXVII, a stav (2) Amandmanom LIII.

⁴⁴ Vidi između ostalog intervju Bože Ljubića, dostupan na: www.dnevnik.ba/.../ljubić-vlast-blokira-onaj-tko-je-pokušava-uspostaviti-na-nemogućim-premisama.

U skladu sa ovakvim stajalištima je i djelovanje Visokog predstavnika. On je dao dva mišljenja, odnosno pravna tumačenja 2001. i 2007. godine⁴⁵ kojima je, između ostalog, utvrđeno da Dom naroda Federacije BiH može održati svoju konstituirajuću sjednicu na kojoj bi bila prisutna prosta većina delegata imenovanih na nivou kantona Federacije BiH, te da je za rad Doma naroda potrebna prosta većina (ona postoji kada je imenovano više od 50% delegata, dakle, ukupno 30 delegata).

Izvjesno je da je Ustavni sud jedini autoritet koji može preispitivati odluke Visokog predstavnika u situaciji kada on donosi opće pravne akte, odnosno zamjenjuje zakonodavca. To je slučaj sa davanjem pravnog mišljenja, odnosno tumačenja Ustava Federacije BiH.⁴⁶ Međutim, odlukom da se povuku zahtjevi pred Ustavnim sudom Federacije BiH, koji bi mogao preispitati čak i ove stavove Visokog predstavnika, predstavlja dobrovoljni čin kojim su podnosioci disponirali svojim zahtjevom i na taj način se lišili mogućnosti zaštite pred Ustavnim sudom Federacije BiH. Ovim zahtjevom se, pod određenim uslovima, moglo osporiti mišljenje i pravno tumačenje Visokog predstavnika, budući da je na taj način Visoki predstavnik supstituirao zakonodavca koji je, inače, jedini nadležan za davanje autentičnih tumačenja.

Izvjesno je da se tumačenjem Visokog predstavnika nastojalo osigurati otpočinjanje institucionalnog rada na svim nivoima. Takav zaključak podupire činjenica da se ustav u demokratskim sistemima mora tumačiti u skladu sa zahtjevom da se osigura uspješno funkcioniranje institucija, te da se niti jednoj osobi ne može dozvoliti da blokira funkcioniranje ustava. Blokiranje uspostave Doma naroda Federacije BiH je dovelo do blokade u formiranju Doma naroda na nivou države, pa time i do blokade uspostave i federalne i državne vlasti. Sve je uslijedilo uprkos ustavnoj obavezi formiranja Doma naroda Federacije BiH najkasnije 20 dana od dana objave zvaničnih rezultata općih izbora. Nadalje, nesporno je da sam Ustav Federacije BiH predviđa mogućnost odsustvovanja delegata Doma naroda Federalnog parlamenta pod uslovom da se ne ugrožava funkcioniranje Doma naroda, kao i mogućnost formiranja nepotpunog Doma naroda.

3.3. Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine

U ovom kontekstu se mora posmatrati i djelovanje CIK-a. Ona je 24. marta 2011. godine, postupajući kao organ uprave, donijela Odluku kojom je utvrđeno da izbori za Dom naroda Parlamenta Federacije BiH nisu provedeni u svih deset kantona u skladu sa odredbama Izbornog zakona BiH, te da nisu ispunjeni uslovi za njegovo konstituisanje kao i Odluku kojom je utvrđeno da izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH nije proveden u skladu sa Izbornim zakonom BiH, te se poništava izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH.⁴⁷ Pored ovoga, donesen je i Zaključak kojim se nalaže kantonalnim zakonodavnim tijelima, koja nisu provela izbore za Dom naroda Parlamenta Federacije BiH, da to odmah urade.⁴⁸ Kasnije je,

⁴⁵ Pravno tumačenje Visokog predstavnika od 24. 02. 2001. i 15. 01. 2007. Interesantno je napomenuti da niti navedene odluke Visokog predstavnika, niti pomenute odluke i zaključak CIK-a kao ni saopštenje za javnost Ustavnog suda FBiH nisu dostupni na web stranicama ovih institucija već samo u pisanom obliku čime su nedostupni široj javnosti.

⁴⁶ Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu br. U 9/00 od 03. 11. 2000, objavljenu u Sl. gl. BiH br. 1/01.

⁴⁷ Vidjeti pod 38.

