

Petar Mrkonjić*

Implementacija rezultata Općih izbora 2018. godine u odnosu na izaslanike Doma naroda Parlamenta FBiH

Sadržaj

1. Uvod

2. Pravne posljedice nemogućnosti izbora izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH i njihov utjecaj na ustavni sustav Bosne i Hercegovine

2.1. *Funkcioniranje izvršne i zakonodavne vlasti u Federaciji BiH*

2.2. *Funkcioniranje izvršne i zakonodavne vlasti na državnoj razini*

2.3. *Utjecaj na funkcioniranje vlasti u Republici Srpskoj i kantonima u FBiH*

3. Trenutni ustavni i zakonski okvir za izmjene Izbornog zakona BiH – potencijalni sukob nadležnosti

3.1. *Nadležnost za utvrđivanje pravila o izboru izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH*

3.2. *Položaj i uloga Ustava FBiH u vezi sa izborom izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH u odnosu na Izborni zakon BiH i odluku Ustavnog suda BiH u predmetu U-23/14*

4. Moguća rješenja za provedbu rezultata Općih izbora 2018. godine u odnosu na Dom naroda Parlamenta FBiH

4.1. *Izmjena Izbornog zakona BiH od strane Parlamentarne skupštine BiH*

4.2. *Donošenje zakona na razini FBiH kojim se utvrđuju izborne jedinice za zakonodavno tijelo ovog entiteta*

5. Pregled ostalih ponuđenih rješenja za provedbu rezultata Općih izbora 2018. godine

5.1. *Produžetak mandata trenutnog saziva Parlamentarne skupštine BiH*

5.2. *Sporazum unutar parlamentarne većine trenutnog saziva Parlamentarne skupštine BiH*

5.3. *Moguća intervencija SIP-a podzakonskim aktima*

5.4. *Ovlaštenje Parlamentarne skupštine BiH prema SIP-u da izvrši implementaciju izbornih rezultata*

6. Odluka Visokog predstavnika za BiH

6.1. *Korištenje bonskih ovlaštenja Visokog predstavnika – amnestija neodgovornim političkim elitama*

6.2. *Pravna ograničenja za postupanje Visokog predstavnika*

7. Krah parlamentarne demokracije i vladavine prava u Bosni i Hercegovini u odnosu na odluku Ustavnog suda BiH u predmetu U-23/14

8. Zaključak

* Autor je magistar prava i prokurist u kompaniji EOS MATRIX d.o.o. Sarajevo.

1. Uvod

Odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U-23/14 od 1. prosinca 2016. godine (dalje u tekstu odluka „U-23/14“), koja je donesena po zahtjevu Bože Ljubića kao tadašnjeg predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, pojedine odredbe Izbornog zakona BiH¹ kojima se utvrđuje način izbora izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH proglašene su neustavnim.² Posljedično, ususret Općim izborima 2018. godine koji su raspisani odlukom Središnjeg izbornog povjerenstva Bosne i Hercegovine (SIP)³, ne postoje jasna pravila prema kojima bi se izvršio neizravni izbor izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH, jer do dana pisanja ovog rada još nisu usvojene izmjene Izbornog zakona BiH.

Neprovođenje odluka Ustavnog suda BiH (slučaj Mostar) i Europskog suda za ljudska prava (presude Sejdić i Finci, Pilav i Zornić), postalo je sastavni dio bosanskohercegovačke inačice parlamentarizma. Vrijeme pokazuje da se navedene presude sudova, zajedno sa odlukom U-23/14, mogu svrstati u kategoriju presuda koje se ne mogu provesti bez intervencije međunarodne zajednice, jer njihovo provođenje zahtijeva izravno zadiranje u dejtonsku strukturu Bosne i Hercegovine. Ono što odluku U-23/14 razlikuje od navedenih presuda jesu razorne posljedice do kojih može dovesti njeno neprovođenje. Ovoga puta, posljedice neće biti blagi ukori u izvještajima Europske komisije ili Vijeća Europe, ili potpuno urušavanje svih demokratskih standarda što se trenutno događa u Mostaru. Posljedice neprovođenja odluke U-23/14 mogle bi rezultirati urušavanjem institucija koje omogućavaju ostvarivanje funkcija države od kojih ovisi svakodnevni život građana poput zdravstva, obrazovanja, mirovinskog sustava, sigurnosti itd. Iako je Ustavni sud BiH izrekom odluke U-23/14 naložio Parlamentarnoj skupštini BiH da uskladi neustavne odredbe sa odredbama čl. I/2 Ustavom BiH, u javnom prostoru se u proteklom periodu pojavilo nekoliko potencijalnih rješenja kojima bi se, bez naloženih izmjena Izbornog zakona BiH, omogućio izbor izaslanika u Dom naroda FBiH.

U ovoj analizi želim skrenuti pozornost na razorne pravne posljedice nepostojanja pravila za izbor izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH sa naglaskom na analizu funkcioniranja pojedinih razina vlasti i institucija nakon Općih izbora koji će se održati u listopadu ove godine. Središnji dio ove analize zauzima obrazloženje ponuđenih rješenja za popunjavanje Doma naroda Parlamenta FBiH, odnosno utvrđivanje najprihvatljivijeg rješenja koje će u procesnom i materijalnom smislu zadovoljiti test ustavnosti i zakonitosti. U javnom diskursu dominiraju ideološki narativi koji su lišeni stručnog pravničkog tumačenja granica odluke U-23/14 i mogućnosti njene implementacije u trenutnim ustavnim i zakonskim okvirima. Na koncu ću izložiti neizbježnost intervencije Visokog predstavnika koja ima posebno značenje, s obzirom na to da je od potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH proteklo gotovo 23 godine kao i zbog činjenice da bi takva intervencija imala ulogu deblokade običnog političkog procesa koji predvode neodgovorne političke elite. U zaključnim razmatranjima ću dati svoje viđenje o pravno najispravnijem putu za provođenje odluke Ustavnog suda U-23/14.

¹ 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, 31/16.

² Odlukom je utvrđeno da odredba Potpoglavlja B čl. 10.12 st. 2 u dijelu: „Svatom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe Poglavlja 20 - Prijelazne i završne odredbe čl. 20.16.A st. 2 toč. a-j Izbornog zakona Bosne i Hercegovine nisu u skladu sa čl. I/2 Ustava Bosne i Hercegovine. Odluka dostupna na: http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/_hr/U-23-14-1058444.pdf, očitavanje: 24. 06. 2018.

³ Odluka dostupna na: http://www.izbori.ba/Documents/Opci_izbori_2018/O/Odluka_o_raspisivanju_izbora_2018-bos.pdf, očitavanje: 24. 06. 2018.

2. Pravne posljedice nemogućnosti izbora izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH i njihov utjecaj na ustavni sustav Bosne i Hercegovine

Uzme li se da popunjavanje Doma naroda Parlamenta FBiH neće biti moguće unutar postojećih ustavnih i zakonskih okvira, te pod uvjetom da izostane intervencija Visokog predstavnika za BiH postavlja se pitanje funkcioniranja pojedinih razina vlasti u BiH nakon Općih izbora. U analizama koje se bave problematikom provedbe Općih izbora 2018. u odnosu na Dom naroda Parlamenta FBiH, dominiraju stavovi prema kojima će Republika Srpska i kantoni u FBiH nastaviti nesmetano funkcionirati usprkos nefunkcioniranju vlasti na razini Federacije BiH i države BiH.⁴ Stvari su, ipak, mnogo složenije, jer je ustavni sustav Bosne i Hercegovine kreiran tako da niti jedna razina vlasti nema potpunu funkcionalnu samostalnost.⁵ Osim katastrofičnog scenarija u odnosu na funkcioniranje vlasti na svim razinama, možemo govoriti i o gubitku osnovnog prerogativa države da vrši vlast na određenoj teritoriji, što bi moglo imati negativne posljedice širokih razmjera na život njenih stanovnika.⁶ Ukoliko do 10. studenog 2018. godine (o tome više u točki 4.1) Parlamentarna skupština BiH ne usvoji potrebne izmjene Izbornog zakona BiH, ili ako se ista svrha ne postigne sa nekim drugim rješenjem (o tome više u točki 5), te ukoliko bi izostala intervencija Visokog predstavnika za BiH, Bosna i Hercegovina bi se našla u sljedećoj situaciji.

