

Nedim Ademović*

Opšti izbori u Bosni i Hercegovini 2018: pravni triler bez hepienda?

Sadržaj

1. Uvod

2. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

- 2.1. *Osporene odredbe iz Zahtjeva dr. Bože Ljubića*
- 2.2. *Argumentacija iz Zahtjeva dr. Bože Ljubića*
- 2.3. *(Ne)Argumentacija države Bosne i Hercegovine*
- 2.4. *Argumentacija Evropske komisije za demokratiju kroz pravo Vijeća Evrope*
- 2.5. *Stav i zaključci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine*

3. Obim ugroženosti izbornog procesa 2018. godine: ne samo „Ljubić“ slučaj!

- 3.1. *Uticaj (neimplementacije) Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine na izborni proces*
 - 3.1.1. *Uloga Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine u postojećoj situaciji*
 - 3.1.2. *Deficitaran zakonski okvir za izbore nakon Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine?*
- 3.2. *Dodatna ugroženost izbornog procesa zbog daljnje neusaglašenosti Izbornog zakona Bosne i Hercegovine sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine*
 - 3.2.1. *Neustavno prenošenje zakonodavne nadležnosti na upravno tijelo*
 - 3.2.2. *Neustavan gubitak ustavnopravnog statusa popisa stanovništva iz 1991. godine*
- 3.3. *Sporedna dejstva presuda Evropskog suda za ljudska prava na izborni proces*

4. Dodatne poteškoće za izborni proces 2018. godine u Bosni i Hercegovini

- 4.1. *Nepomirljivi politički stavovi*
- 4.2. *Neizvjesnost zbor postupka ocjene ustavnosti Ustava Federacije Bosne i Hercegovine*

5. Izborni proces 2018. godine u Bosni i Hercegovini: quo vadis?

- 5.1. *Prva situacija*
- 5.2. *Druga situacija*
 - 5.2.1. *Uloga Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*
 - 5.2.2. *Uloga Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine*
- 5.3. *Pravne solucije za pitanja van obaveza iz Odluke Ustavnog suda BiH U-23/14*
 - 5.3.1. *Popis iz 1991. ili iz 2013. godine?*
 - 5.3.2. *Diskriminatorna pozicija „Ostalih“ u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine*

6. Excursus: ustavnost Ustava Federacije Bosne i Hercegovine u slučaju da odredbe člana IV.A.8 st. 3 budu proglašene neustavnim

* Autor je advokat iz Sarajeva, vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici i zamjenski član Evropske komisije za demokratiju kroz pravo Vijeća Evrope ispred Bosne i Hercegovine.

1. Uvod

Nekako tiho, bez velikog političkog diskursa i medijske popraćenosti, dr. Božo Ljubić, tadašnji predsjedavajući Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, pokrenuo je postupak pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine za ocjenu ustavnosti pojedinih odredaba Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.¹ Osporene odredbe ticale su se sastava Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. U suštini, predmetni zahtjev imao je za cilj da ospori, kao neustavan, izborni legitimitet delegata u tom domu, smatrajući ga neopravdanim u današnjem, post-dejtonskom ustavnopravnom i političkom kontekstu Bosne i Hercegovine. Podnosilac zahtjeva je tvrdio da delegati iz reda konstitutivnih naroda moraju imati istinski etnički legitimitet, a što izborni koncept na neustavan način nije omogućavao. Kao što je i pokrenut, tako je i Ustavni sud Bosne i Hercegovine, relativno u tišini, djelimično usvojio navedeni Zahtjev, svojom Odlukom U-23/14,² poznata i kao Odluka „Ljubić“, proglasio jednu bitnu normu citiranog zakona neustavnom te naložio da se ona izmijeni u skladu sa ustavnopravnim principom pravne države iz člana I/2 Ustava Bosne i Hercegovine.³ Kao što se to često dešava sa bitnim odlukama Ustavnog suda BiH,⁴ i ova odluka nije provedena u datom roku. To je Ustavni sud Bosne i Hercegovine konstatovao u svom Rješenju U-23/14, od 06. jula 2017. godine. Ni samo neizvršenje Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine nije i ne bi isprovociralo bitniju reakciju u javnosti, u bilo kom smislu, da se nisu počeli približavati opšti izbori u Bosni i Hercegovini, zakazani za oktobar 2018. godine.⁵ Međunarodna zajednica koja je prisutna u državi, nosioci javnih funkcija, te politički lideri shvatili su da bi izborni proces i formiranje nove vlasti mogli biti ugroženi ukoliko se ne provede Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Osim toga, svi zajedno počeli su polako shvatati kakvu težinu Odluka ima za izborni, parlamentarni i demokratski život u Bosni i Hercegovini. Istovremeno, mnogi su počeli primjećivati koliko su određena rješenja iz izbornog zakonodavstva postala upitna. Zadnjih godinu dana implementacija Odluke je jedna od najvažnijih tema u državi. I zaista je bitna! Ukoliko ne bude implementirana, opravdano se otvaraju dileme da li će izborni i parlamentarni, a samim tim, i demokratski život u Bosni i Hercegovini biti dovedeni u pitanje. Osim toga, nameću se pitanja načina implementacije jer od toga može zavisiti daljnji kurs ustavnopravnog razvoja, prije svega, u Federaciji Bosne i Hercegovine, ali, refleksno, i cijeloj Bosni i Hercegovini.

¹ Izborni zakon Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BiH* 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14 i 31/16. Zahtjev za ocjenu ustavnosti pokrenut je dana 20. 06. 2014. na osnovu čl. VI/3 t. a) Ustava Bosne i Hercegovine.

² Odluka je usvojena dana 01. 12. 2016, te objavljena u *Sl. gl. BiH* 1/17.

³ Čl. I/1 Ustava Bosne i Hercegovine glasi: „*Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora*“.

⁴ Iako nešto zastarjela, izvrsnu analizu izvršenja odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine objavila je Fondacija Konrad Adenauer 2008. godine (v. K. Trnka, *Evaluation of Decision Procedures in the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina [Evaluacija procedura odučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, prevod autora]*, Sarajevo 2008).

⁵ Centralna izborna komisija je 08. 05. 2018. usvojila Odluku o raspisivanju i održavanju općih izbora u Bosni i Hercegovini 2018. godine (*Sl. gl. BiH* 29/18) na osnovu koje se izbori održavaju u nedjelju, 07. 10. 2018.

2. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

2.1. Osporene odredbe iz Zahtjeva dr. Bože Ljubića

U svom zahtjevu, dr. Božo Ljubić osporio je odredbe Potpoglavlja B člana 10.10 i člana 10.12 st. 2, odredbe Poglavlja 20 – Prelazne i završne odredbe člana 20.16.A st. 2 t. a-j, te odredbe čl. 10.15 i 10.16 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Sve citirane odredbe tiču se načina izbora i sastava Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Pri tome, najvažnija odredba je ona iz Potpoglavlja B člana 10.12.⁶

Odredba člana 10.10 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine propisuje da „*kantonalna zakonodavna tijela biraju 58 delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH, 17 iz reda bošnjačkog, 17 iz reda srpskog, 17 iz reda hrvatskog naroda i sedam iz reda ostalih*“. Poglavlje 20 – Prelazne i završne odredbe člana 20.16.A st. 2 t. a-j) predstavljaju konkretizaciju gore citiranog člana 10.12 st. 2 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, posebno prve četiri rečenice. Naime, na osnovu u stavu 2 date formule, a polazeći od demografske strukture stanovništva u pojedinim kantonima, u Poglavlju 20 – Prelazne i završne odredbe člana 20.16.A st. 2 t. a-j) Izbornog zakona Bosne i Hercegovine navedeno je tačno koliko se ukupno delegata iz svakog kantona, te unutar tih brojeva koliko se delegata iz pojedinih konstitutivnih naroda i iz reda „Ostalih“ bira u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

Konačno, odredbe čl. 10.15 i 10.16 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine tiču se tehničke uloge Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine pri raspodjeli mandata delegata iz pojedinih konstitutivnih naroda i iz reda „Ostalih“, te načina izbora delegata u slučaju da se broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda „Ostalih“ ne izabere u prvom krugu iz kantona iz kojih bi trebali delegati da budu izabrani.

2.2. Argumentacija iz Zahtjeva dr. Bože Ljubića

Podnosilac zahtjeva je naveo da osporene odredbe Izbornog zakona Bosne i Hercegovine nisu u skladu sa čl. I/2, II/1 i II/4 Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u vezi sa članom 3 Dopunskog protokola broj 1 i članom 1 Dopunskog protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te

⁶ Čl. 10.12 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (bilj. 1) glasi:

„1) Broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, koji se biraju u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH iz zakonodavnog tijela svakog kantona je proporcionalan broju stanovnika kantona prema posljednjem popisu. Centralna izborna komisija BiH određuje, nakon svakog popisa, broj delegata koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, a koji se biraju iz zakonodavnog tijela svakog kantona.

(2) Za svaki kanton, broj stanovnika iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih se dijeli brojevima 1, 3, 5, 7, itd. sve dok je to potrebno za raspodjelu. Brojevi koji se dobiju kao rezultat ovih dijeljenja predstavljaju količnike svakog konstitutivnog naroda i ostalih u svakom kantonu. Svi količnici konstitutivnih naroda se ređaju zasebno po veličini tako što se najveći količnik svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih stavlja na prvo mjesto. Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu. Najveći količnik za svaki konstitutivni narod u svakom kantonu se briše sa liste količnika tog konstitutivnog naroda. Preostala mjesta se daju konstitutivnim narodima i ostalim, jedno po jedno, od najvećeg prema najmanjem prema preostalim količnicima na listi.“

Autor sugeriše da se obrati posebna pažnja na četvrtu rečenicu stava 2 ovog člana zbog toga što je ona okosnica Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, zbog čega ima i najveći značaj kako za Odluku, tako i za ovu analizu.