⁴⁸ Vidjeti pod 38.

do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Federacije BiH, ove odluke suspendovao Visoki predstavnik. Sud, međutim, nije mogao donijeti svoju odluku jer su zahtjevi povučeni.

Da bi se u potpunosti razjasnile odluke CIK-a, važno je ukazati na nekoliko pravnih činjenica:

- Izborni zakon BiH niti jednom svojom odredbom ne zahtijeva da se Dom naroda Parlamenta FBiH formira nakon provođenja izbora delegata za Dom naroda Federalnog parlamenta u svih deset kantonalnih skupština. On predviđa mogućnost da se, pod određenim okolnostima, može desiti da Dom naroda Parlamenta Federacije BiH punovažno donosi odluke iako nije u potpunom sazivu sa svih 58 poslanika.
- Odluke CIK-a kojima se utvrđuje kršenje Izbornog zakona BiH i koristi argument da izbori nisu provedeni u svih deset kantona, niti je utemeljena na Izbornom zakonu BiH niti ima uporište u Ustavu Federacije BiH. Jer, ne postoji niti jedna odredba koja zahtijeva da se moraju okončati izbori u svih deset kantona da bi se pristupilo formiranju Doma naroda. Upravo suprotno, Odluka CIK-a se temelji samo na činjenici da nisu izdati certifikati izabranim delegatima u Domu naroda niti da su odluke CIK-a o potvrđivanju mandata objavljene u službenim glasilima. Sve spomenute aktivnosti je morala provesti upravo CIK-a, a ona je očito propustila to učiniti zbog stava o obavezi provođenja izbora za Dom naroda u svih deset kantona.
- CIK-a je svojim djelovanjem prekršila i član 5.32 Izbornog zakona BiH u kojem je utvrđeno: „*Nakon završetka ponovnog brojanja glasačkih listića i istekom roka za podnošenje žalbe, odnosno nakon pravosnažnosti odluka, CIK-a potvrđuje izborne rezultate za organe na svakom pojedinom nivou vlasti, u roku od 30 dana od dana održavanja izbora.*“ Suština ove odredbe, suprotno djelovanju CIK-a u konkretnoj situaciji, utvrđuje da je ključna uloga CIK-a, da osigura efikasno okončanje izbornog procesa u roku od 30 dana od održavanja izbora za sve nivoe vlasti. Umjesto toga, CIK-a je svojim nedjelovanjem omogućila blokadu izbornog procesa i odbijanjem da izda certifikate i objavi rezultate izbora u pojedinim kantonima, aktivno uzela učešća u usporavanju uspostave novih organa vlasti koji bi imali izborni legitimitet u skladu sa ustavima i Izbornim zakonom BiH. Konačno, konkretno djelovanje CIK-a u procesu posrednih izbora, uključujući izbor organa izvršne vlasti kakvi su predsjednik i potpredsjednici Federacije BiH, ukazuje na prekoračenje vlastitih ovlaštenja i na aktivno uključenje u postizbornim političkim aktivnostima.
- Izborni zakon BiH ne zahtijeva okončanje izbora u svim izbornim jedinicama da bi objavio djelimične rezultate. Jer, CIK-a je svojim djelovanjem po prigovorima za glasanje u Općini Čapljina proglasila djelimične rezultate i podijelila certifikate poslanicima, iako je naloženo da se potom ponovno provedu izbori u Čapljini, uključujući izbore za Predstavnički dom Federalnog parlamenta. Međutim, suprotno ovom stavu, CIK-a je zahtijevala okončanje izbora delegata za Dom naroda Federalnog parlamenta u svih deset kantona, da bi potvrdila izbore do tada izabranih delegata. Ovim je u potpunosti pokazala u kojoj je mjeri nedosljedna i da djeluje suprotno Izbornom zakonu BiH.
- Izdavanje certifikata i objava da su rezultati potvrđeni ne može biti čin kojim se stiče pravo na vršenje izbornog mandata bilo koje vrste. To može biti samo odluka CIK-a o dodjeli mandata, a izdavanje certifikata i objava su samo formalni čin koji to potvrđuje i

koji se po automatizmu dodjeljuje na osnovu odluke CIK-a. Blokiranje čitavog procesa neuručenjem certifikata i onemogućavanjem objave u službenim glasilima odluka CIK-a, kojim je dodijeljen mandat pojedinim poslanicima u Domu naroda, predstavlja kršenje Izbornog zakona BiH i Ustava Federacije BiH.