2.1. Funkcioniranje izvršne i zakonodavne vlasti u Federaciji BiH

Okolnost da Dom naroda Parlamenta FBiH ne bi mogao biti konstituiran za posljedicu bi imalo nemogućnost izbora Predsjednika i Potpredsjednika FBiH⁷ koji imenuju Vladu FBiH.⁸ Nastupila bi, dakle, paraliza izvršne i zakonodavne vlasti u FBiH. Po raspuštanju trenutnog saziva Parlamenta FBiH⁹, trenutna Vlada FBiH bi nastavila raditi u tehničkom mandatu bez odgovarajuće podrške Parlamenta FBiH koji ne bi bio u stanju usvojiti niti jedan zakon s obzirom na poznatu proceduru usvajanja zakona u istovjetnom tekstu u oba doma Parlamenta FBiH. Iako je Ustavom FBiH propisano ovlaštenje da u slučaju opasnosti po zemlju donosi uredbe sa zakonskom snagom kada to Parlament nije u stanju učiniti, Vlada Federacije BiH nije ovlaštena da donosi proračun od kojeg ovisi funkcioniranje svih proračunskih korisnika i FBiH u cjelini. Ukoliko se proračun za fiskalnu godinu ne usvoji do 31. prosinca prethodne fiskalne godine, Parlament FBiH donosi Odluku o privremenom financiranju kojom se može premostiti nedostatak proračuna najkasnije do 31. ožujka tekuće godine. Nakon 31. ožujka tekuće godine

⁴ U uvodnom izlaganju analize *Temeljna načela i modeli za reformu Izbornog zakona BiH* Instituta za društveno-politička istraživanja navodi se: „U spomenutom slučaju, jedine razine vlasti koje će imati puni izborni legalitet i legitimitet te funkcionirati u punom kapacitetu biti će Republika Srpska (Narodna skupština i Vijeće naroda RS-a, Predsjednik RS-a i Vlada RS-a) i kantoni unutar FBiH (kantonalne skupštine i vlade kantona).“ Analiza dostupna na: <http://www.idpi.ba/temeljna-nacela-i-modeli-za-reformu-izbornog-zakona-bih/>, očitavanje: 24. 06. 2018.

⁵ Najbolji primjer za to su odredbe Ustava BiH kojima se izbor Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH provodi u zakonodavnim tijelima entiteta. Sa druge strane, funkcioniranje entiteta izravno ovisi o poreznim prihodima koji se prikupljaju na državnoj razini.

⁶ N. Ademović od 18:20 govori o „totalnom kolapsu“. Dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=aw2h-onAga8>, očitavanje: 24. 06. 2018.

⁷ Procedura izbora Predsjednika i Potpredsjednika FBiH započinje sa njihovim nominiranjem u Domu naroda FBiH u skladu sa čl. IV B/1 Ustava FBiH.

⁸ Čl. IV B/2 Ustava FBiH.

⁹ Ustav FBiH propisuje četverogodišnji mandat za oba doma Parlamenta FBiH.

prestaju se izvršavati rashodi do donošenja proračuna.¹⁰ Potpuni prestanak funkcioniranja FBiH mogao bi spriječiti samo Visoki predstavnik donošenjem Odluke o privremenom financiranju, a potom i proračuna FBiH.

2.2. Funkcioniranje izvršne i zakonodavne vlasti na državnoj razini

Za razliku od FBiH u kojoj bi se dogodila paraliza i izvršne i zakonodavne vlasti, državnu razinu bi zadesila paraliza zakonodavne vlasti u vidu nemogućnosti konstituiranja Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH jer 2/3 njegovih izaslanika koji dolaze iz FBiH biraju izaslanici u Domu naroda Parlamenta FBiH. Međutim, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine bi se, u skladu sa čl. V/4 Ustava BiH, moglo formirati i funkcionirati u okvirima svojih ustavnih i zakonskih ovlaštenja. Razlika je i u proračunskoj proceduri s obzirom da državni Zakon o financiranju institucija BiH¹¹ predviđa mogućnost financiranja tekućih rashoda neophodnih za funkcioniranje institucija Bosne i Hercegovine.¹² Međutim, funkcija proračuna ne može biti ostvarena u punom kapacitetu bez funkcioniranja državnog zakonodavnog tijela. Kao i u slučaju FBiH, potpuni prestanak funkcioniranja državne razine vlasti mogao bi spriječiti samo Visoki predstavnik donošenjem proračuna.

2.3. Utjecaj na funkcioniranje vlasti u Republici Srpskoj i kantonima u FBiH

U smislu konstituiranja zakonodavne i izvršne vlasti u Republici Srpskoj i kantonima u FBiH, izbori bi se mogli u potpunosti implementirati. Međutim, nefunkcionalnost zakonodavne vlasti na državnoj razini bi za Republiku Srpsku moglo imati velike posljedice u vidu nemogućnosti inozemnog zaduživanja ovog entiteta.¹³ Nadalje, u odnosu na policijska tijela koja funkcioniraju na državnoj razini (Granična policija BiH, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH i Državna agencija za istrage i zaštitu BiH) problem je u nemogućnosti imenovanja članova Neovisnog odbora Parlamentarne skupštine BiH koji ima odlučne nadležnosti u izboru rukovoditelja navedenih policijskih tijela. Kada su u pitanju Kantoni u FBiH, njima prijete potpuna paraliza zbog činjenice da bi bilo ugroženo funkcioniranje fiskalne vlasti u FBiH u dijelu izravnih poreza, od čega ovisi financiranje kantona.

3. Trenutni ustavni i zakonski okvir za izmjene Izbornog zakona BiH – potencijalni sukob nadležnosti

3.1. Nadležnost za utvrđivanje pravila o izboru izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH

Odluka U-23/14 je pokazala svu manjkavost Ustava BiH u pogledu propisivanja nadležnosti za donošenje izbornih pravila za izbor izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH. Iako su dosadašnji izbori za ovo tijelo provedeni u skladu sa Izbornim zakonom BiH, nadležnost države u pogledu propisivanja izbornog sustava za zakonodavna tijela entiteta nije jasna sama po sebi. Ustav BiH ne sadrži eksplicitne odredbe na osnovu kojih bismo mogli zaključiti da je

¹⁰ Više o proceduri usvajanja proračuna FBiH u Zakonu o proračunima u FBiH, *Sl. nov. FBiH* 102/13.

¹¹ *Sl. gl. BiH* 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13.

¹² Čl. 11 Zakona o financiranju institucija BiH, *Sl. gl. BiH* 61/04, 49/09.

¹³ Za inozemno zaduživanje entiteta u konačnici je potrebna ratifikacija Parlamentarne skupštine koja podrazumijeva istovjetnu odluku oba njena doma.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ovlaštena za donošenje izbornog zakona kojim bi se regulirao izbor entitetskih zakonodavnih tijela.¹⁴ Suprotno izričitom stavu Venecijanske komisije¹⁵, mišljenja sam da nadležnost BiH za reguliranje ove materije ne proizlazi jasno iz Aneksa 3 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH. Osnivanje Privremenog, a potom i Stalnog izbornog povjerenstva kao tijela za provedbu izbora na teritoriji čitave BiH ne može samo po sebi značiti jasan i nedvosmislen prijenos nadležnosti sa entiteta na BiH (Iako se ne može isključiti uspostavljanje akcesorne nadležnosti na nivou države u okvirima običajnog ustavnog prava). Ovo posebno u kontekstu uloge povjerenstva koja je usmjerena isključivo u pravcu provedbe izbora.¹⁶

Ipak, ustavna osnova za razgraničenje nadležnosti u odnosu na izborna pravila za zakonodavna tijela entiteta u korist Parlamentarne skupštine BiH proizlazi iz čl. IV/4 Ustava BiH koji propisuje da je *Parlamentarna Skupština BiH ovlaštena donositi zakone koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine po ovom Ustavu*. „Vršenje funkcija Skupštine“ treba shvatiti kao potrebu da ova institucija nesmetano provodi svoje ustavne nadležnosti, što je neraskidivo povezano sa načinom konstituiranja domova te iste Skupštine. Ako se zna da Ustav BiH propisuje da izaslanike Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH biraju izaslanici Doma naroda Parlamenta FBiH (izaslanici iz FBiH) i zastupnici u Narodnoj skupštini RS (izaslanici iz RS), onda je jasno da izbor ovih tijela treba regulirati Parlamentarna skupština BiH, jer od njihovog funkcioniranja ovisi funkcioniranje Parlamentarne skupštine BiH. Iz toga slijedi da bi reguliranje izbora izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH na razini FBiH bilo protivno članku IV/4 Ustava BiH.

Iako je za funkcioniranje Parlamentarne skupštine BiH nužno da Parlamentarna skupština BiH utvrdi pravila izbora izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH, članak 1 Izbornog zakona BiH je neprecizan u smislu da samo „utvrđuje principe“ koji važe za izbor izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH.¹⁷ Utvrđujući samo principe, Parlamentarna skupština BiH *de facto* prenosi vlastitu nadležnost reguliranja izbora izaslanika Doma naroda Parlamenta FBiH na entitetsku razinu. Ali, suprotno članku 1 kojim vlastiti opseg ograničava na utvrđivanje principa za izbore, Izborni zakon BiH faktički do posljednjeg detalja regulira izbor izaslanika u Dom naroda

¹⁴ U čl. IV/2 Ustava BiH je propisana nadležnost Parlamentarne skupštine BiH za donošenje zakona kojim će se regulirati izbori za Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH, dok je u čl. V/1 propisana ista nadležnost u odnosu na izbor članova Predsjedništva BiH. Također, u čl. IV/1 Ustava BiH je propisan i način izbora izaslanika u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.

