

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U 23/14**, rješavajući zahtjev **dr. Bože Ljubića**, predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtjeva, na temelju članka VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) alineja b), članka 59. st. (1), (2) i (3) i članka 61. stavak (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine - prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Mirsad Ćeman, predsjednik

Mato Tadić, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Margarita Caca-Nikolovska, dopredsjednica

Tudor Pantiru, sudac

Valerija Galić, sutkinja

Miodrag Simović, sudac

Constance Grewe, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

na sjednici održanoj 1. prosinca 2016. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Djelomično se usvaja zahtjev **dr. Bože Ljubića**, predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtjeva.

Utvrđuje se da odredba Potpoglavlja B članka 10.12. stavak 2. u dijelu: „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe Poglavlja 20 - Prijelazne i završne odredbe članka 20.16.A stavak 2. toč. a-j. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 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) nisu u skladu sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, u skladu sa člankom 61. stavak 4. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, da najkasnije u roku od šest mjeseci od dana dostave ove odluke uskladi odredbu Potpoglavlja B članka 10.12. stavak 2. u dijelu: „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe Poglavlja 20 - Prijelazne i završne odredbe članka 20.16.A stavak 2. toč. a-j. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 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) sa odredbama članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Odbija se kao neutemeljen zahtjev **dr. Bože Ljubića**, predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtjeva, za ocjenu ustavnosti

odredbi Potpoglavlja B čl. 10.10., 10.12. u preostalom dijelu, 10.15. i 10.16. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 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).

Utvrđuje se da su odredbe Potpoglavlja B čl. 10.10., 10.12. u preostalom dijelu, 10.15. i 10.16. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 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) u skladu sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Dr. Božo Ljubić, predsjedatelj Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtjeva (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), podnio je 20. rujna 2014. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti odredbi čl. 10.10., 10.12., 10.15. i 10.16. Potpoglavlja B Izbornog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 23/01, 7/02, 9/02, 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, u daljnjem tekstu: Izborni zakon) i odredbi članka 20.16.A Poglavlja 20 - Prijelazne i završne odredbe Izbornog zakona.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na temelju članka 23. stavak (2) Pravila Ustavnog suda, od Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine zatraženo je 2. listopada 2014. godine da dostave odgovor na zahtjev.
3. Ustavnopravno povjerenstvo Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavnopravno povjerenstvo) dostavilo je 5. ožujka 2015. godine odgovor na zahtjev. Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine nije dostavio odgovor na zahtjev.
4. Na Plenarnoj sjednici održanoj 26. svibnja 2016. godine Ustavni sud je u skladu sa člankom 46. Pravila Ustavnog suda odlučio održati javnu raspravu u ovom predmetu.
5. Na temelju članka 16. stavak (3) Pravila Ustavnog suda, od Europskog povjerenstva za demokraciju putem prava (Venecijansko povjerenstvo) zatraženo je 10. lipnja 2016. godine da dostavi stručno pisano mišljenje u svezi s predmetnim zahtjevom.
6. Venecijansko povjerenstvo je 17. listopada 2016. godine dostavilo „Nacrt podneska *amicus curiae* za Ustavni sud o načinu izbora delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine“, a koji je usvojen na 108. Plenarnoj sjednici održanoj 14.-15. listopada 2016. godine.
7. Javna rasprava je održana 29. rujna 2016. godine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

8. Podnositelj zahtjeva je naveo da osporene odredbe Izbornog zakona nisu u skladu sa čl. I/2., II/1. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), člankom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljnjem tekstu: Međunarodni pakt) u svezi sa člankom 3. Protokola broj 1 i člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, te člankom 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). Podnositelj zahtjeva naglašava da je odredbama Izbornog zakona (čl. od 10.10. do 10.18.) reguliran izbor poslanika u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda), dok je člankom 20.16.A određena raspodjela mjesta za svaki konstitutivni narod koji se bira u svakom pojedinom kantonu.