članom 1 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, a koje čine sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine (Aneks I na Ustav Bosne i Hercegovine).⁷

Razlozi za tvrdnju o povredi gore navedenih ustavnih normi se, u biti, svode na navode o nedemokratičnosti izbora za gornji dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, a koja posljedično delegitimiše, tj. ograničava „iskazanu volju“ birača.⁸ Naime, dr. Božo Ljubić je zauzeo stav da se izbor i sastav Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine moraju zasnivati na principu maksimalno moguće etničke proporcionalnosti i pariteta konstitutivnih naroda, te da građanski legitimitet prilikom izbora ne smije naći svoje normativno mjesto ili dejstvo. Upravo iz tog razloga osporena je četvrta rečenica člana 10.12 st. 2 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, koja propisuje pravo svakog konstitutivnog naroda da po automatizmu, bez obzira na demografsku i etničku strukturu stanovništva, ima najmanje po jednog predstavnika iz svakog kantona.⁹ Podnosilac zahtjeva je prezentacijom statističkih i demografskih podataka za pojedine kantone ukazao kakav uticaj ima federalni princip kantonalno-etničkog pariteta u smislu primjene načela automatizma izbora minimalne zastupljenosti delegata iz reda tri konstitutivna naroda (tzv. Princip 1:1:1) na etnički legitimitet klubova u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.¹⁰

Referišući se na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine,¹¹ podnosilac zahtjeva je ukazao da u osporenom dijelu Izborni zakon Bosne i Hercegovine odstupa od Ustava Federacije Bosne i Hercegovine,¹² jer ovaj zadnji nigdje ne propisuje automatizam primjene federalnog principa kantonalno-etničkog pariteta, već uvjetnu primjenu, tj. samo ako kantonalno zakonodavno tijelo ima jednog takvog izabranog predstavnika u svom sastavu.¹³

Na kraju, podnosilac zahtjeva je iznio svoj jasan stav u pogledu nužnosti postojanja etničkog legitimiteta i načina njegove artikulacije prilikom izbora i sastava Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. U tom smislu, navedeno je da bi svaki kanton trebao imati pravo na jedno delegatsko mjesto u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine iz reda određenog konstitutivnog naroda ako u tom kantonu živi najmanje 5.88% pripadnika iz tog konstitutivnog naroda.¹⁴

2.3. (Ne)Argumentacija države Bosne i Hercegovine

Bosna i Hercegovina, tačnije Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, koja je usvojila osporeni Izborni zakon Bosne i Hercegovine, nije ponudila nikakvu argumentaciju na Zahtjev za ocjenu ustavnosti dr. Bože Ljubića. Naime, Dom naroda državnog zakonodavnog tijela je činjenično potvrdio da je usvojio napadnuti zakon, ali nije pružio bilo kakve argumente za

⁷ Odluka U-23/14 (bilj. 2), t. 8.

⁸ *Ibid*, t. 9.

⁹ *Ibid*, t. 10.

¹⁰ *Ibid*, t. 15-20.

¹¹ *Sl. nov. FBiH* 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07 i 88/08.

¹² Čl. IV A 8 st. 3 Ustava F BiH (bilj. 11) propisuje: „U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu“.

¹³ Odluka U-23/14 (bilj. 2), t. 13.

¹⁴ *Ibid*, t. 18. Ovaj procent je dobiven tako što se 100% dijeli sa 17 delegatskih mjesta u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

ustavnost osporenih odredbi. Odluku u meritumu je prepustio Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine. S druge strane, Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine nije se udostojio ni dostaviti bilo kakav odgovor, uključujući obavijest ili informaciju da neće dostaviti odgovor.

Gore navedeni stavovi nisu interesantni sa tačke gledišta ove analize, ali potvrđuju političko, pravno, pravnodržavno i demokratsko stanje u državi. Naime, ovih par činjenica jasno govori u prilog tezi da institucije države, s jedne strane, rade posao iza kojeg ne žele da stanu (odbrana ustavnosti usvojenog zakona), s druge strane, ne rade svoj posao jer nedostavljanje odgovora na zahtjev Ustavnog suda Bosne i Hercegovine predstavlja ne samo nepoštivanje i narušavanje digniteta najviše sudske države instance, već i ignorisanje svojih ustavnih obaveza¹⁵ te, konačno, takvim stavom državnih institucija narušava se povjerenje građana u državu.

2.4. Argumentacija Evropske komisije za demokratiju kroz pravo Vijeća Evrope

Evropska komisija za demokratiju kroz pravo Vijeća Evrope, poznatija i kao Venecijanska komisija, pozvana je u svojstvu *amicus curiae*¹⁶ od strane Ustavnog suda Bosne i Hercegovine da dostavi svoje mišljenje na Zahtjev za ocjenu ustavnosti dr. Bože Lubića. Venecijanska komisija je principijelno podržala načelo jednakog prava glasa. Međutim, izraženo je mišljenje da svaka bikameralna država ima veoma široko polje procjene načina izbora i sastava drugog, gornjeg doma zakonodavnog tijela. Ukazala je da je u diskreciji države da utvrdi izborne kriterije (tradicija, etnički sastav, federalizam itd) koji će biti osnov za način izbora i sastav drugog doma. Upravo odabir i primjena tih kriterija mogu, u konačnici, voditi ka „neproporcionalnom zastupanju različitog stanovništva“, a što nije *per se* nedemokratsko.¹⁷

Primjenjujući takve stavove, konkretno na situaciju u Federaciji Bosne i Hercegovine, Venecijanska komisija je naglasila da se izborni sistem za Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine uvijek može tumačiti kao disproportionalan ili nejednak, u zavisnosti da li se on posmatra iz ugla gledanja države, Federacije Bosne i Hercegovine, pojedinih kantona ili građana. Međutim, gledajući iz bilo kojeg ugla, taj sistem nije arbitraran.¹⁸ Razlog za ovakav stav obrazložen je, prije svega, činjenicom da je normativni okvir izbornog sistema iz Izbornog zakona Bosne i Hercegovine diktiran rješenjima iz Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, u formi iz 2002. godine.¹⁹ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine podržava principe proporcionalnog predstavljanja pojedinih kantona, ali i paritetnog predstavljanja pojedinih konstitutivnih naroda, te služi kao dom veto-mehanizma za pojedine konstitutivne narode.²⁰

¹⁵ Na osnovu čl. 23 st. 2 Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, taj sud „[...] dostavlja zahtjev/apelaciju donositelju osporenog akta radi davanja odgovora [...]“, te mu za to, u skladu sa st. 1 istog člana određuje rok. Prema tome, Ustavni sud Bosne i Hercegovine *ne moli*, već nalaže dostavljanje odgovora, i sasvim bi prirodno bilo da se takav nalog shvati kao ustavni nalog zbog ustavnopravne snage Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u smislu člana VI/2 st. b) Ustava Bosne i Hercegovine.

¹⁶ Na osnovu čl. 16 st. 3 Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine: „Ustavni sud, odnosno sudija izvjestitelj, može zatražiti i od drugih organa i organizacija stručno pisano mišljenje, a registrar može zatražiti druge podatke bitne za odluku Ustavnog suda u konkretnom predmetu.“

¹⁷ Odluka U-23/14 (bilj. 2), t. 23.

¹⁸ *Ibid*, t. 24.

¹⁹ Izmjene i dopune Ustava F BiH iz 2002. posljedica su provedbe III djelomične Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U-5/98, od 01. 07. 2000, objavljena u *Sl. gl. BiH* 23/00.

²⁰ Odluka U-23/14 (bilj. 2), t. 25 i 26.

Venecijanska komisija je zaključila „*da se čini da je sistem prema Ustavu Federacije u skladu sa evropskim i drugim međunarodnim standardima u oblasti izbora, a budući da Izborni zakon namjerava da provede u djelo relevantne odredbe Ustava Federacije, također se čini da je sistem u skladu i sa ovim standardima*“.²¹

2.5. Stav i zaključci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine odlučio je da su četvrta rečenica st. 2 člana 10.12 Potpoglavlja B i odredbe Poglavlja 20 – Prelazne i završne odredbe člana 20.16.A st. 2 t. a-j, neustavne, dok je ostali dio Zahtjeva odbio kao neosnovan.

Sušтина obrazloženja Ustavnog suda Bosne i Hercegovine za ovakav stav bazira se *de facto* na tumačenju relevantnih odredbi Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, tačnije njegovog člana IV.A.8 u t. 43 Odluke, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je obrazložio:

„[...] odredbe člana 8. st. 1. i 2. Ustava Federacije propisuju da delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva, a broj delegata koji se bira u svakom kantonu razmjeran je broju stanovnika kantona s tim što se broj, struktura i način izbora delegata utvrđuje zakonom. Proizlazi da je ustavotvorac kod izbora delegata u Dom naroda utvrdio načelo proporcionalnosti kojim se osigurava da broj delegata jednog konstitutivnog naroda u Domu naroda iz pojedinog kantona bude razmjeran (proporcionalan) udjelu tog konstitutivnog naroda u broju stanovnika relevantnog kantona. Izbor zakonodavnog tijela u kontekstu izbora delegata Doma naroda morao bi podrazumijevati da broj delegata pojedinog konstitutivnog naroda odgovara postotku udjela tog konstitutivnog naroda u određenom kantonu Federacije. Posljedica načela proporcionalnosti je da neki kantoni daju više, a neki manje delegata u Dom naroda, sve u skladu s nacionalnom strukturom stanovništva pojedinog kantona. Proizlazi da je utvrđeno načelo proporcionalnosti u funkciji što potpunijeg predstavljanja svakog od tri konstitutivna naroda u Federaciji. Dalje, u članu 8. stav 3. Ustav Federacije je predvidio obavezu popunjavanja delegata iz svih kantona najmanje jednim pripadnikom svih konstitutivnih naroda, ali pod uvjetom da ima pripadnika tog konstitutivnog naroda u tom zakonodavnom tijelu, što znači da Ustav Federacije ne „traži“ obavezu popunjavanja Doma naroda iz kantona koji nema pripadnika određenog konstitutivnog naroda u određenom zakonodavnom tijelu tog kantona. Ustavni sud uočava da navedeno znači da se radi o uvjetnoj opciji, a ne o apsolutnoj odrednici. Nadalje, u članu 8. stav 4. Ustava Federacije ustavotvorac isključivo je odredio da predstavnike konstitutivnih naroda u zakonodavnom tijelu kantona mogu izabrati predstavnici tog konstitutivnog naroda.“

Stoga, odstupanje državnog zakonodavca od principa proporcionalnosti u četvrtoj rečenici st. 2 člana 10.12 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine narušava princip legitimnog političkog predstavljanja birača, tj. raskida vezu između birača i njihovih političkih predstavnika, a što je osnov za demokratsko odlučivanje.²² Ustavni sud Bosne i Hercegovine je „birača“ očigledno doživio isključivo kao „narodnog birača“, a njihove „političke predstavnike“ kao „narodne predstavnike“, jer je u tački 48 citirao norme iz Ustava Bosne i Hercegovine o sastavu institucija Bosne i Hercegovine na principu pariteta pripadnika konstitutivnih naroda, dok je u tački 49 Odluke *explicite* ukazao da „*vlast u državi proističe iz naroda i pripada narodu*“, a Ustav Bosne i Hercegovine je „*kao narod označio konstitutivne narode*“.

²¹ *Ibid*, t. 27.

²² *Ibid*, t. 47.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je, također, naglasio da je osnovna zadaća Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine „zaštita konstitutivnih naroda“. Prema tome, bez obzira što je Federacija Bosne i Hercegovine sastavljena od kantona, „Dom naroda nije Dom federalnih jedinica nego Dom konstitutivnih naroda“.²³

Na kraju, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je zaključio da legitimitet delegatu iz određenog konstitutivnog naroda može dati samo pripadnik tog naroda, te to obrazložio na sljedeći način:

„[...] pravo na demokratsko odlučivanje koje se ostvaruje legitimnim političkim predstavljanjem mora biti zasnovano na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa. Dovodeći naprijed navedeni značaj Doma naroda u ustavnom sistemu Federacije Bosne i Hercegovine u vezu s načelom konstitutivnosti naroda neosporno proizlazi da načelo konstitutivnosti naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine, u kontekstu Doma naroda, može biti ostvareno samo ako se popunjavanje Doma naroda zasniva na jasno preciziranim kriterijima koji trebaju dovesti do što potpunijeg predstavljanja svakog od tri konstitutivna naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine. Suprotno od navedenog, neadekvatno političko predstavljanje onih koje predstavlja i čije interese zastupa dovodi do povrede načela konstitutivnosti, odnosno neravnopravnosti bilo kojeg od konstitutivnih naroda, a time i povrede Ustava Bosne i Hercegovine, konkretno člana 1/2. Ustava Bosne i Hercegovine.“

3. Obim ugroženosti izbornog procesa 2018. godine: ne samo „Ljubić“ slučaj!

3.1. Uticaj (neimplementacije) Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine na izborni proces

3.1.1. Uloga Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine u postojećoj situaciji

Da bi mogli uopšte shvatiti do koje mjere neimplementacija Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine može uticati na izborni proces, veoma je bitno definisati ulogu Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine u situaciji u kojoj se našla Bosna i Hercegovine nakon Odluke Ustavnog suda. Naime, u kriznim situacijama veoma je bitno definisati granice mogućeg kretanja pojedinih organa koji su zahvaćeni krizom, involvirani u krizu ili pozvani da rješenje kriznu situaciju.

Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine je nezavisan organ opšte-nadležan za organizaciju i provođenje izbora.²⁴ U smislu podjele vlasti, ovaj organ pripada upravnoj vlasti, sa velikim stepenom upravne samostalnosti. Bez obzira na svoju samostalnost ili nesamostalnost, svaki upravni organ ima obavezu da se striktno drži zakonskih normi i od njih ne može odstupati. Na ovo ne utiče ni potencijalni zaključak da su zakoni, koji obavezuju upravne organe, u suprotnosti sa drugim propisima više pravne snage u smislu normativne hijerarhije. Naravno, u konkretnom slučaju se misli, prije svega, na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. To znači, posljedično, da je Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine dužna da provodi zakonske norme, takve kakve jesu. Štaviše, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine, čak i ako je svjesna sukoba normi, nema pravo da zanemari primjenu Izbornog zakona Bosne i Hercegovine i direktno primjeni odredbe više pravnog akta za koje smatra da su ispravne. Jedino Ustavni sud

²³ *Ibid*, t. 50.

²⁴ Čl. 2.9 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (bilj. 1), koji, ujedno, propisuje i nadležnosti ovog tijela.

Bosne i Hercegovine²⁵ ili Apelacioni odjel Suda Bosne i Hercegovine, kao kontrolne sudske instance,²⁶ mogu (in)direktno korigovati neustavnosti koje se ogledaju u provođenju izbornih zakonskih normi koje su neusklađene sa višim ustavnim normama.²⁷

Konačno, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine, kao upravni organ, nema ustavnu niti zakonsku nadležnost da popunjava pravne neregulisanosti. Prema tome, pravna pomoć Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine doseže samo do razine popunjavanja pravnih praznina tehnikama pravnog tumačenja. Međutim, u konkretnom slučaju ne može se govoriti o pravnim prazninama već o neregulisanosti određenog materijalnopravnog područja koje očigledno nastaje onog momenta kada Ustavni sud Bosne i Hercegovine određene zakonske norme stavi van snage. U tom slučaju, jedina institucija koja je pozvana da uredi to pitanje jeste zakonodavac, tj. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine i / ili Parlament Federacije Bosne i Hercegovine.

Naime, gore opisani odnos upravnih, sudskih i zakonodavnih tijela, u smislu pojedinih nadležnosti za zaštitu principa pravne države, analizirajući pravo izvršnih organa da normativno regulišu određenu materiju, obrazložio je Dom za ljudska prava u svojoj Odluci o prihvatljivosti i meritumu CH/02/9138²⁸ na slijedeći način:

„[...] Tako, zakonodavac, u javnom interesu, donosi zakone. Ovi zakoni ne odnose se samo na primarne pravne odnose (materijalno-pravni odnosi), već i na sekundarne odnose, tj. postupke. Zakone izvršava izvršna i upravna vlasti, a to kontroliše sudska vlast. Tu dolazimo do srži principa vladavine prava, propisanog članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, a on stipuliše obavezu izvršne vlasti da se ograničava “zakonom“ u smislu principa legaliteta. Nadalje, razlika između izvršne i sudske vlasti leži upravo u činjenici da sudska vlast daje konačnu riječ u vezi s nečim što je bilo, dok izvršna i upravna vlast gleda u budućnost, te, na osnovu zakonskih ovlasti, a u cilju ispunjavanja javnih interesa, oblikuje i stvara nove pravne i činjenične odnose. Prema tome, sudska vlast daje konačnu riječ o tome šta je “pravno“, a izvršna i upravna vlast su samo sredstvo za instrumentalizaciju zakona. Na ovo ne utiče ni činjenica da izvršna vlast, na osnovu zakona, uživa određeni prostor, tzv. “slobodno polje procjene“, unutar kojeg ima pravo da odredi, kako trebaju da se regulišu određeni odnosi ili odrede ciljni programi (planiranje razvoja grada, zaštita od elementarnih nepogoda, itd).“

Polazeći od gore opisanih granica nadležnosti, jasno je da je Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine veoma limitirana u svom djelovanju u konkretnoj situaciji. Koliko bi opasno, u pravnom ali i političkom smislu, bilo da Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine prekorači ustavne i zakonske granice svoje nadležnosti i upusti se u samoinicijativno popunjavanje zakonskih neregulisanosti, govori i *incident* koji se desio kada je iz ove institucije procurio radni materijal koji je ukazivao na pokušaj ili pripremu Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine da tako nešto i uradi. Naime, u javnosti, preko Žurnal magazina, objavljen je nacrt jedne odluke u kojoj se određuje broj delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine iz konstitutivnih naroda i reda „Ostalih“ delegiranih iz skupština kantona.

²⁵ Stranka koja smatra da su joj povrijeđena prava ima pravo da pokrene tzv. apelacioni postupak u smislu člana VI/3 b) Ustava Bosne i Hercegovine.

²⁶ Čl. 6.9 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (bilj. 1) u vezi sa članom VI/3 c) Ustava Bosne i Hercegovine.

²⁷ Više o problemu normativno-hijerarhijske neusklađenosti i obaveze postupanja upravne i sudske vlasti vidjeti u odlukama Ustavnog suda Bosne i Hercegovine AP-1603/05, od 21. 12. 2006. godine i U-106/03, od 27. 10. 2004. godine.

²⁸ Odluka o dopustivosti i meritumu od 09. 11. 2005. godine, st. 106.

To je izazvalo snažnu reakciju u javnosti, da bi se, na kraju, predsjednica ove institucije ogradila od tog tzv. radnog materijala.²⁹

3.1.2. Deficitaran zakonski okvir za izbore nakon Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine?

U svojoj izreci Odluke U-23/14, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je proglasio neustavnim četvrtu rečenicu st. 2 člana 10.12 Potpoglavlja B i odredbe Poglavlja 20 – Prelazne i završne odredbe člana 20.16.A st. 2 t. a-j Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, te naložio Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da, u skladu sa članom 61 st. 4 Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana dostavljanja Odluke uskladi neustavne odredbe sa odredbama člana I/2 Ustava BiH. Naknadno, Rješenjem U-23/14, od 06. jula 2017. godine, ove odredbe su stavljene van snage. Dovodeći u vezu ovakav nalog Ustavnog suda Bosne i Hercegovine sa ustavnom i zakonskom ulogom Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine jasno je da implementacija Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine može uslijediti samo intervencijom državnog zakonodavca u smislu pravnog regulisanja dijela Izbornog zakona Bosne i Hercegovine koji je stavljen van snage u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

O tome da je intervencija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine neophodna kako bi se izborni proces u oktobru 2018. godine mogao održati govori, prije svega, činjenica da je Izborni zakon Bosne i Hercegovine, nakon Odluke Ustavnog suda, neusaglašen sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Prethodni zaključak je posljedica činjenice da je Ustav Federacije Bosne i Hercegovine viši pravni akt od Izbornog zakona Bosne i Hercegovine! Naime, Bosna i Hercegovina je država sa složenim ustavnopravnim sistemom.³⁰ Ovaj zaključak je opravdan bez obzira što sam Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži definiciju ustavnopravnog državnog uređenja.³¹ Nadležnosti države i entiteta su na principijelnom nivou striktno odvojene. Naravno, izuzeci postoje, ali u Ustavu Bosne i Hercegovine se u pogledu nadležnosti države i entiteta skoro uvijek nalazi odgovor „ili-ili“, a ne „i-i“.³² Shodno tome, kod svakog materijalnopravnog područja postavlja se pitanje ko je nadležan za njegovu regulaciju!

U predmetnom slučaju radi se o izboru i sastavu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. To pitanje nije obrađeno u Ustavu Bosne i Hercegovine, već u članu IV.A.6-10 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Prema tome, na osnovu člana III/3 *litera a)* Ustava Bosne i Hercegovine radi se o tzv. rezidualnoj nadležnosti ovog entiteta.

U članu IV.A.8 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine propisano je da delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva (st. 1), da je broj delegata za Dom naroda koji se biraju u svakom kantonu srazmjerni broju stanovnika kantona, s tim što se broj, struktura i način izbora delegata utvrđuju zakonom (st. 2), a da će u Domu naroda biti najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz

²⁹ V. članak „CIK BIH: OGRAĐUJEMO SE OD MATERIJALA JER NISU ZVANIČNI“, objavljen na portalu BHRT, od 23. 02. 2018, dostupan na: <http://www.bhrt.ba/vijesti/bih/cik-bih-ogradjujemo-se-od-materijala-jer-nisu-zvanicni/>, očitavanje: 06. 09. 2018.

³⁰ Više o tome, *inter alia*, kod C. Steiner/N. Ademović, *Komentar Ustava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2010, s. 100 *et sequ.*, sa daljnjim referencama.

³¹ Čl. I/3 Ustava Bosne i Hercegovine propisuje: „Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (u daljem tekstu "entiteta")“.

³² Steiner/Ademović (bilj. 30), s. 529 *et sequ.*

svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu (st. 3), te da delegate Bošnjake, Hrvate i Srbe iz svakog kantona biraju zastupnici iz reda tog konstitutivnog naroda u skladu sa izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu tog kantona. Izbor delegata iz reda ostalih urediće se zakonom (st. 4). Drugim riječima, citirani član propisao je u stavu 1. princip etničke proporcije za svaki kanton, princip građanske proporcije u st. 2 za svaki kanton, princip uslovljene minimalne zastupljenosti svakog konstitutivnog naroda iz svakog kantona u st. 3, te u st. 4 izborni korpus za izbor delegata svakog konstitutivnog naroda u kantonalnim skupštinama. Ovi principi, koje je propisao federalni ustavotvorac, moraju se ispoštovati u svakom pravnom aktu koji reguliše izbore za Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, jer je to njegova isključiva nadležnost! To, naravno, ne isključuje pravo donosioca drugih izbornih akata da „prepišu“ ove federalne ustavne principe!