¹⁵ Venecijanska komisija u svojstvu *amicus curiae* u predmetu pred Ustavnim sudom broj U-23/14 je ustvrdila da konstituiranje Stalnog izbornog povjerenstva koje je nezavisno od entiteta i koje ima nadležnost da provodi sve izbore u BiH, kao i da usvaja izborna pravila i propise, predstavlja prijenos nadležnosti sa entiteta na državu BiH u skladu sa čl. III/5 Ustava BiH. Venecijanska komisija u svom mišljenju zaključuje da Aneks 3 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH predstavlja odgovarajući način prijenosa nadležnosti na državu. Mišljenje dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)024-e), očitavanje: 24. 06. 2018.

¹⁶ Prema čl. III Aneksa 3 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, izborna pravila koja može donositi Stalno izborno povjerenstvo se odnose na registraciju političkih stranaka, zakonske podobnosti kandidata i glasača, ulogu promatrača izbora, osiguranje otvorene i poštene izborne kampanje te utvrđivanje, objavljivanje i ovjeru konačnih izbornih rezultata. Dakle, radi se o provedbenim nadležnostima koje Središnje izborni povjerenstvo nosi i danas, a samo njegovo konstituiranje se ne može smatrati prijenosom nadležnosti izbornog zakonodavstva na razinu Bosne i Hercegovine.

¹⁷ Čl. 1 Izbornog zakona BiH (bilj. 1) glasi: „Ovim Zakonom uređuje se izbor članova i delegata Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, te utvrđuju principi koji važe za izbore na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.“

Parlamenta FBiH kroz čitavo jedno poglavlje, pa i kroz prijelazne i završne odredbe. U prilog ovoj tezi ide i činjenica da su dosadašnji izbori izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH provedeni upravo u skladu sa Izbornim zakonom BiH, pri čemu na razini FBiH ne postoji propis kojim se regulira izbor izaslanika u ovo tijelo. Promjena kursa političkih subjekata u FBiH u vidu donešenja Izbornog zakona na razini FBiH kojim bi se provela odluka Ustavnog suda BiH U-23/14, otvorila bi sukob nadležnosti države i FBiH koji bi, vrlo vjerojatno, rješavao Ustavni sud Bosne i Hercegovine, po odgovarajućem zahtjevu za ocjenu ustavnosti.

3.2. Položaj i uloga Ustava FBiH u vezi sa izborom izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH u odnosu na Izborni zakon BiH i odluku Ustavnog suda BiH u predmetu U-23/14

Neosporno je pravo Federacije Bosne i Hercegovine da putem vlastitog ustava uspostavlja svoju zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, poštujući pritom Ustav Bosne i Hercegovine. Tako kao dio zakonodavne vlasti, Ustav FBiH uspostavlja Dom naroda Parlamenta FBiH i propisuje principe koji se odnose na njegov sastav i način popunjavanja.¹⁸ Uslijed složenosti ustavnog sustava Bosne i Hercegovine u pogledu izbora izaslanika u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, odnosno ovlaštenja Parlamentarne skupštine BiH da donosi zakone potrebne za vršenje njenih funkcija, Parlamentarna skupština BiH, kroz donošenje Izbornog zakona na razini BiH, zadire u ustavni sustav FBiH. Ustavni sustav FBiH u pogledu izbora izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH već posjeduje jasne konture kroz uspostavljene principe u sastavu i načinu popunjavanja. Sam Ustav FBiH u poglavlju IV/A, članak 8 na nekoliko mjesta predviđa da će se izbor ovih izaslanika dodatno urediti zakonom pri čemu ne navodi na kojoj razini će se ovaj zakon donijeti. Osim sukoba nadležnosti FBiH i države u odnosu na izborna pravila za Dom naroda Parlamenta FBiH, Ustav FBiH na odlučujući način utječe na (ne)mogućnost provedbe odluke Ustavnog suda BiH U-23/14. Naime, u Ustavu FBiH trenutno postoje odredbe koje su na snazi, dok su iste takve odredbe u Izbornom zakonu BiH oglašene neustavnim.¹⁹ Dakle, postavlja se pitanje *da li se uopće može provesti odluka Ustavnog suda BiH U-23/14 protivno Ustavu FBiH koji zapravo uspostavlja Dom naroda Parlamenta FBiH (?)*. Radi se o očiglednoj slabosti ustavnog sustava BiH u kojem jedna razina vlasti uspostavlja zakonodavno tijelo i principe njegovog konstituiranja, dok druga razina vlasti regulira izbor njegovih članova. Iako je jasno u kojem je pravcu potrebno primjeniti odluku Ustavnog suda U-23/14, smatram da njena implementacija neće biti moguća sve dok postoje odredbe u Ustavu FBiH identičnog sadržaja. Unatoč postojanju ovlaštenja Parlamentarne skupštine BiH da regulira izbor izaslanika u Dom naroda Parlamenta

¹⁸ U Mišljenju koji je dao Ured Visokog predstavnika za BiH u svojstvu *amicus curiae* u predmetu pred Ustavnim sudom BiH U-4/18 povodom zahtjeva Borjane Krišto za ocjenu ustavnosti pojedinih odredaba Ustava FBiH, navodi se pet osnovnih principa za konstituiranje Doma naroda FBiH: 1) Izaslanike biraju kantonalne skupštine; 2) Svaki od konstitutivnih naroda je zastupljen sa jednakim brojem izaslanika; 3) Broj izaslanika iz određenog kantona je proporcionalan populaciji tog kantona; 4) Broj izaslanika iz svakog konstitutivnog naroda odražava zastupljenost tog konstitutivnog naroda unutar kantona; 5) Iz svakog kantona se bira barem po jedan izaslanik iz reda svakog od konstitutivnih naroda, pod uvjetom da je barem jedan pripadnik izabran u zakonodavno tijelo kantona. Mišljenje dostupno na: <http://www.ohr.int/?p=99294>, očitavanje: 24. 06. 2018.

¹⁹ Ustavni sud BiH je u odluci U-23/14 proglasio neustavnom rečenicu: „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“, dok Ustav FBiH u članku 8 (3) propisuje da će: „U Domu naroda biti najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu.“ Obrazloženje odluke Ustavnog suda u predmetu U-23/14 ide za promoviranjem principa proporcionalnosti nauštrb jamčenja predstavljanja naroda iz svakog kantona u FBiH što je i dalje jedan od osnovnih principa Ustava FBiH u odnosu na popunjavanje Doma naroda Parlamenta FBiH.

FBiH, mišljenja sam da Parlamentarna Skupština BiH provodeći odluku Ustavnog suda U-23/14 ne može regulirati izbor izaslanika zakonodavnog tijela u suprotnosti sa entitetskim Ustavom koji zapravo uspostavlja to isto tijelo. Kad već regulira izbore za različite razine vlasti, Parlamentarna skupština BiH mora poštivati ustavnu strukturu tih razina vlasti sve dok takva ustavna struktura postoji. Jasno je da ustavna struktura nižih razina vlasti mora biti u skladu sa Ustavom BiH, ali se neusuglašenost pojedinih odredbi entitetskih ustava ne može pretpostavljati sve dok Ustavni sud BiH pojedinu odredbu iz entitetskog ustava ne oglasi neustavnom. Pred Ustavnim sudom BiH se u ovom trenutku nalazi zahtjev za ocjenu ustavnosti koji je podnijela Borjana Krišto, u svojstvu predsjedateljice Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, kojim traži da se čl. 8. (3) poglavlje IV/A Ustava FBiH oglasi neustavnim. Odluka Ustavnog suda BiH kojom bi se ovaj zahtjev odbio značila bi *de facto* nemogućnost provedbe odluke U-23/14, odnosno potrebu za ponovnim zauzimanjem stava Ustavnog suda BiH jednom kada pred ovaj sud stigne zahtjev za ocjenu ustavnosti novih odredaba Izbornog zakona BiH.

4. Moguća rješenja za provedbu rezultata Općih izbora 2018. godine u odnosu na Dom naroda Parlamenta FBiH

4.1. Izmjena Izbornog zakona BiH od strane Parlamentarne skupštine BiH

Najpravilniji način provedbe odluke Ustavnog suda BiH U-23/14 je donošenje izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH od strane Parlamentarne skupštine BiH.²⁰ Ovaj način ima ograničen vremenski rok s obzirom na preostalo trajanje mandata Parlamentarne skupštine BiH. Jednom kad istekne mandat Parlamentarnoj skupštini BiH, više neće biti moguće, bez kršenja nekog propisa, izmijeniti Izborni zakon BiH.²¹ Mandat članova Parlamentarne skupštine BiH nije propisan Ustavom BiH, ali je propisan Izbornim zakonom BiH kao mandat od četiri godine, računajući od datuma objave izbornih rezultata u „Službenom glasniku BiH“.²² Za konkretan problem to znači da mandat zastupnika u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH traje do 10. studenog 2018. godine s obzirom da su izborni rezultati u odnosu na ovaj Dom objavljeni 10. studenog 2014. godine.²³ Kada je u pitanju Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, mandat izaslanika u Domu naroda izabranih iz Republike Srpske traje do 26. prosinca 2018. godine s obzirom je odluka o potvrđivanju posrednih izbora u odnosu na ove izaslanike objavljena dana 26. prosinca 2014. godine²⁴, dok mandat izaslanika u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH iz FBiH traje do 22. siječnja 2019. godine jer je njihov izbor objavljen 22. siječnja 2015. godine.²⁵ Vremensko trajanje mandata je važno utvrditi s obzirom da poslije isteka mandata izabranih zastupnika i delegata ne postoji mogućnost rada Parlamentarne skupštine BiH što za posljedicu ima ustavnu i zakonsku nemogućnost usvajanja željenih izmjena Izbornog zakona BiH. Unatoč činjenici da mandat izaslanika u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH traje do 26. prosinca 2018. godine (izaslanici iz RS), odnosno 22. siječnja 2019. godine (izaslanici iz FBiH), zakonodavna aktivnost Parlamentarne skupštine BiH neće biti

²⁰ Ustavni sud je u izreci odluke naložio Parlamentarnoj skupštini BiH da u roku od 6 mjeseci neustavne odredbe uskladi sa Ustavom BiH.