- Toleriranje neprovođenja obaveza iz Izbornog zakona BiH u zadatim rokovima od strane kantonalnih skupština bez ikakvih sankcija od strane CIK-a za one kantonalne skupštine koje nisu provele svoje obaveze, također predstavlja kršenje obaveza iz Izbornog zakona BiH.
- Konačno, u skladu sa članom 6.6 Izbornog zakona BiH je nadležnost CIK-a da odlučuje o prigovorima ograničena na odlučivanje po prigovorima uloženi zbog povreda pravila izbornog procesa, izbornih prava, povrede Poglavlja 16, učinjene od političkog subjekta, i povrede iz člana 7.3 stav (1) tačka 3 i 7), člana 7.3 stav (2) i člana 7.4 stav (1) tačka 3). Ona ni u kom slučaju ne može biti proširena na davanje tumačenja, već isključivo na provođenja Izbornog zakona BiH. U konkretnom slučaju, CIK-a, kao upravni organ, se upustila u tumačenje odredbi Ustava Federacije BiH koje su doslovno prepisane u Izborni zakon BiH. Ukoliko bi se dopustio ovakav način djelovanja CIK-a i proširila njena nadležnost na utvrđivanje, a ne samo potvrđivanje rezultata posrednih izbora, onda bi državni organi, CIK i Sud BiH odlučivali, o ustavnosti uspostave vlasti u Federaciji BiH. To je u suprotnosti sa nadležnostima Ustavnog suda Federacije BiH koji je jedini nadležan da daje tumačenje Ustava Federacije BiH.

Zbog svega navedenoga, proizilazi da CIK-a nije bila nadležna da donosi odluke ovakve vrste i da se na neprimjeren način direktno umiješala u uspostavu vlasti na pojedinim nivoima. Ovim je bačena sjena na djelovanje CIK-a. Sve ukazuje na potrebu potpuno novog načina definiranja njegove uloge u budućim izbornim procesima.

S druge strane, na konstituirajućoj sjednici Doma naroda Parlamenta Federacije BiH je prisustvovalo 33 delegata. Njihovi su mandati potvrđeni odlukom CIK-a. Prisustvom je osigurana natpolovičnu većinu od ukupnog broja delegata Doma naroda (58 delegata). Na taj način su se stekli uslovi da se, u skladu sa Pravnim tumačenjem Visokog predstavnika, održi konstituirajuća sjednica Doma naroda Parlamenta Federacije BiH i da se odlučuje u Domu naroda, u skladu sa Ustavom Federacije BiH i Poslovníkom Doma naroda Parlamenta Federacije BiH. Nepotpuni sastav Doma naroda podrazumijeva da nije moguće popuniti sve klubove konstitutivnih naroda i Ostalih u skladu sa Ustavom Federacije BiH. Međutim, kako je to navedeno i u Pravnom mišljenju Visokog predstavnika, u tom slučaju „*Dom naroda usvaja zakone i štiti vitalne nacionalne interese putem većine glasova prisutnih delegata koji glasaju u okviru kluba delegata svakog konstitutivnog naroda*“. Ovo podrazumijeva da se i ustavni pojmovi „trećina kluba“ ili „natpolovična većina kluba“ ili „dvoćetinskom većinom“ moraju posmatrati u svjetlu činjenice nepotpunog saziva i odnositi na broj prisutnih delegata. Kao primjer može poslužiti i često isticani prigovor od strane dva HDZ-a, da pet delegata iz kluba Hrvatskog naroda ne čine trećinu od 17 delegata što predstavlja ukupni broj delegata u klubu Hrvatskog naroda. Naravno da pet delegata ne predstavlja trećinu od 17 ali, u svjetlu Pravnog mišljenja Visokog predstavnika, ova trećina se ne može odnositi na ukupni, ustavom utvrđeni broj poslanika u jednom klubu, već u odnosu na ukupni broj prisutnih delegata, pa čak ukoliko bi se ovo primijenilo na ukupni broj delegata sa potvrđenim mandatima od strane CIK-a. Kako ih je bilo 12, ne može biti nikakve sumnje da pet delegata predstavlja trećinu od 12, a kako je na

konstituirajućoj sjednici bilo prisutno svega šest delegata iz kluba Hrvatskog naroda, to predstavlja značajnu većinu prisutnih delegata tog kluba. Samim time, konstituirajuća sjednica i sve što je slijedilo, je provedeno u skladu sa Ustavom Federacije BiH.