Federalni ustavotvorac je prenio na „zakonodavca“ nadležnost da, u okviru propisanih principa, tehnički odredi broj, strukturu i način izbora delegata za Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.³³ Naravno, federalni ustavotvorac u navedenoj normi člana IV.A.8 st. 2 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine nije naveo koji zakonodavac će zakonom regulisati ova tri pitanja (broj, struktura i način izbora delegata). Ovo nas tehnikom teleološkog, ali i sistemskog tumačenja navodi na zaključak da to može biti i državni zakonodavac jer je on upravo nadležan za pitanje izbora! Međutim, na ovom mjestu, ne smije se smetnuti s uma sljedeće: Federalni ustavotvorac je takvu nadležnost prenio isključivo na zakonodavno tijelo. Osim toga, uloga zakonodavnog tijela je izrazito tehničke prirode, tj. federalni ustavni principi sastava i izbora delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine moraju se prikazati kroz brojeve, strukturu i način izbora!

Kada se sagledaju odredbe Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, koje su trebale da ispune zadaću federalnog ustavotvorca, posebno u kontekstu Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, jasno je da je državni zakonodavac napravio određene propuste. Osnovni propust je upravo identifikovao Ustavni sud Bosne i Hercegovine. Četvrta rečenica st. 2 člana 10.12 Potpoglavlja B Izbornog zakona Bosne i Hercegovine odstupila je od člana IV.A.8 st 3 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Još jednom ću citirati obje norme da bi prikazao naizgled malu ali za Ustavni sud Bosne i Hercegovine veliku grešku:

Četvrta rečenica st. 2 člana 10.12 Potpoglavlja B Izbornog zakona Bosne i Hercegovine glasi: „Svakom konstitutivnom narodu se [u Domu naroda] daje jedno mjesto u svakom kantonu“.

Član IV.A.8 st 3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine glasi: „U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu.“

Ovu razliku i njene posljedice obrazložio je Ustavni sud Bosne i Hercegovine.³⁴ Razlika se svodi na činjenicu da je Ustav Federacije Bosne i Hercegovine primjenu principa etničke proporcije po kantonima iz člana IV.A.8 st. 1 uslovno relativizovao mogućnošću građana (ne pripadnika konstitutivnih naroda) da legitimiraju pripadnike *de facto* manjinskih konstitutivnih naroda na teritoriji određenog entiteta, dok je državni zakonodavac, propisivanjem četvrte rečenice st. 2 člana 10.12 Potpoglavlja B Izbornog zakona Bosne i Hercegovine princip etničke proporcije iz

³³ Čl. IV.A.8 st. 2 Ustava F BiH (bilj. 11).

³⁴ V. još jednom obrazloženje u poglavlju 2.5. ovog teksta.

člana 10.12 st. 1 izbalansirao ili, bolje reći, amortizovao primjenom jednog federalno-etničkog principa automatske i paritetne zastupljenosti svih pripadnika konstitutivnih naroda iz svakog kantona.³⁵ Ergo, naš prvi i veoma bitan zaključak, možda i najbitniji sa tačke gledišta provedbe Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, ogleda se u činjenici da se Izborni zakon Bosne i Hercegovine mora vratiti u okvire ustavnih principa koje je propisao federalni ustavotvorac.

Što se tiče odredbi Poglavlja 20 – Prelazne i završne odredbe člana 20.16.A st. 2 t. a-j Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, njihova neustavnost je prosta refleksija neustavnosti četvrte rečenice st. 2 člana 10.12 Potpoglavlja B Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Onog momenta kada se ova sporna rečenica redefiniše na ustavan način, relativno jednostavno će se moći i naći formula za broj i strukturu delegata po kantonima.

3.2. Dodatna ugroženost izbornog procesa zbog daljnje neusaglašenosti Izbornog zakona Bosne i Hercegovine sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine

Postoje barem još dva bitna segmenta u kojima je Izborni zakon Bosne i Hercegovine neusaglašen sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Radi se, naime, o tome da je državni zakonodavac neustavno prenio jednu bitnu zakonsku obavezu zakonske regulacije na Centralnu izbornu komisiju Bosne i Hercegovine, te činjenicu da je u Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine, protivno odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, popis stanovništva iz 1991. godine izgubio svoj ustavnopravni status! Ova dva elementa nisu bila predmetom odlučivanja ili razmatranja iz Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine niti su bila predmetom *obiter dictum* iz Odluke. Međutim, obradiću i ova dva pitanja jer će biti relevantna za dio analize koji se tiče mogućih rješenja za provedbu Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U-23/14.

3.2.1. Neustavno prenošenje zakonodavne nadležnosti na upravno tijelo

U prethodnom odjeljku sam ukazao da je federalni ustavotvorac članu IV.A.8 st. 2 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine dao nalog zakonodavcu da „zakonom“ reguliše tri tehnička pitanja: broj, strukturu i način izbora delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. To je i učinjeno, mada neustavno, u odredbama Poglavlja 20 – Prelazne i završne odredbe člana 20.16.A st. 2 t. a-j Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Međutim, dodatno, u članu 10.12 st. 1 zadnja rečenica Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, državni zakonodavac je prenio federalni ustavnopravni nalog za utvrđivanje broja delegata koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda „Ostalih“, a koji se biraju iz zakonodavnog tijela svakog kantona, na Centralnu izbornu komisiju Bosne i Hercegovine.³⁶ Drugim riječima, ono što je federalni ustavotvorac naložio (federalnom ili) državnom zakonodavcu, ovaj je prenio na jedno upravno tijelo! Takvim postupanjem je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ne samo povrijedila član IV.A.8 st. 2 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, već i otvorila prostor za stvaranje političkih pritisaka na ovo samostalno i nezavisno upravno tijelo.

³⁵ Federalni princip se ogleda u činjenici da iz svakog kantona, bez obzira na broj i demografsku strukturu stanovništva, po automatizmu se biraju tri člana. Etnički princip pariteta potvrđuje se činjenicom da se iz svakog kantona mora birati najmanje po jedan delegat iz reda svakog konstitutivnog naroda.

³⁶ Zadnja rečenica čl. 10.12 st. 1 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (bilj. 1) glasi: „Centralna izborna komisija BiH određuje, nakon svakog popisa, broj delegata koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, a koji se biraju iz zakonodavnog tijela svakog kantona.“

3.2.2. Neustavan gubitak ustavnopravnog statusa popisa stanovništva iz 1991. godine

U Poglavlju 20 – Prelazne i završne odredbe člana 20.16.A st. 2, u prvom dijelu prve rečenice Izbornog zakona Bosne i Hercegovine – propisano je da će se do „*organiziranja novog popisa, kao osnov koristi [...] popis iz 1991. godine [...]*“. Prema tome, demografska struktura, uključujući prije svega broj građana i njihov etnički sastav, iz zvaničnog popisa iz 1991. godine, osnov je za određivanje broja i etničke strukture delegata iz svakog kantona u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

Pitanje primjene zvaničnih statističkih podataka iz određenog popisa stanovništva, uključujući ali ne ograničavajući se na sastav federalnih organa, nije pitanje iz Ustava Bosne i Hercegovine. Niti jedna odredba iz Ustava Bosne i Hercegovine ne određuje ovo pitanje, niti bi se moglo zaključiti da su država Bosna i Hercegovina i njeni organi nadležni da preuzmu nadležnost za ovo pitanje, osim naravno za vlastiti nivo vlasti. S druge strane, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine se na više mjesta bavi ovim pitanjem. Tako, u pogledu sastava ministarstava i vlada, te općinskih i kantonalnih sudova u svim kantonima Ustav nalaže da se poštuje nacionalna struktura stanovništva iz 1991. godine do potpune provedbe Aneksa VII uz Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini.³⁷ Slična ustavna naredba tiče se i sastava općinskih organa vlasti,³⁸ kao i organa vlasti Grada Mostara.³⁹ Ipak, opšti nalog primjene podataka zvaničnog popisa iz 1991. godine našao je svoje mjesto u dvije odredbe, članu IX.7 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine⁴⁰ i Prelaznim i završnim odredbama – član 11a st. 1 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.⁴¹

Sve gore navedeno obavezuje da se u pogledu strukture organa vlasti Federacije Bosne i Hercegovine mora poštovati ustavna volja federalnog ustavotvorca, bez obzira na činjenicu da se ista ili slična rješenja ne nalaze u ustavnim normama u Republici Srpskoj ili na državnom nivou vlasti. Drugim riječima, državni zakonodavac može predvidjeti zakonsko rješenje slično onom u Poglavlju 20 – Prelazne i završne odredbe člana 20.16.A st. 2 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine za organe državne vlasti ili Republike Srpske, ali ne i Federacije Bosne i Hercegovine.

Na ovakav zaključak ne bi mogla uticati ni Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U-3/17.⁴² U toj odluci Ustavni sud Bosne i Hercegovine je utvrdio da Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-1133/17, od 28. aprila 2017. godine, ne vrijeđa vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda. Navedenim

³⁷ Čl. V.1 st. 1 lit. c), čl. V.8 st. 1 i čl. V.11 st. 4 Ustava F BiH (bilj. 11).

³⁸ Čl. VI.1 st. 1 lit. c) Ustava F BiH (bilj. 11).

³⁹ Čl. VI.C st. 8 Ustava F BiH (bilj. 11).

⁴⁰ Čl. IX.7 Ustava F BiH (bilj. 11) glasi: „*Objavljeni rezultati popisa stanovništva iz 1991. godine na odgovarajući način će se koristiti za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke dok se Aneks 7. u potpunosti ne provede.*“

⁴¹ Prelazne i završne odredbe – čl. 11a st. 1 Ustava F BiH (bilj. 11) propisuje: „*Konstitutivni narodi i grupa Ostalih će biti proporcionalno zastupljeni u javnim institucijama u Federaciji BiH. Kao ustavni princip, takva proporcionalna zastupljenost će se bazirati na popisu iz 1991. godine, dok se Aneks 7. u potpunosti ne provede, u skladu sa Zakonom o državnoj službi Bosne i Hercegovine. Ovaj opći princip će se precizirati entitetskim zakonima. Entitetski zakoni će utvrditi konkretne rokove i regulirace pomenuti princip, u skladu sa regionalnom etničkom strukturom entiteta i kantona. Javne institucije u smislu ovog člana su ministarstva u Vladi Federacije BiH i vladama kantona, općinski organi vlasti, kantonalni općinski sudovi u Federaciji Bosne i Hercegovine.*“

⁴² Od 06. 07. 2017, Sl. gl. BiH 54/17.