²¹ O tome N. Ademović u emisiji Kontrasti na Aljazeera Balkans, od 19:15. Dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=aw2h-onAga8&t=477s>, očitavanje: 24. 06. 2018.

²² Čl. 1.3a st. 2 Izbornog zakona BiH (bilj. 1).

²³ Sl. gl. BiH 88/14.

²⁴ Sl. gl. BiH 100/14.

²⁵ Sl. gl. BiH 5/15.

moguća već od 10. studenog 2018. godine, imajući u vidu ustavne odredbe o obvezi usvajanja istovjetnih zakonskih tekstova u oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Treba naglasiti da ni Ustav BiH, ni Izborni zakon BiH ne poznaju tzv. tehnički mandat Parlamentarne skupštine BiH, odnosno produženje trajanja njenog mandata (primjerice do konstituiranja novog saziva Parlamentarne skupštine BiH). Dileme nema, sa danom 11. studenog 2018. godine, izmjene Izbornog zakona BiH neće biti moguće u Ustavom predviđenoj parlamentarnoj proceduri.

4.2. Donošenje zakona na razini FBiH kojim se utvrđuju izborne jedinice za zakonodavno tijelo ovog entiteta

Jedno od spominjanih rješenja za problem popunjavanja Doma naroda Parlamenta FBiH je donošenje zakona u Parlamentu FBiH kojim bi se utvrdile izborne jedinice za Dom naroda Parlamenta FBiH.²⁶ Imajući u vidu odredbe Ustava FBiH kojim se uspostavlja zakonodavna vlast u FBiH kao i izborni principi za njeno konstituiranje, djeluje potpuno prirodno i pravno logično da se izborna pravila za zakonodavnu vlast u FBiH uređuju na razini tog entiteta. Nadležnost je ipak na strani Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, s obzirom na to da je ovaj zakon u dijelu izbora izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH važan za vršenje njenih funkcija (o tome vidjeti točka 3.1). Sa takvim tumačenjem nije usklađen članak 1 Izbornog zakona BiH koji, zapravo, daje sliku podijeljene nadležnosti između države i FBiH: njime se utvrđuju „*principi koji važe za izbore na svim razinama vlasti u BiH*“. Takva formulacija iz navedenog članka implicira nadležnost nižih razina vlasti da vlastitim propisima detaljnije urede oblast izbora. Parlamentarna skupština BiH kroz čl. 20.16 st. 1 ipak preuzima punu nadležnost nad ovim pitanjem tako što propisuje da će se izbori izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH provoditi u skladu sa ovim člankom do potpune provedbe Aneksa 7 Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Na taj način Parlamentarna skupština BiH ne ostavlja dilemu ni prostor da FBiH vlastitim propisom određuje izborne jedinice u odnosu na Dom naroda FBiH. Međutim, razgraničenje nadležnosti ne može propisati zakon već isključivo ustav.²⁷ Iz toga proizlazi da se Izbornim zakonom BiH ne može osporiti ovlaštenje FBiH da pitanje izbornih jedinica uređuje vlastitim propisima ukoliko za takvo djelovanje postoji ustavni temelj. Iako neke odrednice ustavnog sustava BiH i FBiH upućuju na zaključak da se izbor izaslanika može propisati na razini FBiH, mišljenja sam da bi se ovaj ipak izbor morao urediti na državnoj razini. Uređenje izbornih jedinica na entitetskoj razini bi bilo moguće tek nakon što se zakonom na državnoj razini urede temeljni principi u okviru kojih bi se mogao kretati entitetski zakon. Imajući u vidu da državnim zakonu nedostaju odredbe kojima se regulira izbor izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH,

²⁶ U parlamentarnoj proceduri postoji prijedlog Zakona o izbornim jedinicama i broju mandata Parlamenta FBiH podnesen od strane kluba zastupnika DF-a i SDP-a. Prijedlog dostupan na: <http://fbih.javnaraspava.ba/Content/CDN/LawText/5UVSJL9F.pdf>, očitavanje: 24. 06. 2018.

²⁷ Unatoč navodima iz otvorenog pisma HNS-a u kojem se navodi da je Ustavni sud BiH u predmetu U-23/14 jasno razgraničio nadležnost za reguliranje izbora izaslanika u Dom naroda FBiH tako što je naložio Parlamentarnoj skupštini BiH da izmijeni neustavne odredbe Izbornog zakona BiH, ipak se ne može govoriti o tome da je Ustavni sud BiH u predmetu U-23/14 razmatrao spor o nadležnosti između FBiH i BiH. Predmet zahtjeva je bila ustavnost pojedinih odredaba Izbornog zakona BiH, a ne nadležnost pojedine razine vlasti za reguliranje ove materije. Otvoreno pismo HNS-a dostupno na: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/otvoreno-pismo-hns-a-javnosti-i-medjunarodnoj-zajednici-zabrinuti-smo-za-stanje-u-bih/180709017>, očitavanje: 09. 07. 2018.

smatram da utvrđivanje izbornih pravila na razini FBiH za ovo tijelo predstavlja zadiranje u nadležnost Parlamentarne skupštine BiH u punom smislu te riječi.

5. Pregled ostalih ponuđenih rješenja za provedbu rezultata Općih izbora 2018. godine

Veoma je moguće da se nastali „izborni čvor“ riješi putem određenih aranžmana koji su očigledno protivni Ustavu BiH. Takav scenarij može predstavljati „nužno zlo“ kako bi se spriječili neželjeni socijalni, ekonomski i politički procesi i međuetničke napetosti u BiH. Moglo bi se dogoditi da se princip uspostavljanja vlasti na temelju slobodnih i demokratskih izbora na određeni način suspendira kako bi se ipak postigao željeni cilj u vidu funkcioniranja države kroz uspostavu pune vertikale izvršne i zakonodavne vlasti na svim razinama. Dojam je da bi međunarodna zajednica bila sretnija sa domaćim protuustavnim rješenjem ovog problema, nego sa korištenjem bonskih ovlaštenja od strane Visokog predstavnika. Široka je lepeza potencijalnih rješenja i proteže se od produžetka mandata trenutnog saziva Parlamentarne Skupštine BiH, naknadnog sporazuma o izmjenama Izbornog zakona od strane subjekata koji trenutno čine parlamentarnu većinu, pa do donošenja odluke SIP-a BiH.

5.1. Produžetak mandata trenutnog saziva Parlamentarne skupštine BiH

Kako je već rečeno, sa 10. studenog 2018. godine prestaje mogućnost izmjena Izbornog zakona BiH u redovnoj parlamentarnoj proceduri (o tome točka 4.1), pa kao jedna od mogućnosti ostaje da se trenutni saziv Parlamentarne skupštine privremeno produži, bilo njenom vlastitom odlukom ili odlukom Visokog predstavnika, kako bi se u narednom periodu ipak usvojile potrebne izmjene i proveli rezultati izbora. Trajanje mandata saziva Parlamentarne skupštine nije određeno Ustavom BiH, ali je određeno Izbornim zakonom BiH.²⁸ Potencijalno produženje mandata saziva Parlamentarne skupštine BiH u vezi sa čl. I/2 Ustava BiH koji Bosnu i Hercegovinu definira kao državu koja funkcionira na osnovu slobodnih i demokratskih izbora, značilo bi protuustavno djelovanje, jer bi se time derogirali rezultati izbora koji bi se održali 07. listopada 2018. godine. Radi se, dakle, o situaciji u kojoj bi se održali izbori za Parlamentarnu skupštinu BiH na kojima bi građani BiH birali svoje predstavnike u zakonodavno tijelo, dok bi se u isto vrijeme produžio mandat postojećem sazivu tog tijela. U usporednom pravu postoji sličan primjer. Radi se o Libanonu, čiji ustavno-politički sustav ima dosta sličnosti sa Bosnom i Hercegovinom kada je u pitanju eksplicitno jamčenje etničkih (u slučaju Libanona vjerskih) kvota u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. U toj zemlji su posljednji izbori održani još 2009. godine iako tamošnji ustav predviđa održavanje izbora svake četiri godine. Uslijed nemogućnosti izbora Predsjednika države koji se bira u ovom tijelu, Parlament je donosio odluke o produžetku trajanja vlastitog saziva.²⁹ Međutim, za razliku od libanonskog primjera u kojem izbori u dužem vremenskom periodu uopće nisu raspisivani, u Bosni i Hercegovini su raspisani izbori za novi saziv Parlamenta, tako da bi produžetak mandata postojećeg saziva, osim kršenja zakonskih odredaba o trajanju mandata izabranih predstavnika, značio eksplicitno kršenje čl. I/2 Ustava BiH. Čak i kad bi Parlamentarna skupština postupila neustavno ili kad bi na temelju odluke Visokog predstavnika, vlastite odluke, ili prešutnog nastavka rada produžila vlastiti mandat,

²⁸ Čl. 1.3a st. 2 Izbornog zakona BiH (bilj. 1).