3.4. Odluka Ustavnog suda BiH

Ovdje treba imati u vidu i stav Ustavnog suda BiH u predmetu U 5/05 koji je pokrenut po zahtjevu Borislava Paravca (u vrijeme podnošenja član Predsjedništva Bosne i Hercegovine). Zahtjev je Sud odbio smatrajući da ne postoji diskriminacija delegata iz reda srpskog naroda iako ih ima 9 umjesto 17, budući da su oni imali ustavnu mogućnost da budu izabrani i nisu je iskoristili. Zahtjevom Borislava Paravca, tadašnjeg člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, osporen je način formiranja Doma naroda Parlamenta Federacije BiH u kojem je, umjesto 17 delegata, kako je to utvrđeno Ustavom Federacije BiH, u Dom naroda izabrano samo 9 delegata iz reda Srpskog naroda i svi zakoni koje je donio tako sastavljen Dom naroda Parlamenta Federacije BiH.

U konkretnom slučaju delegatima iz reda srpskog naroda navedenim ustavnim amandmanima zagaraniran je jednak broj mjesta u Domu naroda. Ovim je uspostavljen princip kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda u Domu naroda.

S druge strane, kako je navedeno u odluci Ustavnog suda BiH, „nesporno je da nakon posljednjih neposrednih parlamentarnih izbora za skupštine kantona i posrednih izbora u kantonalnim skupštinama za izbor delegata Doma naroda, u skladu sa pravilima Izbornog zakona i Amandmanom XXXIV na Ustav Federacije BiH, u Dom naroda nije izabran onaj broj delegata iz reda srpskog naroda koji je propisan Amandmanom XXXIII na Ustav Federacije BiH. Postojeće stanje je rezultat, prije svega, trenutnih političkih odnosa u Bosni i Hercegovini. Činjenica je da u Federaciji BiH ne postoji ustavni, ni zakonski mehanizam koji bi garantirao popunjavanje Doma naroda brojem delegata iz svakog konstitutivnog naroda i Ostalih određenim Ustavom Federacije BiH. To ostavlja mogućnost da ne bude izabran utvrđeni broj delegata iz bilo kojeg konstitutivnog naroda i Ostalih. Međutim, nijednom od konstitutivnih naroda nije dat privilegiran položaj, odnosno ne postoji „sistem koji rezervira sve javne položaje samo za pripadnike određenih grupa“, nije onemogućena jednakost u uživanju političkih prava. To ne ekskulpira nadležne vlasti od obaveze pronalaženja mehanizma koji će osigurati konstituiranje Doma naroda u punom sastavu u svakom konkretnom slučaju.

Ustavni sud podsjeća da je odredbom člana 17. Ustava Federacije BiH utvrđeno da odluke Parlamenta Federacije BiH zahtijevaju potvrdu oba doma, osim za poslovnike i deklaracije koje domovi samostalno donose. Iz navedenog slijedi zaključak da odluke Parlamenta Federacije BiH, pa tako i osporeni zakoni, ne mogu stupiti na snagu ukoliko ih u istovjetnom obliku ne usvoji i Doma naroda. Inače, u članu 110 Poslovnika Doma naroda propisano je da ovaj dom svoje odluke donosi većinom glasova od ukupnog broja delegata u Domu naroda, ako Ustavom, zakonom ili ovim poslovníkom nije drugačije određeno. Ukupan broj delegata predstavlja broj delegata kojima je verificiran mandat u tekućem sazivu. Ustavni sud zapaža da ovim poslovníkom nije određeno da je, kao uvjet valjanosti usvojene odluke tog doma, propisano da odluku istovremeno mora podržati određeni broj delegata svih nacionalnih klubova Doma. Ustavni sud smatra da nisu postojale ustavne, zakonske ili prepreke iz poslovnika da se osporeni zakoni usvoje u Domu naroda. Međutim, podnosilac zahtjeva tvrdi da diskriminacija postoji

zbog toga što delegati iz reda srpskog naroda u proceduri usvajanja osporenih zakona nisu mogli pokrenuti mehanizam za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa, jer ih ima samo devet od predviđenih 17 i taj broj ne predstavlja potrebne dvije trećine nacionalnog kluba u Domu naroda.⁴⁹

Zbog svega navedenog, Ustavni sud BiH je zaključio:

„da su osporeni zakoni doneseni u skladu sa Ustavom BiH. Prema odredbama Ustava Federacije BiH kojima je propisan sastav Doma naroda, nema razlike između delegata iz reda srpskog naroda i delegata druga dva konstitutivna naroda u ostvarivanju njihovih prava na „politička prava, naročito prava učesća na izborima, prava glasa i kandidature – prema sistemu općeg i jednakog prava glasa, prava učestvovanja u vladi, kao i upravljanju javnim poslovima, na svim nivoima, i prava pristupa, pod jednakim uvjetima, javnim funkcijama“. Nijednom od konstitutivnih naroda nije dat privilegiran položaj, odnosno ne postoji „sistem koji rezervira sve javne položaje samo za pripadnike određenih grupa“, nije onemogućena jednakost u uživanju političkih prava. Ustavni sud smatra da nisu postojale ustavne, zakonske ili prepreke iz poslovnika da se osporeni zakoni usvoje u Domu naroda.”

3.5. Zaključak

Vlast u Federaciji BiH je formirana u skladu sa Ustavom Federacije BiH. Oспорavanje uspostavljene federalne vlasti argumentom legitimiteta ne predstavlja ustavnu ni zakonsku kategoriju. Jer, izbori u Bosni i Hercegovini nisu provedeni etničkim izjašnjavanjem već putem neposrednih i slobodnih izbora građana F BiH. Djelovanje CIK-a je potpuno ignorisalo Odluku Ustavnog suda BiH u predmetu broj U 5/05 i predstavlja ozbiljan osnov za postavljanje pitanja o budućnosti i daljnjem radu ove institucije kao i o detaljnijoj razradi izbornih pravila u odnosu na posredne izbore. Ova institucija se našla u poziciji da tumači ustavne odredbe. Na tom putu je zanemarila odluke Ustavnog suda BiH i time osnažila djelovanje političkih partija koje su opstruirale formiranje vlasti u Bosni i Hercegovini. Pri tom CIK-a nije ispunila nadležnosti koje joj je dao Izborni zakon BiH i nije sankcionirala političke partije i osobe koje su vršile blokade u izbornom procesu.

4. Rezultat

Potrebno je na kraju uputiti na navode iz izvještaja ICG-a⁵⁰ zato što oni, između ostalog, služe za kreiranje strategije međunarodne zajednice i suprotno stavu ICG-a zaključiti da se oba problema moraju rješavati kao primarno ustavnopravni problemi. Uz to, nije u skladu sa ustavnim pravom bilo kakvo neposredno izjašnjavanje u Republici Srpskoj ili u drugom entitetu, dakle, izjašnjavanja koje bi se odnosilo na nadležnosti države, ili na neko drugo pitanje koje izlazi iz okvira nadležnosti svakog entiteta. Ne smije se zanemariti kršenje ustavnog prava praktičnim entitetskim politikama, kako to indirektno implicira navedeni izvještaj ICG-a. Procesi koje provode entitetske vlasti moraju biti smješteni u pravne okvire nadležnosti entiteta i to u skladu sa Ustavom BiH i Ustavom RS-a. S druge strane, ne postoji uporište u važećem ustavnom pravu Federacije BiH koje bi osnažilo stav da je dopušteno blokiranje uspostavljanja vlasti, šest mjeseci nakon izbora, posredstvom kantonalnih vlasti.

⁴⁹ Vidi odluku Ustavnog suda BiH broj U 5/05 od 27. 01. 2006, objavljenu u Sl. gl. BiH, br. 45/06.

⁵⁰ Poglavlje II. i III. Izvještaja ICG-a od 06. 05. 2011. (Bosna i Hercegovina: Državne institucije pod napadom)

Oba spomenuta primjera, „referendum“ i „formiranje vlasti“ pokazuju situacije u kojima se Bosna i Hercegovina dovodi do ivice sukoba. One još uvijek zahtijevaju vrlo aktivnu ulogu OHR-a i međunarodne zajednice. Još uvijek su neophodne jasno zacrtane strategije koje ne bi bile sračunate na politička popuštanje, već na stvaranje uslova u kojima će u skladu sa važećim pravom, država, njeni organi i institucije biti u stanju da sankcioniraju svaku vrstu anti-ustavnog i protivzakonitog djelovanja. To je put da se iz aktuelne konstelacije dospije do stvaranja efikasnog društva u kojem nije potrebna intervencija međunarodnog faktora.