Prijedlogom Zakona, u članu 13 predviđa se izmjena Poglavlja 20 Prijelazne i završne odredbe u članu 20.16 A st. 2 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, na način da se, kao osnov, koristi posljednji popis, a ne onaj iz 1991. godine. Ova odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine je irelevantna za moje zaključke jer normativno-hijerarhijska neusaglašenost nije pitanje od „vitalnog nacionalnog interesa“, već je pitanje primjene principa pravne države. Osim toga, u predmetnoj Odluci Ustavni sud Bosne i Hercegovine nije imao zadatak da uspoređuje rješenja iz Prijedloga zakona sa nalogima iz Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. To je eksplicitno navedeno u t. 52 Odluke:

„Najzad, da li ponuđeno rješenje o raspodjeli mandata pokreće i pitanje usklađenosti s Ustavom FBiH, a što podnosioci Izjave sugeriraju ukazujući na konkretne odredbe Ustava FBiH, ne može se povezivati s pitanjem eventualne destruktivnosti po vitalni nacionalni interes, jer su to dva odvojena pojma (vidi, između ostalih, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 32/13 od 23. januara 2014. godine, tačka 31, dostupna na internetskoj stranici www.ustavnisud.ba).“

3.3. Sporedna dejstva presuda Evropskog suda za ljudska prava na izborni proces

Evropski sud za ljudska prava je od dana stupanja na snagu Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini pa do danas donio više bitnih odluka koje se tiču ustavnopravnog sistema u Bosni i Hercegovini. Naime, radi se, prije svega, o Presudi „*Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*“,⁴³ u kojoj je utvrđeno da podjela vlasti u Bosni Hercegovini, tačnije u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine i Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, isključivo između pripadnika konstitutivnih naroda, uz isključivanje pripadnika nacionalnih manjina iz ustavne grupe „Ostalih“, nije u skladu sa standardima zabranjene diskriminacije iz Evropske konvencije za ljudska prava i osnovne slobode. Varijacije ovog principa utvrđene su i u Presudi „*Zornić protiv Bosne i Hercegovine*“⁴⁴ u pogledu političke ravnopravnosti građana koji se izjašnjavaju kao Bosanci i/ili Hercegovci. Drugim riječima, u obje ove presude najviša evropska instanca za ljudska prava i slobode jasno je poručila Bosni i Hercegovini da etnička ili nacionalna pripadnost ne može biti osnov za privilegije u uživanju prava u 21. vijeku, u Evropi. To su pravno i historijski prevaziđeni kriteriji. Na primjer, u st. 44 Presude „*Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*“, Evropski sud za ljudska prava je ukazao:

„44. U ovakvom kontekstu, gdje se razlika u tretmanu zasniva na rasi i etničkom porijeklu, pojam objektivnog i razumnog opravdanja mora se tumačiti što je moguće preciznije (vidjeti D.H. i ostali, citirano, tačka 196). Sud također smatra da se nijedna vrsta različitog postupanja koja se isključivo ili u kritičnom obimu zasniva na etničkom porijeklu pojedinca ne može objektivno opravdati u savremenom demokratskom društvu koje je izgrađeno na principima pluralizma i poštovanja različitih kultura (ibid., tačka 176). S obzirom na navedeno, član 14. ne zabranjuje stranama ugovornicama da različito tretiraju grupe kako bi ispravile „činjenične nejednakosti“ između njih. I zaista, u određenim situacijama, ne pokušati ispraviti nejednakosti kroz različit tretman, bez objektivnog i razumnog opravdanja, može dovesti do kršenja tog člana (slučaj „koji se odnosi određene aspekte zakona o korištenju jezika u obrazovanju u Belgiji“, citirano u tekstu,

⁴³ Presuda od 22. 12. 2009, Aplikacije br. 27996/06 i 34836/06; dostupno na:

⁴⁴ Presuda od 15. 07. 2014, Aplikacija br. 3681/06; dostupno na:

tačka 10.; Thlimmenos protiv Grčke[GC], br. 4369/97, tačka 44., ECHR 2000-IV; i D.H. i ostali, citirano, tačka 175.)“

Slično, u st. 30 i 31 Presude „Zornić protiv Bosne i Hercegovine“ Evropski sud za ljudska prava je naglasio:

„30. Sud primjećuje da prema Ustavu, samo osobe koje se izjašnjavaju kao pripadnici jednog od „konstitutivnih naroda“ (Bošnjaci, Hrvati i Srbi) imaju pravo da se kandidiraju za Dom naroda Bosne i Hercegovine. Aplikantica, koja se ne izjašnjava kao pripadnica jednog od „konstitutivnih naroda“, nego kao građanka Bosne i Hercegovine, iz tog razloga je isključena (vidi, mutatis mutandis, Sejdić i Finci, citirana gore, tačka 45). Sud stoga smatra da je ovaj predmet identičan predmetu Sejdić i Finci. Iako se, za razliku od aplikanata u tom predmetu koji su romskog i jevrejskog porijekla, aplikantica u ovom predmetu ne izjašnjava kao pripadnica bilo koje određene skupine, i ona je onemogućena da se kandidira na izborima za Dom naroda po osnovu njenog porijekla.

31. Kada je riječ o argumentu Vlade da se aplikantica može u svako doba izjasniti kao pripadnica jednog od „konstitutivnih naroda“, Sud primjećuje da se isto može reći i za pripadnike manjina, poput aplikanata u predmetu Sejdić i Finci, kao i za građane bez etničke pripadnosti. Kako je navedeno u tekstu gore, nema objektivnih kriterija za nečiju etničku pripadnost (vidi tačku 8. u tekstu gore). To ovisi isključivo o vlastitom samoodređenju osobe. Mogu postojati različiti razlozi da se osoba ne izjašnjava kao pripadnik bilo koje određene skupine poput, na primjer, mješovitog braka ili roditelja koji su različitog porijekla, ili jednostavno, da se aplikantica željela izjasniti kao građanka Bosne i Hercegovine. Iako nije jasno koji su razlozi aplikantice u ovom predmetu, Sud ih u svakom slučaju smatra nebitnim. Aplikantica ne treba biti onemogućena da se kandidira na izborima za Dom naroda zbog njenog osobnog samoodređenja.“

Ovakvi i slični stavovi nisu ništa novo za Bosnu i Hercegovinu. Jer, nadležne vlasti u državi zanemarili su „upozorenje“ Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, koje je sadržano u *obiter dictum* u Odluci U-5/98-III, gdje je jasno navedeno da uvođenja principa etničkog pariteta u institucijama vlasti moraju zadovoljiti standarde zabranjene diskriminacije:

„Osim toga, nijedna odredba Ustava ne omogućava zaključak da se ova specijalna prava za zastupanje i učestvovanje konstitutivnih naroda u institucijama BiH mogu primijeniti također i na druge institucije ili procedure. Naprotiv, u onoj mjeri u kojoj bi ova specijalna kolektivna prava mogla kršiti odredbe o nediskriminaciji, kao što će biti pokazano niže, ona su legitimizirana samo njihovim ustavnim rangom i, stoga, moraju biti usko formulirana. Posebno, ne može se zaključiti da Ustav BiH predviđa opći institucionalni model koji se može prenijeti na nivo entiteta, ili da slične, etnički definirane institucionalne strukture na nivou entiteta, ne moraju zadovoljavati globalni obavezujući standard nediskriminacije Ustava BiH prema članu II/4. Ustava BiH, ili ustavni princip jednakosti konstitutivnih naroda.“⁴⁵

Naravno, pitanje je, i to iz najmanje dva razloga, kakve veze imaju dvije gore citirane presude Evropskog suda za ljudska prava sa Domom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Prvi razlog je činjenica da se citirane presude ne odnose na ovu federalnu instituciju, a drugi je što u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine jesu zastupljeni pripadnici „Ostalih“.

Odgovor na prvu dilemu je jasan. Presude Evropskog suda za ljudska prava su sudska praksa koja se mora slijediti. Ako se određena norma ili praksa osudi kao neprihvatljiva, podrazumijeva

⁴⁵ Bilj. 19, t. 68.

se od nadležnih organa javne vlasti da isprave takve greške i na drugim mjestima u pravnom sistemu države ako postoje. Rekao bih da se radi o tzv. *sporednim dejstvima* presuda Evropskog suda za ljudska prava.

Odgovor na drugu dilemu je nešto komplikovaniji i biće predmetnom detaljnijeg obrazloženja u poglavlju o (ne)kvalitetu izbornog zakonodavstva za provođenje izbora u 2018. godini i analizi potencijalnih rješenja. Međutim, na ovom mjestu bih ukazao da se otvoreno postavlja pitanje da li je opravdano da četvrta ustavna kategorija građana, tj. „Ostali“, imaju u kvantitativnom i/ili kvalitativnom smislu manje prava od pripadnika konstitutivnih naroda, ako će se već u institucije uvoditi modeli konsocijativno-konsenzualne demokratije. Pri tome, naglašavam da su „Ostali“, kao politička zajednica, prema slovu Ustava Bosne i Hercegovine apsolutno ravnopravna ustavna kategorija sa drugim ustavnim kategorijama.⁴⁶ Prema tome, nije samo problem ako se „Ostalim“ uskrati pravo u potpunosti, kao što je slučaj sa Domom naroda na državnom nivou. Problematično je i ako se „Ostalim“ da pravo, ali to pravo bude u kvantitativnom i/ili kvalitativnom smislu redukovano u odnosu na prava pripadnika konstitutivnih naroda. Vezano za predmetnu analizu, ukazujem na odredbu člana IV.A.6 st. 2 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.⁴⁷

Shodno tome, postavlja se pitanje zašto se za grupu „Ostalih“ garantuje sedam delegatskih mjesta, dok za sve konstitutivne narode od po sedamnaest. Ta matematička formula – $17 + 17 + 17 + 7$ – daje mi za pravo da zaključim kako se princip pariteta primjenjuje samo na konstitutivne narode, ali ne i za „Ostale“. Pri tome, treba imati na umu da se apsolutno ne može primijeniti princip proporcionalnosti koji bi opravdao različit broj delegata za određene političke zajednice. Sva tri konstitutivna naroda imaju jednak broj delegata usprkos velikim demografskim razlikama u broju stanovništva. Naime, najbolje je uzeti primjer omjera hrvatskog i muslimanskog stanovništva prema popisu iz 1991. godine: broj Hrvata je iznosio 760.852, tj. 17.4%, dok je broj muslimana iznosio 1.902.956, tj. 43,5%.⁴⁸ Prema tome, uprkos velikoj razlici u demografiji, i jedni i drugi imaju isti broj delegata. Zašto se onda grupa „Ostalih“ stavlja u neravnotežan položaj ako ne proporcije već paritet treba da bude zadovoljen?

4. Dodatne poteškoće za izborni proces 2018. godine u Bosni i Hercegovini

4.1. Nepomirljivi politički stavovi

Prethodno opisani pravni obim problematičnosti ili deficita pravnog okvira za izbore u Bosni i Hercegovini 2018. godine obeshrabruju svakog ko bi se želio upustiti u rješavanje samog problema. Na žalost, takav stav je dodatno opravdan činjenicom da su na političkom nivou sukobljeni koncepti za rješenje izbornopravnog osnova za Dom naroda Parlamenta Federacije

⁴⁶ Zadnja, deseta alineja Preambule Ustava Bosne i Hercegovine, propisuje: „Podsjećajući se na Osnovna načela usaglašena u Ženevi 8. 9. 1995. godine i u Njujorku 26. 9. 1995. godine, Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine“.

⁴⁷ Čl. IV.A.2 čl. 6 st. 2 Ustava FBiH (bilj. 11) propisuje: „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.“

⁴⁸ Izvor: Federalni zavod za statistiku, Popis stanovništva 1991, Stanovništvo prema nacionalnom izjašnjavanju po mjesnim zajednicama, dostupno na: <https://docs.google.com/gview?url=http://fzs.ba/wp-content/uploads/2016/06/stanovnistvo-prema-nacionalnom-izjasnjavanju-po-mjesnim-zajednicama.pdf>; očitanje: 06. 09. 2018.

Bosne i Hercegovine. Stavovi su toliko divergentni da ne postoji ni minimum zajedništva u rješenjima, niti politička volja da se postigne kompromis.