²⁹ O devetogodišnjem čekanju izbora u Libanonu vidjeti: <https://moderndiplomacy.eu/2018/04/03/lebanese-parliamentary-coming-elections-a-gigantic-political-rivalry/>, očitavanje: 24. 06. 2018.

ostaje diskutabilno da li bi uopće izmjene Izbornog zakona bile usvojene kada u ovom tijelu nije napravljen niti jedan ozbiljan pokušaj za to još od 2016. godine.

5.2. Sporazum unutar parlamentarne većine trenutnog saziva Parlamentarne skupštine BiH

Provedba rezultata Općih izbora 2018. godine mogla bi postati predmetom protuustavnog djelovanja parlamentarne većine na razini BiH i putem mogućeg sporazuma političkih aktera koji, prema sadašnjem sazivu Parlamentarne skupštine BiH, čine parlamentarnu većinu u oba doma tog tijela. Ovakva mogućnost je izvjesna ukoliko do raspuštanja trenutnog saziva Parlamentarne skupštine BiH ne bi bile usvojene potrebne izmjene Izbornog zakona BiH, odnosno ako mandat Parlamentarnoj skupštini BiH ne bi bio produžen. Ne treba zaboraviti da bi sporazum sklopili politički subjekti sa starim izbornim legitimitetom usprkos činjenici da bi u istom trenutku postojali novoizabrani politički predstavnici građana BiH. Slično kao i produženje mandata trenutnom sazivu Parlamentarne skupštine BiH, ovakvo rješenje bi bilo još jedna vrsta „nužnog zla“ kojim bi se omogućilo popunjavanje zakonodavnih tijela u FBiH i BiH, a koje ne bi mogli provesti novoizabrani politički predstavnici uslijed nedostatka odgovarajućeg izbornog zakonodavstva. Svakako da je ovakvo rješenje protuustavno imajući u vidu čl. I/2 Ustava BiH, odnosno činjenicu da odluke zakonodavnog karaktera ne bi donijeli izabrani politički subjekti.

5.3. Moguća intervencija SIP-a podzakonskim aktima

SIP BiH je u skladu sa čl. 1.14 (2) Izbornog zakona BiH raspisao Opće izbore. S obzirom na jasnoću formulacije navedene odredbe, u ovom postupanju SIP-a ne bi bilo ništa sporno da SIP u jednom drugom slučaju nije odstupio od obveze raspisivanja izbora najmanje 150 dana prije održavanja izbora. To je slučaj grada Mostara gdje su posljednji lokalni izbori održani 2008. godine. Još 2012. godine, SIP je donio odluku o odgađanju izbora za izbor vijećnika u gradsko vijeće Grada Mostara³⁰ uz obrazloženje da se zbog odluke Ustavnog suda BiH izbori ne mogu provesti. Za Opće izbore 2018. godine, SIP nije našao da se izbori ne mogu provesti (pa ni djelimično kada su u pitanju Dom naroda Parlamenta FBiH i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH), unatoč činjenici da je Ustavni sud BiH ukinuo pojedine odredbe Izbornog zakona BiH koje propisuju popunjavanje Doma naroda Parlamenta FBiH.

Konzistentno djelovanje SIP-a u vezi sa Općim izborima 2018. bila bi odluka o odgađanju izbora. Jasno je da bi na taj način SIP, kao tijelo zaduženo za provedbu izbora, „okupirao“ ustavno-politički sustav u BiH koji počiva na slobodnim i demokratskim izborima, što ne bi bio poželjan scenarij za demokraciju i vladavinu prava u BiH. Međutim, SIP je zajedno sa političkim elitama koje vode institucije ove zemlje upao u zamku vlastitih polovičnih rješenja kojima se goruća pravna pitanja rješavaju stavljanjem tih istih problema po strani (kao što je to slučaj sa odgađanjem izbora u Mostaru), a političkim elitama se daje kolektivna amnestija od bilo kakve odgovornosti. Jasno je da SIP-u nije jednostavno odgoditi izbore na razini entiteta ili države uslijed nedostatka političkog autoriteta i ustavnog i zakonskog legitimiteta za takvo nešto. Međutim, SIP je ipak pokazao konzistentnost svog djelovanja u odnosu na amnestiranje odgovornih političkih elita, što je vidljivo iz radnog materijala sa jedne od njegovih sjednica koji

³⁰ Sl. gl. BiH 35/12.

je dospio u javnost.³¹ Prema ovom radnom materijalu, SIP je razmatralo donošenje odluke o određivanju broja delegata koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih iz svakog od deset kantona u Federaciji BiH. Na ovom mjestu se neću baviti pitanjem da li nacrt odluke SIP-a ispunjava kriterije za određivanje delegata u Dom naroda Parlamenta FBiH prema odluci Ustavnog suda U-23/14 i Ustavu FBiH, već ću isključivo analizirati da li je izvjesno i pravno utemeljeno da se izborna kriza u BiH riješi bez izmjena Izbornog zakona BiH, odnosno na osnovu podzakonskog akta SIP-a. Uzgred rečeno, ovakvo rješenje (kada bi imalo pravno uporište) bilo bi i najelegantnije jer bi ono značilo da izborna zakonodavstvo u BiH, unatoč ukidanju pojedinih odredaba Izbornog zakona BiH i dalje sadrži pravila na osnovu kojih bi se mogla izabrati zakonodavna, a potom i izvršna vlast u FBiH. Da se ne radi o običnom radnom materijalu, već o jasnom stavu pojedinih rukovoditelja SIP-a, svjedoče kontinuirane izjave koje u javnost plasira predsjednica Irena Hadžiabdić³² o tome da se kriza *može* riješiti podzakonskim aktom SIP-a, ukoliko to ne učini Parlamentarna skupština BiH izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH.

Predsjednica SIP-a u svojim izjavama navodi podzakonsku aktivnost SIP-a kao maglovitu mogućnost sa visokim stupnjem pravne nedorečenosti koja SIP-u otvara prostor da djeluje, ako to bude neophodno. Nažalost, ovakve izjave zajedno sa politikantskim pristupom onih koji bi trebali preuzeti odgovornost i riješiti ovo pitanje, prave otklon prema jasnom artikuliranju odgovornosti za nastalu situaciju i pravno utemeljenom scenariju njenog rješavanja. Na taj način se u javnosti stvara privid (a vrlo vjerovatno i alibi neodgovornim političkim subjektima) da SIP na jednostavan način može razriješiti ustavno-političku krizu u BiH izazvanu odlukom U-23/14. Međutim, pravne pozicije u kontekstu djelovanja SIP-a u vezi sa eventualnom provedbom Općih izbora 2018. su vrlo jasno određene u pozitivnim pravnim propisima. Izborni sustav u Bosni i Hercegovini nije skrojen tako da jedna institucija djeluje kada druga to neće ili ne može (što bi značilo sukob nadležnosti). Naprotiv, izborni sustav propisuje pravila koja su u nekim dijelovima vrlo sporna i diskriminatorna, ali su vrlo jasna i nedvosmislena kada govorimo o procesnim pitanjima, ovlaštenjima i granicama djelovanja subjekata koji su zaduženi za provođenje Izbornog zakona BiH.

Pitanje eventualne intervencije SIP-a je pitanje tumačenja čl. 20.16.A Izbornog zakona BiH (prijelazne odredbe), odnosno da li je Aneks 7 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH proveden u cijelosti. Ako bismo mogli govoriti o rješavanju ovog prethodnog pravnog pitanja tako da se konstatira potpuna provedba Aneksa 7, smatram da SIP ne bi imao ustavnih ili zakonskih smetnji da na osnovu čl. 10.12 Izbornog zakona BiH³³ donese odluku o raspoređivanju delegata u Dom naroda Parlamenta FBiH, pazeći pritom da njegova odluka bude u skladu sa presudom U-23/14. Za razliku od pojedinih tumačenja koja su se pojavila u javnosti

³¹ Radni materijal Središnjeg izbornog povjerenstva o mogućem rješavanju izborne krize dostupan na: <file:///C:/Users/User/Desktop/PETAR/FCJP/IZBORNI%20ZAKON/CIK%20dovr%C5%A1ava%20podjelu%20FBiH.%20%C4%8Covi%C4%87u%20puna%20kontrola%20u%20Domu%20naroda%20.%20VijestiBa.html>, očitanje: 24. 06. 2018.