9. Podnositelj zahtjeva je citirao članak I/2. Ustava Bosne i Hercegovine: „Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcioniše sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora“, te istaknuo da norma propisana navedenim člankom predviđa da postoji zakon koji regulira određenu oblast, kao i da je taj zakon u skladu s najvišim standardima temeljnih ljudskih prava i sloboda u demokratskom društvu. Stoga, taj zakon, kako dalje konstatira podnositelj zahtjeva, mora biti u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, ali i u skladu sa ustavima entiteta s obzirom na složeni ustroj Bosne i Hercegovine. Nadalje ističe da citirana norma zahtijeva da su izbori slobodni i demokratski, što podrazumijeva da ne smije biti ograničenja glede iskazivanja volje birača i da taj proces treba biti organiziran na demokratski način čiji će ishod odražavati volju birača, a ne „nametanje zakonom unaprijed propisane volje“. Sustav propisan Ustavom Bosne i Hercegovine i ustavima entiteta, kako dalje navodi podnositelj zahtjeva, podrazumijeva proporcionalnost u odnosu na volju birača, s tim što postoje određena pravila koja se moraju poštovati u odnosu na ukupnu zastupljenost u Domu naroda, a što podrazumijeva da sastav tog doma ispunjava temeljno demokratsko načelo i izražava volju naroda. Kao što sastav Zastupničkog doma izražava volju građana tako i sastav Doma naroda, kako zaključuje podnositelj zahtjeva, izražava volju konstitutivnih naroda.
10. Podnositelj zahtjeva je također citirao čl. II/1. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i odredbu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (Poglavlje IV.A.2) kojom je jasno preciziran izbor poslanika u Dom naroda i kojom je propisano da: „Delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva.“ Smatra kako su promjene koje je nametnuo visoki predstavnik 2002. godine, kada je sa 30 delegata po klubu taj broj smanjen na 17, dovele do diskriminacije u načinu izbora za Dom naroda i odstupanja od načela proporcionalnosti. Podnositelj zahtjeva se pita da li se odredba Izbornog zakona „da će u Domu naroda biti najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu, iako je možda broj pripadnika toga naroda u tom kantonu zanemarljiv, koristi za izbornu manipulaciju i kršenje odredbe koja implicira proporcionalnu zastupljenost“.
11. Podnositelj zahtjeva dalje navodi da je u Ustavu Federacije BiH odjeljak IV.A.2. članak 8. stavak 1. u suprotnosti sa stavkom 3. istog članka, a čija primjena „grubo ruši načelo proporcionalnosti i u suprotnosti je sa članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, a što je opet u suprotnosti sa odredbama čl. I/2, II/1 i II/4 Ustava Bosne i Hercegovine“. Načelo proporcionalnosti bi se moralo primjenjivati na način da se ne derogira temeljni smisao proporcionalnosti koji u višenacionalnoj i složenoj Bosni i Hercegovini predstavlja jedan od

ključnih elemenata stabilnosti i jednakopravnosti građana i konstitutivnih naroda. Primjena načela proporcionalnosti treba, kako navodi podnositelj zahtjeva, putem tehničkih elemenata primjene ispuniti svoju svrhu i ne smije biti samo deklarativna odredba u Ustavu i Izbornom zakonu. Podnositelj zahtjeva navodi da je u članku 8. stavak 2. Ustava Federacije BiH propisano da će se „broj, struktura i način izbora delegata utvrditi zakonom“, te zaključuje da odredbe Izbornog zakona koje reguliraju ovu oblast (čl. 10.12. i 20.16.A) krše odredbe Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustav Federacije), Ustava Bosne i Hercegovine, Protokola broj 1, Protokol broj 12 i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. Potvrdu svojih navoda podnositelj zahtjeva nalazi u dokumentu koji je usvojilo Središnje izborno povjerenstvo pod nazivom „Naputak za primjenu Izbornoga zakona BiH - Poglavlja 10, Potpoglavlje B - Dom naroda“ („Službene novine Federacije BiH broj 48/02, u daljnjem tekstu: Naputak). U članku 2. Naputka navedeno je da raspodjela mjesta 17B/17H/17S/7O, određena dopunjenim Ustavom Federacije, zapravo nije proporcionalna sa etničkom strukturom populacije u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija) prema popisu stanovništva iz 1991. godine (32B/13H/11S/10), a nije proporcionalna ni etničkoj strukturi stanovništva po kantonima iz kojih se i biraju poslanici za klubove naroda. Podnositelj zahtjeva navodi da treba razlikovati paritet ukupne zastupljenosti konstitutivnih naroda u Domu naroda koji je reguliran tako da svaki klub konstitutivnog naroda broji po 17 delegata od jasne ustavne odredbe koja podrazumijeva proporcionalnu zastupljenost u svakom klubu u skladu s nacionalnom strukturom stanovništva po kantonima.

12. U nastavku obrazlaganja podnositelj zahtjeva je istaknuo da članak 10.12. Izbornog zakona, koji je u cijelosti citirao, dodatno daje argumente o kršenju ustavne odredbe o proporcionalnosti. Naime, propisana metoda primjene „količnika“ (dijeljenje s 1, 3, 5, 7...) ukazuje na odstupanje od načela proporcionalnosti, te je smatra neadekvatnom kada je u pitanju proporcionalna nacionalna zastupljenost konstitutivnih naroda u kantonima pri popuni klubova naroda u Domu naroda upravo jer ima specifičnu ustavnu zadaću u ostvarenju jednakopravnosti konstitutivnih naroda. Ovakva metoda računanja koja se primjenjuje za zastupnička tijela se, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, ne može koristiti u konkretnom slučaju.