Generalno govoreći, na političkoj sceni je sukob koji se može okarakterisati kao „sukob u Federaciji BiH“, za koji nisu zainteresovani javni dužnosnici iz Republike Srpske.⁴⁹ Na političkoj sceni unutar Federacije Bosne i Hercegovine situacija je bipolarna. Na jednoj strani stoji Hrvatska demokratska zajednica, sa manjom ili većom podrškom manjih stranaka sa hrvatskim predznakom. Na drugoj strani, udruženo oponiraju pet velikih stranaka, sa bošnjačkim predznakom, kao i stranke socijaldemokratske i građansko-liberalne orijentacije.⁵⁰ Ovakva bipolarnost najbolje se ilustrira primjerom pokušaja izglasavanja novog Zakona o izbornim jedinicama i broju mandata Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, kojeg su 19. juna 2018. godine predložili klubovi poslanika ovih pet stranaka⁵¹. Još se ne zna epilog burnih događaja u Parlamentu Federacije i, generalno, na političkoj sceni Bosne i Hercegovine.

Hrvatska demokratska zajednica, u suštini, zahtijeva da se Odluka u slučaju Ljubić implementuje na način da se princip pariteta, sa odstupanjem za grupu „Ostalih“, po formuli „17 + 17 + 17 + 7“, kombinuje sa principom maksimalno moguće etničke proporcionalnosti. To znači da bi se moralo, prije svega, utvrditi koliko koji kanton ima delegata za Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine pa unutar tog broja za svaki kanton odrediti nacionalnu strukturu po osnovu etničkog sastava stanovništva svakog kantona u odnosu na ukupan broj pojedine skupine na nivou Federacije Bosne i Hercegovine. Dodatno, Hrvatska demokratska zajednica smatra da polazna tačka svih kalkulacija treba da bude etnička struktura po popisu iz 2013. godine. Zauzet je stav da se reforma izbornog zakonodavstva može uraditi isključivo na državnom nivou, izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, pri čemu se ova reforma uslovljava i reformom odredbi člana V Ustava Bosne i Hercegovine u dijelu koji se tiče Predsjedništva Bosne i Hercegovine, i to u smislu dosljedne provedbe principa legitimnog predstavljanja.⁵²

⁴⁹ Doduše, određena solidarnost zvanične politike Republike Srpske koja se ogleda kroz stavove SNSD prema politici HDZ u Federaciji Bosne i Hercegovine, snažno se indicira djelovanjem partijskog člana SNSD, inače dopredsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Drage Puzigaće. Njegovo djelovanje u toj funkciji bilo je presudno da se spriječi glasanje po Prijedlogu Zakona o izbornim jedinicama i broju mandata Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. U tom smislu vidjeti i članak portala Jutarnji, „Dom naroda parlamenta Federacije BiH nakon pakta Dodika i HDZ-a bez odluke o zakonu o izbornim jedinicama“, dostupan na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/dom-naroda-parlamenta-federacije-bih-nakon-pakta-dodika-i-hdz-a-bez-odluke-o-zakonu-o-izbornim-jedinicama/7634322/>, očitavanje: 08. 09. 2018.

⁵⁰ Tu spadaju SDA, SDP, SBB, DF i NS.

⁵¹ Prijedlog ovog zakona dostupan je na Internet-stranici Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine: http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/v2/userfiles/file/Materijali%20u%20proceduri_2018/Prijedlog%20zakona%20o%20izbornim%20jedinicama.pdf, očitavanje: 06. 09. 2018.

⁵² U tom smislu *inter alia* pogledati: Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U-3/17, od 06. 07. 2017. (*Sl. gl. BiH* 54/17); Priopćenje „HNS BiH [Hrvatskog narodnog sabora] povodom slanja u proceduru prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona“, od 24. 04. 2017, dostupno na: <http://www.hnsbih.ba/priopcenje-hrvatskog-narodnog-sabora-povodom-slanja-u-proceduru-prijedloga-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-izbornog-zakona-bosne-i-hercegovine/>, očitavanje: 05. 06. 2018; intervju sa predsjednikom Federacije Bosne i Hercegovine od 20. 06. 2018, dat za Televiziju N1, dostupan na: <http://ba.n1info.com/a267748/Vijesti/Vijesti/Cavara-za-N1-Hrvatski-narod-je-izigran.html>, očitavanje: 06. 09. 2018; intervju sa članom Predsjedništva Bosne i Hercegovine od 14. 03. 2018, dat za Televiziju N1, dostupan na: <http://ba.n1info.com/a248762/Video/N1-Pressing-Dragan-Covic-14.3.2018.html>, očitavanje: 05. 06. 2018.

Stranke sa bošnjačkim predznakom, kao i stranke socijaldemokratske i građansko-liberalne orijentacije, smatraju da se obavezno mora primijeniti principa uslovljene minimalne zastupljenosti svakog konstitutivnog naroda iz svakog kantona u smislu člana IV.A.8 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Dodatno, ove stranke smatraju da polazna tačka svih kalkulacija treba da bude etnička struktura po popisu iz 1991. godine. Smatraju da se izborni problem za Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine može riješiti usvajanjem Zakona o izbornim jedinicama i broju mandata Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.⁵³

Naravno, kao političkog faktora nemoguće je bilo zaobići i predstavnike međunarodne zajednice. Prije svega, veliku aktivnost je pokazala administracija Ambasade Sjedinjenih Američkih Država i Delegacija Evropske unije u Bosni i Hercegovini, te Ured Visokog predstavnika. Pokušavali su organizovanjem niza sastanaka, bi- i multilateralnih skupova, naći rješenje i kompromis za krizu izbornog zakonodavstva. Čak je angažovana i Venecijanska komisija da svojim stručnim znanjem pomogne u procesu iznalaženja rješenja. Sve je bilo uzaludno.⁵⁴

Zaključio bih sljedeće: s jedne strane, ne postoji minimum spremnosti za postizanje političkog kompromisa među političarima i nosiocima javnih funkcija, s druge strane, međunarodna zajednica, uprkos, teoretski mogućem pravljenju dovoljno jakog pritiska, uključujući korištenje tzv. Bonskih ovlasti Visokog predstavnika, neće napustiti svoju isključivo medijativnu ulogu. Samim tim, postoji veoma mala doza optimizma da će se rješenje iznaći.⁵⁵

4.2. Neizvjesnost zbog postupka ocjene ustavnosti Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

Uz sve moguće, u međuvremenu, javio se dodatni problem. Kako je već u Uvodu opisano, dr. Božo Ljubić, tadašnji predsjedavajući Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, pokrenuo je postupak apstraktne ocjene ustavnosti isključivo odredbi Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Ranije sam pokazao da Izborni zakon Bosne i Hercegovine mora slijediti normativna rješenja iz Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Međutim, od tog principa je državni zakonodavac odstupio u jednom malom, ali bitnom dijelu, koji je očigledno isprovocirao kompletan postupak u predmetu U-23/14.

Nakon Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U-23/14, te nakon što je prošlo izvjesno vrijeme, a ona nije implementirana po želji i volji predstavnika Hrvatske demokratske zajednice, Borjana Krišto, predsjedavajuća Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine pokrenula je postupak apstraktne ocjene ustavnosti člana IV.A.8 st. 3 Ustava

⁵³ U tom smislu *inter alia* pogledati: intervju sa predsjedavajućim Predsjedništva Bosne i Hercegovine od 01. 08. 2018, dat za Televiziju N1, dostupan na: <http://ba.n1info.com/a276674/Vijesti/Vijesti/Gledajte-na-N1-Razgovor-s-Bakrom-Izetbegovicem>, očitavanje: 05. 09. 2018; prilog „Šta su dogovorili SDA, SBB, SDP i DF“, od 06. 04. 2018, dostupan na: <http://ba.n1info.com/a253170/Vijesti/Vijesti/Sta-su-dogovorili-SDA-SBB-SDP-i-DF.html>, očitavanje: 05. 09. 2018.

⁵⁴ Vidjeti, između ostalog, 53rd Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on BiH to the Secretary-General of the UN (53. Izvještaj Visokog predstavnika za implementaciju Mirovnog sporazuma generalnom sekretaru UN-a, prevod autora), od 05. 08. 2018, dostupan na: <http://www.ohr.int/?p=99230>, očitavanje: 05. 09. 2018; članak „Mostarizacija Bosne i Hercegovine“, iz 2018, dostupno na: <https://www.dw.com/bs/mostarizacija-bosne-i-hercegovine/a-43344717>; očitavanje: 05. 09. 2018; članak Venecijanska komisija poručila da se problem Izbornog zakona može riješiti i na nivou FBiH, od 24. 05. 2018, objavljen na: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/venecijanska-komisija-porucila-da-se-problem-izbornog-zakona-moze-rijesiti-i-na-nivou-fbih/180524039>, očitavanje: 01. 09. 2018.

⁵⁵ Više o Bonskim ovlastim v. Steiner/Ademović (bilj. 20), s. 724. *et sequ*, sa daljnjim referencama.

Federacije Bosne i Hercegovine, koji se tiče izbora delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.⁵⁶ Ovakav potez je neproblematičan iz perspektive praktične politike Hrvatske demokratske zajednice. On je ipak politički veoma nekorektan. Naime, ako je Hrvatska demokratska zajednica zastupala stanovište da je princip pariteta, sa odstupanjem za grupu „Ostalih“, po formuli „17 + 17 + 17 + 7“, u kombinaciji sa principom maksimalno moguće etničke proporcionalnosti, tj. legitimnog zastupanja naroda, jedini princip koji je opravdan trenutno u kontekstu Ustava Bosne i Hercegovine (kao višeg pravnog standarda), tada bi bilo politički korektno da je dr. Božo Ljubić odmah, već 2014. godine, istovremeno osporio i odredbe Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Očigledno je da je politička kalkulacija spriječila da se to uradi. Jer, ovakvim potezom je Ustavni sud Bosne i Hercegovine sada stavljen pod pritisak, ako ni zbog čega, onda zbog ograničenog vremena. S druge strane, zbog dinamike odvijanja procesa reforme izbornog zakonodavstva, ovakav potez je učinio sve napore i prijedloge hipotetskim. Sasvim su dvije različite stvari ukoliko se želi izvršiti reforma izbornog zakonodavstva u smislu Odluke U-23/14 u situaciji u kojoj egzistira odredba člana IV.A.8 st. 3 Ustava Federacije BiH i u kojoj ne postoji ova odredba (ako bi se i ona proglasila neustavnom). Zbog toga, sva moguća rješenja, do nove odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, moraju uzeti obje situacije u obzir: i ako odredba bude proglašena ustavnom, i ako bude proglašena neustavnom.