³² Izjave dostupne na: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/hadziabdic-ako-se-do-marta-2019-ne-izmijeni-izborni-zakon-fbih-ce-bitu-u-totalnoj-blokadi/180508052>, očitanje: 24. 06. 2018.
<https://dnevni-list.ba/hadziabdic-izbori-ce-bitu-raspisani-postoji-nacin-implementacije-izbornih-rezultata/>, očitanje: 24. 06. 2018.

³³ U relevantnom dijelu čl. 10.12 st. 2 Izbornog zakona BiH (bilj. 1) propisano je: „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.“

da SIP ne može donijeti podzakonski akt jer je Ustavom FBiH utvrđeno da se objavljeni rezultati popisa stanovništva iz 1991. godine na odgovarajući način koriste za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke do potpune provedbe Aneksa 7³⁴, smatram da čl. 10.12 Izbornog zakona BiH SIP-u daje mandat da raspodjelu delegata vrši na osnovu popisa iz 1991. ili popisa iz 2013. u zavisnosti od tumačenja da li je Aneks 7 proveden u potpunosti. Tu, dakle, ostaje jedino otvoreno pitanje korištenja demografskih podataka popisa iz 1991. ili 2013, ali ovlaštenje SIP-a da rasporedi delegate za Dom naroda Parlamenta FBiH bi bilo nedvojbeno.

Međutim prava prepreka izloženoj potencijalnoj intervenciji SIP-a je sam Izborni zakon BiH koji u stavku 1 članka 20.16.A propisuje da će se popunjavanje Doma naroda do *potpune provedbe* Aneksa VII Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH vršiti u skladu sa tim člankom. Istovremeno, odlukom U-23/14 ukinut je stavak 2 ovog članka, a on je ključan za popunjavanje Doma naroda Parlamenta FBiH. Time je popunjavanje ovog tijela prema ovom članku postalo neprovedivo. Ova pravna praznina bi se mogla premostiti jedino tumačenjem da je Aneks VII Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH proveden u potpunosti. Na taj način članak 20.16.A više ne bi bio primijenjiv kada je u pitanju popunjavanje Dom naroda Parlamenta FBiH, već bi se po prvi puta primijenjivao čl. 10 potpoglavlje B Izbornog zakona BiH. Pitanje *potpune* provedbe Aneksa 7 je prvorazredno političko pitanje u Bosni i Hercegovini. Imajući u vidu realno stanje na terenu, sve je izvjesnije da Aneks 7 nikada neće biti u potpunosti proveden pri čemu razlozi biološke prirode u vidu umiranja izbjeglih i raseljenih lica mogu biti jedino dokaz nepotpune provedivosti ovog Aneksa. Svaka odluka SIP-a zasnovana na pretpostavci i tumačenju da je Aneks 7 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH *u potpunosti proveden* značila bi kršenje Izbornog zakona BiH i kao takva bi morala biti ukinuta od strane nadležnog suda. Praktično, to znači da do primjene čl. 10.12 potpoglavlje B Izbornog zakona BiH ne može doći sve dok u Izbornom zakonu BiH postoji odredba iz čl. 20.16.A st. 1. Pitanje opravdanosti postojanja uvjetne klauzule o primjeni određene odredbe u ovisnosti o potpunoj provedbi Aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH može imati argumente *za* (dosljednost u primjeni Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH), ali i argumente *protiv* (vremenski odmak koji uvažava realne demografske prilike, te prestanak potrebe da se popunjavanje zakonodavnog tijela veže za provedbu ovog Aneksa, ali uz inzistiranje na njegovoj punoj provedbi). Međutim, sve dok takva odredba postoji u Izbornom zakonu BiH, način popunjavanja Dom naroda Parlamenta FBiH će se morati vršiti u skladu sa njom. Bez obzira na značaj potencijalnog scenarija koji bi podrazumijevao odluku SIP-a o raspoređivanju delegata u Dom naroda Parlamenta FBiH prema čl. 10 potpoglavlje B, te eventualne potvrđujuće odluke nadležnog suda i Ustavnog suda BiH (kršenje ljudskih prava pojedinih neizabranih delegata), potrebno je naglasiti da za ovakvu odluku ne postoji realno pravno uporište s obzirom da Aneks 7 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH nije (i vjerovatno nikad neće biti) *u potpunosti* proveden. Najbolji dokaz o tome da Aneks 7 nije proveden pruža čl. 6 Zakona o Vladi FBiH³⁵ i čl. 4 poglavlje IVB Ustava FBiH koji reguliraju pitanje konstituiranja vlade u odnosu na etnički ključ. Sukladno ovim propisima, Vlada FBiH se i dalje konstituira prema pravilima koja važe za period prije provođenja Aneksa 7. Isti stav je zauzeo i Ured Visokog predstavnika za BiH u Mišljenju u svojstvu *amicus curiae* u

³⁴ O tome izjava Lidije Korać, nekadašnje predsjednice SIP-a. Dostupno na: <file:///C:/Users/User/Desktop/PETAR/FCJP/IZBORNI%20ZAKON/Kora%C4%87%20o%20izborima%20Nije%20mogu%C4%87e%20primijeniti%20popis%20iz%202013.%20%20N1%20BA.html>, očitanje: 24. 06. 2018.

³⁵ *Sl. nov. FBiH* 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06, 8/06.

predmetu pred Ustavnim sudom BiH broj U-4/18 povodom zahtjeva Borjane Krišto za ocjenu ustavnosti pojedinih odredaba Ustava FBiH³⁶.

5.4. Ovlaštenje Parlamentarne skupštine BiH prema SIP-u da izvrši implementaciju izbornih rezultata

Jedno od potencijalnih rješenja (i očigledno neustavnih!) koje se pojavilo u okviru pregovora o rješenju pitanja provedbe rezultata Općih izbora je davanje ovlaštenja SIP-u od strane Parlamentarne skupštine BiH. Imajući u vidu postojeće poslovničke domova Parlamentarne skupštine BiH³⁷, takvo ovlaštenje bi se moglo dati putem odluke ili deklaracije kao izraza političke podrške od strane zakonodavnog tijela prema jednom upravnom organu. Ovim presedanom bi Parlamentarna skupština BiH dala nedostajući legitimitet SIP-u da relevantne propise protumači kao vlastito ovlaštenje za popunjavanje Doma naroda Parlamenta FBiH. Politička podrška bi došla od strane parlamentarne većine, ali određeni dio članova Parlamentarne skupštine bi zasigurno pokrenuo proces kontrole ustavnosti³⁸ takvog djelovanja SIP-a, kao što bi pred Sudom BiH bili razmatrani prigovori zainteresiranih sudionika izbornog procesa koji bi se smatrali oštećenima zbog takve odluke. U kontekstu novog ustavnosudskog procesa (ovoga puta u odnosu na odluku SIP-a kojom se vrši izbor izaslanika u Doma naroda Parlamenta FBiH), ta odluka bi morala biti u skladu sa odlukom Ustavnog suda BiH U-23/14. Ukoliko bi Ustavni sud BiH prihvatio argumentaciju SIP-a iz potencijalne odluke, tada bi „privremena“ odluka SIP-a vjerojatno postala trajno rješenje jer bi kao takva predstavljala faktičku implementaciju odluke U-23/14, unatoč izostanku izmjena Izbornog zakona BiH.

6. Odluka Visokog predstavnika za BiH

6.1. Korištenje bonskih ovlaštenja Visokog predstavnika – amnestija neodgovornim političkim elitama

Uslijed realne opasnosti da Bosnu i Hercegovinu zadesi politička, ustavna, socijalna i ekonomska kriza nakon izbora 2018. godine, mnogi apeliraju da problem riješi Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu korištenjem bonskih ovlasti. Prije nego iznesem argumente štetnosti korištenja bonskih ovlaštenja, želim naglasiti da bi njihovo korištenje značilo deblokadu procesa koji prijeti potpunim kolapsom države. Visoki predstavnik je dugo govorio da ne namjerava koristiti bonške ovlasti povodom Izbornog zakona BiH, niti da ima podršku međunarodne zajednice za takvo djelovanje³⁹. U svojim posljednjim izjavama Visoki predstavnik, ipak, bonške ovlasti spominje kao posljednu opciju.⁴⁰ Međutim, korištenje bonskih ovlaštenja Visokog predstavnika nije tako

³⁶ Mišljenje dostupno na: <http://www.ohr.int/?p=99294>, očitavanje: 24. 06. 2018.

³⁷ Poslovnici Doma naroda i Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH predviđaju donošenje odluka kojima se rješavaju pitanja iz nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH. Poslovnici dostupni na: <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/pdf/Poslovnik%20doma%20naroda%20obs.pdf>, očitavanje: 24. 06. 2018, <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/pdf/Poslovnik%20PD%20obs.pdf>, očitavanje: 24. 06. 2018.

³⁸ Ustavni sud BiH je već ranije u svojoj praksi kontrolirao ustavnost podzakonskih akata. Najbolji primjer je Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 10/16 (neustavnost Odluke o raspisivanju republičkog referenduma u Republici Srpskoj).

³⁹ Izjava Visokog predstavnika na: <https://www.youtube.com/watch?v=kBLwsOkcjrA>, očitavanje: 24. 06. 2018.

⁴⁰ Izjava Visokog predstavnika ovim povodom na: <https://www.youtube.com/watch?v=ZzqW4KuakM>, očitavanje: 24. 06. 2018.

jednostavno u trenutnom društveno-političkom kontekstu. Bonske ovlasti i dalje postoje kao dio Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (ili preciznije rečeno kao posljedica njegovog tumačenja od strane članica Bonske konferencije 1997. godine). Politički akteri u Bosni i Hercegovini (pre)često traže korištenje bonskih ovlaštenja s ciljem ostvarenja njihovih maksimalističkih političkih programa, mimo parlamentarne procedure. Osim toga, dio javnosti otvoreno proziva aktualnog Visokog predstavnika radi pasivnosti koju pokazuje spram korištenja bonskih ovlasti. Namjerno ili ne, politički akteri i javnost u obzir ne uzimaju postratni vremenski odmak koji je presudan argument u izbjegavanju njihovog korištenja. Razlozi za izbjegavanje korištenja bonskih ovlasti u trenutnom društveno-političkom kontekstu leže u samoj srži njihove promocije na Bonskoj konferenciji 1997. godine, nakon koje je uslijedilo vrlo aktivno izvršno i zakonodavno djelovanje Visokog predstavnika. Da bi ih se uopće razumjelo, treba podsjetiti da su bonske ovlasti rezultat konsenzusa unutar međunarodne zajednice o tome da je, radi održavanja mira i izgradnje institucija Bosne i Hercegovine, nužno ojačati ovlasti Visokog predstavnika u odnosu na ovlasti koje mu realno pruža Aneks 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH.⁴¹ Međunarodna zajednica je nedugo nakon rata uvidjela da koncept provedbe Daytonu i izgradnje BiH na dogovorenim osnovama nije održiv ukoliko glavnu riječ vode domaći politički akteri uz *koordinacijsku* i *nadzornu* ulogu Visokog predstavnika. Bonske ovlasti su, zapravo, izraz veoma ekstenzivnog tumačenja jednog međunarodnog sporazuma, što je pravdano delikatnošću postratne situacije u kojoj se BiH nalazila, što je u potpunosti prihvatljivo i razumljivo.⁴² Korištenje bonskih ovlaštenja u 2018. godini je vrlo upitno, kada se zna da je Bosna i Hercegovina suverena država sa točno određenim granicama, monetarnim sustavom koji uključuje jedinstvenu valutu, jedinstvenom vojskom, te uglavnom jasno razgraničenim ovlaštenjima pojedinih administrativno-teritorijalnih jedinica u odnosu na državnu razinu vlasti. Ne treba zaboraviti ni to da je Bosna i Hercegovina također članica čitavog niza međunarodnih organizacija, uključujući Vijeće Europe i sa jasnom perspektivom priključivanja EU (uz utvrđeni bezvizni režim prema zemljama Schengena) i NATO paktu, što ovisi isključivo o političkoj volji domaćih političkih aktera. Što je najvažnije, u Bosni i Hercegovini se redovito održavaju lokalni i opći izbori na osnovu kojih se bez ikakvih smetnji formiraju sve razine vlasti, od lokalne do državne. To je važno imati na umu svaki put kada se priziva korištenje bonskih ovlaštenja, zbog čega je razumljivo zašto ih Visoki predstavnik želi po svaku cijenu izbjeći. *Argumentum a contrario*, korištenje bonskih ovlasti radi provedbe odluke Ustavnog suda BiH bi imalo porazne konotacije za željeni smjer razvoja parlamentarizma u BiH jer bi to bio izravan dokaz da niti jedna druga odluka Ustavnog suda BiH i Europskog suda za ljudska prava (grupa presuda/odluka koje se tiču izmjena ustavnog sustava u BiH) nikada neće biti provedene bez intervencije Visokog predstavnika. Takav razvoj događaja bi amnestirao neodgovorne političke elite koje očigledno namjerno izbjegavaju provesti niz odluka Ustavnog suda BiH i presuda Europskog suda za ljudska prava. Kada se jedna presuda Ustavnog suda BiH, od koje ovisi uopće egzistencija države, ne može provesti za dvije godine, vrlo je upitno da li će domaći politički akteri ikada izmijeniti ustavno-politički sustav u BiH koji bi jamčio ljudska prava i osnovne slobode svim stanovnicima BiH u skladu sa navedenim odlukama.

⁴¹ O tome više T. Banning, The Bonn powers of the High representative in Bosnia and Herzegovina: Tracing a Legal Figment, *Goettingen Journal of International Law*, Göttingen 6/2014, ss. 259 i dalje.

⁴² *Ibid.*

6.2. Pravna ograničenja za postupanje Visokog predstavnika

Kod donošenja odluke Visokog predstavnika pojavljuje se pitanje sadržaja takve odluke s obzirom na postojanje članka 8 (3) Ustava BiH i stava Visokog predstavnika o tome da je potrebno osigurati opstojnost i dalje poštovati ovu odredbu Ustava FBiH⁴³, dok sa druge strane postoji odluka Ustavnog suda BiH U-23/14 kojom se odredba Izbornog zakona BiH sa suštinski istim sadržajem proglašava neustavnom. Visoki predstavnik u svakoj prilici naglašava potrebu i obveznost provedbe odluka Ustavnog suda BiH što čini konkretno i za ovu odluku. Nedonošenje odluke po zahtjevu Borjane Krišto za ocjenu ustavnosti pojedinih odredaba Ustava FBiH od strane Ustavnog suda BiH, do donošenja odluke Visokog predstavnika, ili odbijajuća odluka u ovom predmetu bi za posljedicu stvorila vrlo suženi prostor za djelovanje Visokog predstavnika. Takav pravni okvir bi nalagao izmjenu Izbornog zakona BiH prema odluci U-23/14 u pravcu odstupanja od zastupljenosti konstitutivnih naroda u svim kantonima bez obzira na njihovo učešće u nacionalnoj strukturi tog kantona, uz postojanje odredbe u Ustavu FBiH da se iz svakog kantona bira najmanje po jedan predstavnik iz svakog konstitutivnog naroda koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u zakonodavnom tijelu. Ranije sam već spomenuo da smatram da je pravno nemoguće donijeti odgovarajuće rješenje u Izbornom zakonu BiH u skladu sa odlukom Ustavnog suda BiH U-23/14, koje ne bi bilo u suprotnosti sa Ustavom FBiH u relevantnom dijelu, što implicira da bi odluka Visokog predstavnika mogla uključivati izmjene Ustava FBiH i izmjene Izbornog zakona BiH. Kakva god da bude, odluka Visokog predstavnika bi odblokirala političke procese. U skladu sa praksom Visokog predstavnika, takva odluka bi bila deklarativno privremenog karaktera, ali bi vrlo vjerojatno postala trajni sastojak našeg ustavno-političkog sustava.

7. Krah parlamentarne demokracije i vladavine prava u Bosni i Hercegovini u odnosu na odluku Ustavnog suda U-23/14

U logiku parlamentarnih demokracija ulazi zahtjev da određena skupina izabranih predstavnika, na bazi zajedničke platforme političkog djelovanja dogovorene za određeni vremenski period, obnaša zakonodavnu vlast koja se manifestira kroz odgovarajući brojčani kapacitet za usvajanje odluka u zakonodavnom tijelu. Radi se o parlamentarnoj većini. Iz parlamentarne većina se bira vlada koja uz podršku parlamentarne većine obnaša izvršnu vlast provodeći zakone. Parlamentarnu većinu uvijek tvore političke stranke koje preuzimaju odgovornost za vođenje države. Na primjeru neprovođenja odluke Ustavnog suda BiH U-23/14 može se zaključiti da u Bosni i Hercegovini parlamentarna većina nije u stanju provesti ovu odluku zbog različitih političkih gledišta njenih aktera. Promišljajući o parlamentarnoj demokraciji u bosanskohercegovačkim prilikama može se definitivno zaključiti kako parlamentarna većina koju je narod izabrao i koja odgovara tom istom narodu za politiku koju vodi, zapravo ne postoji. U Bosni i Hercegovini vlast obnašaju određene interesne skupine organizirane u formi političkih stranaka koje su zainteresirane da obnašaju vlast, ali ne i da snose odgovornost za potencijalne neuspjehe svoje vladavine. Odgovorno političko djelovanje bi značilo da odgovarajuća parlamentarna većina, na bazi platforme zajedničkog djelovanja (minimum svake platforme političkog djelovanja parlamentarne većine moralo bi biti provođenje presuda Ustavnih sudova i ESLJP), podnese jedinstveni usuglašeni prijedlog osporene odredbe u zakonu, te da isti uputi u

⁴³ Mišljenje dostupno na: <http://www.ohr.int/?p=99294>, očitavanje: 24. 06. 2018.

parlamentarnu proceduru koja bi se okončala usvajanjem zakona u oba doma Parlamentarne skupštine BiH.⁴⁴ Sa druge strane, izabrana izvršna vlast (u ovom slučaju Vijeće ministara kao jedinstveni organ) bi trebala ponuditi odgovarajuće rješenje u formi nacrtu izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH.