Ipak, veoma je interesantno napomenuti da je koncept norme člana IV.A.8 st. 3 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine izvorni vašingtonski koncept, po Sporazumu od 01. marta 1994. godine. Naime, početni tekst ovog ustava⁵⁷ sadržavao je ovu normu.⁵⁸ Prema tome, radi se o zahtjevu koji ima za cilj da promijeni vašingtonske principe ustroja Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Naravno, izmjene ustavnih rješenja nisu nemoguće, čak i ako ona imaju svoje uporište u međunarodnim ugovorima. To je obrazložio Evropski sud za ljudska prava u Presudi „*Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*“. Međutim, treba naglasiti da je upravo Hrvatska demokratska zajednica bila jedna od glavnih ugovarača vašingtonskih principa ustroja Federacije, uključujući onaj za Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

5. Izborni proces 2018. godine u Bosni i Hercegovini: *quo vadis?*

Nema sumnje da je izborni proces 2018. godine ugrožen u svojim temeljima. Naime, analiza pokazuje da je normativni okvir i pravni osnov za Izbore zakazane za 07. oktobar 2018. godine toliko upitan da je održavanje i objavljivanje rezultata, posebno u dijelu koji se tiče određivanja broja i strukture delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, veliki rizik. Rješenje ove krize zavisi od više institucija, njihove odgovornosti prema ovoj situaciji, pravilnosti njihovog postupanja i brzine djelovanja. Tu mislim, prije svega, na Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Centralnu izbornu komisiju Bosne i Hercegovine, te zakonodavna tijela kako na državnom tako i na federalnom nivou.

⁵⁶ Predmet se vodi pod poslovnim brojem U-3/18. U dosadašnjem toku postupka, obavljena je dana 22. 03. 2018. preliminarna rasprava pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine na 109. plenarnoj sjednici, na kojoj je zaključeno, *inter alia*, da se od Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu zatraži da u svojstvu *amicus curiae* (prijatelja suda) ponudi svoje mišljenje o ovom pitanju. Predmet je u radu.

⁵⁷ *Sl. nov. FBiH* 1/94.

⁵⁸ Norma je glasila: „[...] U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan delegat ostalih iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog poslanika u svom zakonodavnom tijelu [...]“.

U nastavku ću iznijeti preporuke za dvije hipotetičke situacije, s obzirom da Bosna i Hercegovina jeste na raskrižju dva moguća pravna scenarija:

prva se odnosi na situaciju u kojoj bi zakonodavna tijela ostala pasivna i/ili neuspješna u smislu zakonodavnog prilagođavanja pravnog okvira za izbore sa ustavnim i međunarodnim standardima i da Ustavni sud Bosne i Hercegovine, do izbora:

- ne donese odluku u predmetu U-3/18, te da odredba člana IV.A.8 st. 3 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine ostane na snazi;
- donese odluku u predmetu U-3/18, ali da se odredba člana IV.A.8 st. 3 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine proglašuje ustavnom;
- donese odluku u predmetu U-3/18, kojom bi odredbu člana IV.A.8 st. 3 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine proglašio neustavnom, ali koja ne bi stupila na snagu do 07. oktobra 2018. godine;

druga se odnosi na situaciju u kojoj bi do izbora:

- zakonodavna tijela uspješno prilagodili pravni okvir za izbore sa ustavnim i međunarodnim standardima, i/ili
- Ustavni sud Bosne i Hercegovine donio obavezujuću odluku u predmetu U-3/18, kojom bi se odredbu člana IV.A.8 st. 3 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine stavila van snage. „Obavezujuća odluka“ podrazumijeva da ona do 07. oktobra 2018. godine stupi na snagu.

5.1. Prva situacija

U svim slučajima iz prve situacije, izbori će se morati održati po legislativi koja je važila u vrijeme donošenja Odluke o raspisivanju i održavanju Općih izbora u Bosni i Hercegovini 2018. godine i propisa koji će važiti u vrijeme održavanja izbora (na dan 07. oktobar 2018. godine). U drugoj situaciji, izbori će se morati održati po novoj legislativi koja bude nametnuta, bilo samom odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, bilo dodatnim intervencijama državnog ili federalnog zakonodavca.

Iz prethodnog se može zaključiti da bi Ustavni sud Bosne i Hercegovine, koliko god mu je teško, morao preuzeti odgovornost u ovakvoj situaciji i donijeti odluku u predmetu U-3/18 u najskorije vrijeme. U svakom slučaju, odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, ukoliko bi išla u pravcu neustavnosti odredbi člana IV.A.8 st. 3 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, morala bi tu odredbu odmah staviti van snage, a ne davati rok Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da je mijenja, jer bi daljnja egzistencija te neustavne odredbe izazvala još veće sukobe u državi. Ukoliko bi odluka išla u pravcu ustavnosti odredbi člana IV.A.8 st. 3 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, onda bi situacija bila znatno jasnija. Državni zakonodavac bi morao prepisati odredbu člana IV.A.8 st. 3 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine u Izborni zakon Bosne i Hercegovine. Time bi se riješio kompletan problem, barem kada je u pitanju izvršenje Odluke U-23/14.

Konačno, ne manje bitno, ne postoje izgledi da se ova kriza riješi intervencijom međunarodne zajednice, uključujući mogućnost korištenja Bonskih ovlasti Visokog predstavnika.⁵⁹

U slučaju da sve ostane isto kao što je u vrijeme pisanja ove analize (datum: 15. septembar 2018. godine), jedino aktivna će biti Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine u smislu provođenja izbora. Može se zaključiti sa velikim stepenom pravne sigurnosti da Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine, prije svega, iz pravnih razloga, ali i opštih, društvenih i političkih, ne bi nikako smjela pokušati *riješiti* problem neregulisanosti pravnog osnova za izbore delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine koja je nastala donošenjem Odluke U-23/14. Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine je jednom već pokušala da to pripremi/uradi. Bili smo očevici kakvu je to reakciju izazvalo.

Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine se u ovom slučaju mora držati „slova zakona“. To je imperativ principa pravne države u smislu člana I/2 Ustava Bosne i Hercegovine. To znači da će ona morati primijeniti postojeći član 8 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, bez obzira šta je trenutno ili u tom trenutku regulisano u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine. To je jedini ispravan pravnodržavnički pristup. To znači, ukoliko ne bude zakonodavnih promjena, već sve ostane isto, broj i struktura delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine bila bi zasnovana na principima pariteta i sa principom maksimalno moguće etničke proporcionalnosti. To je trenutno rješenje koje zagovara Hrvatska demokratska zajednica: to su trenutna rješenja iz člana 8 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

Kada se to, pak, desi, postoji velika vjerovatnoća da bi se, pored potencijalnih nemira u državi i velikih političkih tenzija, pokretali postupci pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine. Jer, trenutna rješenja iz Izbornog zakona Bosne i Hercegovine su u suprotnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, ali i standarda Evropske konvencije za ljudska prava. Ovakva situacija zasigurno državu Bosnu i Hercegovinu vodi ka krizi demokratije u državi.

5.2. Druga situacija

5.2.1. Uloga Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine mora se potruditi, bez obzira na trenutne postupke pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine i neizvjesnosti koje vladaju, postupati po nalogu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine iz Odluke U-23/14, te dopuniti i izmijeniti relevantne odredbe Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Sve dok Ustavni sud Bosne i Hercegovine ne donese drugačiju odluku, ili Parlament Federacije Bosne i Hercegovine ne izmijeni Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, državni zakonodavac bi morao u Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine jednostavno prepisati odredbu člana IV.A.8 st. 3 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, jer je to viši pravni akt u odnosu na Izborni zakon Bosne i Hercegovine. To je imperativ pravne države i principa normativno-hijerarhijske usklađenosti pravnih normi. Time bi se, također, riješio kompletan problem kada je u pitanju izvršenje Odluke U-23/14, sve dok je odredba člana IV.A.8 st. 3 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine na snazi.

⁵⁹ Još 10. 06. 2017. godine, Visoki predstavnik Valentin Inzko je u intervjuu datom listu *Oslobođenje* jasno poručio da neće koristiti Bonske ovlasti, te da „građani BiH imaju bonske ovlasti“. *Oslobođenje*, Valentin Inzko u intervjuu za Oslobođenje: „Građani BiH imaju bonske ovlasti“, dostupno na: <https://www.oslobodjenje.ba/dosjei/intervjui/valentin-inzko-u-intervjuu-za-oslobodenje-gradani-bih-imaju-bonske-ovlasti>, očitavanje: 07. 09. 2018.

5.2.2. Uloga Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine ima veoma bitnu ulogu. Naravno, i njegovo djelovanje zavisi od toga da li će Ustavni sud Bosne i Hercegovine, u predmetu U-3/18, donijeti pozitivnu ili negativnu odluku u pogledu ustavnosti odredbi člana IV.A.8 st. 3 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Međutim, do tada, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine ima punu diskreciju da tumači *sporedna dejstva* iz Odluke U-23/14 i razmatra kako zaključci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine iz Odluke U-23/14 utiču na odredbe člana IV.A.8 st. 3 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Drugim riječima, postavlja se pitanje da li će se navedeni zaključci primjenjivati, također, na član IV.A.8 st. 3 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine ili ne!

S druge strane, a i u skladu sa mišljenjem Venecijanske komisije, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine može riješiti krizu, uključujući način izvršenja Odluke U-23/14, ukoliko usvoji prijedlog Zakona o izbornim jedinicama i broju mandata Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Naime, federalni zakonodavac ima nepobitne pravne osnove za regulisanje dva pitanja:

- normativno regulisanje „broja, strukture i način izbora delegata“;
- normativno regulisanje tzv. višečlanih izbornih jedinica.

Što se tiče prvog pravnog osnova, usvajanje prijedloga Zakona o izbornim jedinicama i broju mandata Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ima svoju ustavnu osnovu u normi člana IV.A.8 st. 2 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. *Ergo*, federalni zakonodavac bi imao nadležnost u punom kapacitetu da donese zakon u pogledu „broja, strukture i način izbora delegata“. Ako bi se to desilo, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine morala bi prihvatiti takav zakon kao primarnu pravnu normu u pogledu pravne regulacije „broja, strukture i način izbora delegata“. Ona bi morala poštovati takav zakon ne samo po osnovu pravnog principa *lex posterior derogat lege priori*,⁶⁰ već i po osnovu obaveze poštivanja volje federalnog ustavotvorca. Jer, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine je materiju regulisanja „broja, strukture i način izbora delegata“ prepustio „zakonodavcu“, bez određivanja na kojeg zakonodavca se to odnosi. Prema tome, i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine je konkurentno nadležan sa državnim zakonodavcem. Pravnotehnički gledano, to znači da Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine mora tumačiti Poglavlje 20 – Prelazne i završne odredbe člana 20.16.A st. 1 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine u vezi sa novim federalnim Zakonom o izbornim jedinicama i broju mandata Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

Što se tiče drugog pravnog osnova, u samom članu 20.13 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine je jasno propisano da zakonska rješenja iz državnog zakona važe sve dok nadležni entitet ne donese svoj propis.⁶¹

⁶⁰ O primjeni tog principa u okviru sistemskog tumačenja v. Ž. Harašić, Dometi sistemskog tumačenja u pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 2/2009, ss. 315-335.

⁶¹ Čl. 20.13 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (bilj. 1) glasi: „Dok entiteti ne osnuju višečlane izborne jedinice, važe sljedeće višečlane izborne jedinice“.