Gruba realnost bosanskohercegovačkog parlamentarizma je da su za izmjene Izbornog zakona BiH u parlamentarnu proceduru stigla dva dijametralno suprotna prijedloga od strane predlagača koji su koalicijski partneri u obnašanju vlasti. Za prijedloge se znalo da nemaju podršku parlamentarne većine, a također je i vrlo upitna njihova podobnost u odnosu na provedbu odluke Ustavnog suda BiH. Prijedlog Stranke demokratske akcije broj 01-02-1-2686/17 od 15. studenog 2017. godine u potpunosti ignorira odluku Ustavnog suda U-23/14 tako što u spornom članku 10.12 (2) IZ BiH ponovno dodaje neustavnu rečenicu „Svatom konstitutivnom narodu daje se jedno mjesto u svakom kantonu“, dopunjujući je formulacijom iz Ustava FBiH „koji ima najmanje jednog takvog poslanika u svom zakonodavnom tijelu“. Ovaj prijedlog donosi izmjene Izbornog zakona kroz usuglašavanje sa Ustavom FBiH, ali se njime ne provodi odluka Ustavnog suda BiH U-23/14. Sa druge strane, prijedlog Hrvatske demokratske zajednice, osim popunjavanja Doma naroda Parlamenta FBiH, uključuje drugačiji izbor članova Predsjedništva, što je u datom trenutku maksimalistički politički cilj, odnosno populističko sredstvo homogeniziranja biračkog tijela.⁴⁵

Parlamentarna demokracija je odavno doživjela svoj krah u Bosni i Hercegovini. Trenutno ustavno okruženje nedvojbeno favorizira etničku homogenizaciju i politički partikularizam nauštrb jedinstvenih državnih institucija koje svoju ulogu ostvaruju u uređenom ustavnom sustavu. Istovremeno, kao rezultat navedenog, stvarni centri političke moći se izdvajaju iz državnih institucija ostavljajući ih bez stvarnog sadržaja i svrhe. Posljedica je stanje u kojem postoje tri jasno odvojena politička etnosa čiji su kolektivni interesi, voljom samih političkih elita, prvenstveno definirani a onda i predstavljeni u tzv. parlamentarnoj većini. Parlamentarna većina u takvom okruženju ne može ispunjavati svrhu koju bi po prirodi stvari trebala, već služi kao alat interesnim skupinama da prvenstveno preuzmu vlast, uz omogućavanje minimuma funkcioniranja države.

Iako je prošlo već devet godina od donošenja presude u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, ova presuda još nije provedena, niti postoje naznake da će se u skorije vrijeme provesti. U Mostaru se već deset godina ne održavaju lokalni izbori jer se nikada nije provela odluka Ustavnog suda BiH. Osim toga, poznata je činjenica da i dalje određeni broj odluka Ustavnog suda BiH čeka na provođenje. Iako svaka od ovih odluka na individualnoj razini pogađa određenu skupinu građana u BiH, najgora posljedica njihovog neprovođenja je potpuno srozavanje vladavine prava (ne samo kao principa, već kao društveno poželjnog stanja) koje prijeti da sve društvene pore ispuni korupcijom, klijentelizmom, nepotizmom, međuetničkom mržnjom i netrpeljivošću, te uskraćivanjem osnovnih ljudskih prava i sloboda.⁴⁶ Krah

⁴⁴ O tome više G. Marković, Kriza parlamentarizma u Bosni i Hercegovini, u: S. Gavrić/D. Banović (ur), *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2012, ss. 323 i dalje.

⁴⁵ Prijedlog SDA i HDZ BiH dostupni na: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/sda-u-parlamentarnu-proceduru-uputila-prijedlog-izmjena-izbornog-zakona-bih/171117011>, očitavanje: 24. 06. 2018. <http://ba.n1info.com/Binary/69/Prijedlog-zakona.pdf>, očitavanje: 24. 06. 2018.

⁴⁶ O konkretnom primjeru posljedica neprovođenja odluke US BiH v. B. Žepić, Uzroci i posljedice donošenja i (ne)primjenjivanja Statuta Grada Mostara i Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, ss. 14-16, pod linkom: http://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Bozo_Zepic1.pdf, očitavanje 10. 07. 2018.

parlamentarne demokracije u BiH u vidu neprovdjenja odluke Ustavnog suda U-23/14 sada prijeti da uništi državu Bosnu i Hercegovinu i njeno društvo. Političke elite još mogu biti amnestirane korištenjem bonskih ovlasti Visokog predstavnika, zbog čega bi bile izuzete od demokratskog principa pozivanja na odgovornost. Sa druge strane, nekorištenje bonskih ovlasti znači ultimativnu političku neizvjesnost i ustavni mrak u Bosni i Hercegovini.

8. Zaključak

Politički proces provedbe odluke Ustavnog suda BiH U-23/14 ukazao je na nekoliko kritičnih točaka u izbornom zakonodavstvu, ali i u ustavnom sustavu BiH u cjelini. Prvo, ispostavilo se da ne postoje dovoljno jasna pravila o nadležnosti države i entiteta za pitanje reguliranja izbora. Posljedica su usporedne inicijative za izmjene izbornog zakonodavstva na državnoj i entitetskoj razini, što nedvojbeno vodi u sukob nadležnosti. Drugo, očigledna je nekonzistentnost odredaba Ustava FBiH, Izbornog zakona BiH i Ustava BiH, pa je vrlo neizvjesno na koji način će se omogućiti izbor izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH a da se istovremeno ne prekrši neki ustavni propis ili zakon. I treće, pokazuje se da domaći politički akteri zaokupljeni homogeniziranjem biračkog tijela, jednostavno ostavljaju Visokom predstavniku za BiH da riješi ovaj pravni i politički problem.

U svom upornom odbijanju da izvršava i provodi odluke najviših sudskih instanci, Bosna i Hercegovina je prešla put od prostora nepoštivanja osnovnih ljudskih prava do opasnosti da više neće biti funkcionalna država. Pažljivom analizom odluke Ustavnog suda BiH U-23/14 i čitavog spektra njenih implikacija, dolazi se do zaključka da ova odluka ne može biti pravilno provedena samo pukim izmjenama Izbornog zakona BiH. Pravilna provedba bi značila izmjene ustavne strukture na razini FBiH i BiH kroz usuglašavanje ovih akata i izbornog zakonodavstva, zatim kroz jasno razgraničenje u nadležnostima pojedinih razina vlasti, te prilagođavanje ustavnih i zakonskih tekstova iznesenim shvaćanjima i tumačenjima Ustavnog suda BiH.

Bilo kakve izmjene ustavne strukture u BiH nose i potrebu sveobuhvatne revizije ustavne strukture svih razina vlasti te uključuju implementaciju i ostalih presuda i odluka poput slučaja *Sejdić i Finci*, *Zornić*, *Pilav*, te Grada Mostara. Odluka U-23/14 bi stoga mogla biti katalizator ustavnih promjena, jer su ustavne promjene „nužno zlo“ kako bi se ova odluka provela, a država nastavila funkcionirati. Međutim, vrlo je izvjesno da će problem biti riješen nametanjem odluke Visokog predstavnika koja bi postala trajno privremeno rješenje i gdje bi ipak izostala sveobuhvatna revizija ustavne strukture u BiH i mogućnost ustavnih promjena.

Summary

The political process of implementing the decision of the Constitutional Court of BiH in the U-23/14 case pointed to several critical points in the electoral legislation as well as in the constitutional system as a whole. First, it turned out that there are not clear enough rules on the jurisdiction of the state and the entities to regulate the election process of House of Peoples in FBiH. Consequently, there are simultaneous initiatives to change electoral legislation at the state and entity levels, which undoubtedly leads to a conflict of competencies. Secondly, there is a clear inconsistency between the Constitution of the FBiH, the Election Law of BiH and the Constitution of BiH, so it is very uncertain how the envoys of the FBiH House of Peoples can be elected without breaking a constitution or law at the same time. And third, it turns out that domestic political actors are doing homogenization of the electorate, while they simply leave the High Representative to BiH to solve this legal and political problem. In its persistent refusal to execute and enforce the decisions of the highest court instances, Bosnia and Herzegovina has gone from the point of disregarding fundamental human rights to the danger that it will no longer be a functional state. With careful analysis of the decision of the Constitutional Court of BiH in the case of U-23/14 and the whole spectrum of its implications, it comes to the conclusion that this decision can not be properly implemented by merely modifying the Election Law of BiH. Proper implementation would mean changes to the constitutional structure at the level of FBiH and BiH through the harmonization of these acts and electoral legislation, through a clear delineation in the competencies of certain levels of government and the adaptation of constitutional and legal texts presented by the Constitutional Court's understandings and interpretations. Any changes to the constitutional structure in BiH carry the need for a comprehensive revision of the constitutional structure of all levels of government, including the implementation of other verdicts and decisions such as the Sejdić and Finčić cases, Zornić, Pilav and the City of Mostar. Decision U-23/14 could therefore be a catalyst for constitutional changes, as constitutional changes are "necessarily evil" for this decision to be implemented and the state to continue to function. However, it is very certain that the problem will be solved by imposing a High Representative's decision that would become a permanent interim solution and where there would be no comprehensive review of the constitutional structure in BiH and the possibility of constitutional changes.