5.3. Pravne solucije za pitanja van obaveza iz Odluke Ustavnog suda BiH U-23/14

5.3.1. Popis iz 1991. ili iz 2013. godine?

Iako nije bilo predmet niti predmeta U-23/14, a nije ni predmet odlučivanja u predmetu U-3/18, iz dosadašnje analize jasno je da je pitanje primjene statističkih podataka iz popisa iz 1991. ili onog iz 2013. godine sporno pravno pitanje. Ovdje je već ukazano na neusaglašenost odredbi koje regulišu ovog pitanje iz Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, s jedne strane, i Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, s druge strane. S obzirom na *spor* koji postoji, mora se, prije svega, usaglasiti pravni stav oko pitanja koji popis se primjenjuje. Predmetna analiza je pokazala da se u slučaju institucija Federacije Bosne i Hercegovine primjenjuje i dalje popis iz 1991. godine, tj. sve dok se Aneks 7 uz Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini faktički i formalno ne provede!

Pitanje neusaglašenosti normi se može riješiti ili ciljnim pokretanjem postupka ocjene ustavnosti sporne odredbe iz Izbornog zakona Bosne i Hercegovine pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine ili, pak, intervencijom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, tako što će se izmjenom člana Poglavlje 20 – Prelazne i završne odredbe člana 20.16.A st. 2 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ispoštovati Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. Time bi se, po našem mišljenju, dovela ova norma u sklad i normom st. 1 istog člana, koji upravo reguliše da će se do provedbe Aneksa 7 uz Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, u vezi sa materijom iz Poglavlja 10 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine,⁶² primjenjivati popis iz 1991. godine.

5.3.2. Diskriminatorna pozicija „Ostalih“ u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine

Naprijed sam pokazao da etnička (ne)pripadnost ne može biti kriterij da određena politička zajednica u Bosni i Hercegovini uživa više prava od druge zajednice. Prema tome, bez obzira na svoju brojnost, grupa „Ostalih“ bi morala imati, po osnovu primjene principa pariteta, identičan broj delegata kao i pripadnici konstitutivnih naroda. Ovo pitanje se može riješiti ili ciljnim pokretanjem postupka ocjene ustavnosti sporne odredbe člana 10.10 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine i člana IV.A.6 st. 2 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine ili, pak, intervencijom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, tj. Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

6. *Excursus*: ustavnost Ustava Federacije Bosne i Hercegovine u slučaju da odredbe člana IV.A.8 st. 3 budu proglašene neustavnim

Pretpostavimo da Ustavni sud Bosne i Hercegovine, u predmetu U-3/18, donese odluku i proglasi neustavnom odredbu člana IV.A.8 st. 3 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. S obzirom na zaključak iz Odluke u predmetu U-23/14 ovakav ishod nije nevjerovatan. Naime, u toj Odluci postoji nekoliko eksplicitnih pravnih sentenci koje ozbiljno navode na ovakav zaključak. Primjera radi, u t. 50 Ustavni sud Bosne i Hercegovine zaključuje: „*Nesporno je da iz navedenog proizlazi da je osnovna zadaća Doma naroda zaštita konstitutivnosti naroda. [...] Dom naroda nije Dom federalnih jedinica nego Dom konstitutivnih naroda*“ U t. 51 se navodi:

⁶² Ovo poglavlje reguliše sve u vezi sa Parlamentom Federacije Bosne i Hercegovine.

„Iz prethodne analize slijedi da pravo na demokratsko odlučivanje koje se ostvaruje legitimnim političkim predstavljanjem mora biti zasnovano na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa.“ Nadalje, osvrćući se na odredbu člana 10.12 st. 2 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine ukazuje:

„[...] Naime, ako se ima u vidu da ove odredbe daju mogućnost pripadniku konstitutivnog naroda da bude izabran u Dom naroda čak i u krajnjem, ali mogućem slučaju da je ta osoba jedini pripadnik nekog od konstitutivnih naroda u jednom od kantona, pod uvjetom da je izabrana u zakonodavno tijelo tog kantona na neposrednim izborima, a da je nakon toga ne biraju pripadnici tog konstitutivnog naroda u Dom naroda, više je nego očito da navedene odredbe omogućavaju da predstavnicima jednog konstitutivnog naroda u zakonodavnom tijelu kantona legitimitet daju predstavnici drugog konstitutivnog naroda, odnosno jedan takav delegat ima isti „kapacitet“ u Domu naroda kao i bilo koji drugi delegat kojeg su izabrali pripadnici, odnosno delegati samo iz tog konstitutivnog naroda. Dakle, očito je da navedene odredbe impliciraju da pravo na demokratsko odlučivanje isključivo legitimnim političkim predstavljanjem neće biti zasnovano na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa.“

Bez obzira na pitanje da li se sa ovakvom Odlukom treba složiti, ona je „konačna i obavezujuća“ u smislu člana VI/5 Ustava Bosne i Hercegovine i mora se poštivati. Isti slučaj će biti i sa odlukom u predmetu U-3/18, kakva god ona bude. Međutim, ako bi se odredba člana IV.A.8 st. 3 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine stavila van snage, doći će neminovno do poremećaja demokratskog karaktera Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. To će zahtijevati ili novi postupak pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine ili daljnju reformu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine!

Naime, ako se Ustavni sud Bosne i Hercegovine opredijeli za nužnu primjenu principa pariteta i maksimalno moguće etničke proporcionalnosti konstitutivnih naroda, jasno je da će mnogi građani ostati bez pasivnog prava glasa u Dom naroda Parlamenta Bosne i Hercegovine. Kao što je i u argumentaciji dr. Bože Ljubića navedeno, princip etničke proporcionalnosti konstitutivnih naroda ili tzv. princip legitimnog predstavljanja zahtijeva legitimitet naroda, a ne građana iz određenog naroda. Matematički gledano, to znači da svaki delegat u svakom od klubova konstitutivnih naroda u procentualnom smislu nosi 5,88% legitimiteta konstitutivnog naroda sa određenog kantona iz kojeg je izabran ($17 \times 5,88 = 100\%$). Drugim riječima, svaki kanton, koji nema minimalno 5,88% stanovništva iz određenog konstitutivnog naroda, ne bi mogao ni predlagati delegata u Dom naroda Parlamenta Bosne i Hercegovine iz tog naroda, bez obzira što bi jedan ili više skupštinskih vijećnika iz tog naroda bio izabran u kantonalnu skupštinu glasovima građana. Posljedično, svi građani tog konstitutivnog naroda bili bi lišeni pasivnog prava glasa u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

Statistički gledano, to bi, na primjer, značilo sljedeće: prema popisu iz 1991. godine, primjenjujući podatke na teritoriju današnje Federacije Bosne i Hercegovine i njenih pojedinačnih kantona, U Federaciji Bosne i Hercegovine živi ukupno 2.739.237 stanovnika, od toga 1.392.533 Bošnjaka, 589.613 Hrvata, 531.861 Srba i 225.221 pripadnika „Ostalih“. Prema tome, ukoliko na jednoj teritoriji kantona nema najmanje 81.913 Bošnjaka ili 31.285 Srba, ili 34.683 Hrvata, ili 32.174 pripadnika „Ostalih“, taj kanton nema pasivno pravo glasa za Dom naroda Parlamenta Bosne i Hercegovine. Po automatizmu, cjelokupan Bosansko-podrinjski kanton će biti isključen iz participacije za sve političke zajednice, uključujući 26.296 Bošnjaka.

Slično, 12.045 Bošnjaka iz Kantona broj 10 nemaju više bilo kakvu šansu za izbor. Slično je, na primjer, sa 11.298 Hrvata iz Unsko-sanskog kantona.⁶³ Takvih primjera ima dosta.

Konsekventno, čak i ako bi se različit tretman građana u pogledu uživanja pasivnog izbornog prava moglo opravdati argumentacijom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine iz Odluke U-23/14 i javnim interesom u vidu provođenja tzv. legitimnog predstavljanja, ne može se izbjeći zaključak da bi Dom naroda Parlamenta Bosne i Hercegovine postao deficitaran u pogledu legitimiteta u odnosu na Predstavnički dom Parlamenta Bosne i Hercegovine. Jer, legitimitet delegata Doma naroda Parlamenta Bosne i Hercegovine je „krnji“ legitimitet upravo zato što u izboru ovog organa ne učestvuje svaki birač Federacije Bosne i Hercegovine.

Dodatna diskrepancija u legitimitetu ogledala bi se u tome da se legitimitet pojedinih delegata znatno razlikuje. Primjera radi, legitimitet jednog delegata Bošnjaka bio bi *de facto* jači od legitimiteta jednog Hrvata za preko 250%, a od pripadnika Ostalih čak preko 600%.⁶⁴

S druge strane, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine polazi od toga da su oba doma u potpunosti ravnopravna. Oba doma imaju trenutno apsolutno iste nadležnosti, a različit legitimitet. Drugim riječima, bez obzira da li se radi o pitanju koje se tiče vitalnog nacionalnog interesa ili ne, oba doma raspravljaju ravnopravno i odlučuju o svim pitanjima. To vodi ka zaključku da bi takva situacija bila nedemokratska. Upravo zbog toga, a cijeneći očigledne upute Ustavnog suda Bosne i Hercegovine da Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine pretvori u istinski „dom naroda“ sa mehanizmom „veta“, daljnjom revizijom Ustava Federacije Bosne i Hercegovine bi se ovom Domu morale reducirati nadležnosti isključivo na pitanja zaštite vitalnog nacionalnog interesa koji je definisan u članu IV.A.17a Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Tada bi se moglo, štaviše, doći do zaključka da grupa „Ostalih“ i ne mora da bude birana u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, jer su pripadnici „Ostalih“ politička, a ne etnička zajednica i zahtjeva političku ravnopravnost u uživanju prava u odnosu na pripadnike konstitutivnih naroda. S obzirom da kao takva ne može imati „vitalni nacionalni interes“, njihovo prisustvo u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine bilo bi neopravdano. Time bi se riješila i dilema oko implementacije presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetima koji se tiču pripadnika „Ostalih“, a o kojima je bilo riječi u ovoj analizi. Ovakvo rješenje bilo bi, štaviše, komplementarno sa ustavnim rješenjima U Republici Srpskoj.⁶⁵

⁶³ Podaci iz privatne arhive autora.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Čl. 70 Ustava Republike Srpske (*Sl. gl. RS* 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 31/02, 98/03 i 117/05; zaključno sa amandmanom CXXI) predviđa postojanje Vijeća naroda kao zakonodavnog organa koji ima za cilj isključivo da štiti vitalni nacionalni interes Bošnjaka, Hrvata i Srba.

Summary

General Elections in Bosnia and Herzegovina 2018: Legal Thriller without Happy End?

The general elections in Bosnia and Herzegovina, which are to be held in October 2018, are questioned. Due to the failure to comply with the Decision of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina U-23/14, the incompatibility of the Election Law of Bosnia and Herzegovina with the Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina and with the international standards of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, the normative framework for elections has become so deficient that it will require very detailed analysis and reform! There is no time since the elections are coming very soon, and public officials at the state and federal level, motivated by electoral campaigns, have diametrically different attitudes. For a number of years now, the international community, aside from the media and advisory role, will not take any radical measures to enforce the solutions. It is to estimate, therefore, that blockade will occur because of the impossibility of forming power at federal and state level after the elections. This could really turn into a deep crisis of democracy, which might even come close to situation of endangering the security situation in Bosnia and Herzegovina. Fortunately, for such a situation, the High Representative still has Bonn Powers, de iure and de facto!