13. Dalje analizirajući članak 10.12. Izbornog zakona podnositelj zahtjeva ističe „još jedan apsurd kada je u pitanju kršenje ustavne odredbe o proporcionalnoj zastupljenosti koja je u skladu sa nacionalnom strukturom stanovništva po kantonima“, te konstatira da je navedenim člankom, između ostalog, propisano: „Svatom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“, međutim, kako navodi, odredbe Ustava Bosne i Hercegovine i Ustava Federacije „nigdje

ne određuju da se svakom konstitutivnom narodu daje po jedno mjesto u svakom kantonu“, nego je u članku 8. točka 3. Ustava Federacije propisano: „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“, što znači da se radi o uvjetnoj opciji, a ne apsolutnoj odrednici kako je navedeno u članku 20.16.A Izbornog zakona i kako se u računanju mandata primjenjuje. Dokaz za ovakav pristup računanju delegata za Dom naroda vidi se u odredbi članka 10.12. Izbornog zakona kojom je propisano: „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.“

14. Podnositelj zahtjeva je citirao odredbu članka 8. Ustava Federacije koja regulira izbor delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije, te istaknuo da iz navedenih odredbi Ustava Federacije proizlazi da „zadovoljavanje tačke 3. izravno krši tačku 1. tj. uvjet proporcionalne zastupljenosti delegata po pojedinim kantonima, a što preuzima i reguliše Izborni zakon tako da i on postaje oruđem kršenja Ustava Bosne i Hercegovine i međunarodnih konvencija“.
15. Matematička analiza, kako dalje ističe podnositelj zahtjeva, potvrđuje iznesene navode, te je naveo način popunjavanja Doma naroda uz tabelarni prikaz načina izbora delegata iz kantonalnih skupština i pojasnio da svaki delegat u svakom od klubova konstitutivnih naroda u procentualnom smislu nosi 5,88% konstitutivnog naroda sa određenog kantona iz kojeg je izabran ($17 \times 5,88 = 100$).

Kantoni	Bošnjaci	Hrvati	Srbi	Ostali	Ukupno
1. Sarajevski	3	1	5	2	11
2. Tuzlanski	3	1	2	2	8
3. Zeničko-dobojski	3	2	2	1	8
4. Unsko-sanski	2	1	2		5
5. Bosansko-podrinjski	1	1	1		3
6. Srednjobosanski	1	3	1	1	6
7. Hercegovačko-neretvanski	1	3	1	1	6
8. Zapadnohercegovački	1	2	1		4
9. Posavski	1	1	1		3
10. Kanton 10	1	2	1		4
	17	17	17	7	58

16. Podnositelj zahtjeva je također dao tabelarni prikaz nacionalnog sastava Federacije po kantonima broičano i procentualno, a prema podacima Federalnog zavoda za statistiku prema popisu stanovništva iz 1991. godine, te zaključio da bi dosljedna primjena odredbi Ustava Federacije morala osigurati odgovarajuću proporcionalnu zastupljenost delegata u klubovima Doma naroda koja odgovara etničkoj strukturi kantona iz kojih delegati dolaze. Međutim, kako

tvrdi podnositelj zahtjeva, primjenom navedenih elemenata iz Izbornog zakona ova raspodjela je u stvarnosti daleko od bilo kakve proporcionalnosti po pitanju sva tri konstitutivna naroda.

17. Podnositelj zahtjeva je dao tabelarni prikaz načina na koji se u skladu sa člankom 20.16.A određuje broj delegata po kantonima. Smatra da navedena raspodjela mandata po kantonima nije utemeljena jer je svakom kantonu unaprijed dodijeljen po jedan mandat za svaki konstitutivni narod iako Ustav Federacije precizno navodi: „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.“ Dalje navodi da se nije moglo primijeniti pravilo dodjele po jednog mandata svakom konstitutivnom narodu u svakom kantonu dok ne budu poznati rezultati izbora za kantonalne skupštine jer se tek onda može primijeniti navedena ustavna odredba: „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.“ Sasvim je realno, kako smatra podnositelj zahtjeva, da u pojedinim kantonima ne bude zastupnika iz nekog od konstitutivnih naroda. Na ovaj način prejudiciranje u članku 20.16.A Izbornog zakona i određivanje po jednog delegata iz svakog konstitutivnog naroda za svaki kanton prije poznavanja ishoda izbora za kantonalne skupštine i na toj „pogrešnoj premisi zasnovano i izvršeno računanje ostalih delegata po kantonima“, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, dokazuje kršenje Ustava Bosne i Hercegovine i međunarodnih konvencija.
18. Podnositelj zahtjeva je u nastavku dao tabelarni prikaz „stvarnog procenta Bošnjaka, Hrvata i Srba po kantonima, broj dodijeljenih mandata i procenat prema mandatima“, te istaknuo da iz navedenog „proizilaze ogromna odstupanja izabranog sastava klubova konstitutivnih naroda i proporcionalnog udjela stanovništva u kantonima iz kojih su izabrani“. Kao primjer podnositelj zahtjeva navodi Posavski kanton u kojem je predviđen izbor jednog delegata iz reda bošnjačkog naroda što predstavlja 5,88% udjela u Klubu Bošnjaka, dok je stvarna zastupljenost bošnjačkog naroda u tom kantonu svega 0,55% što predstavlja odstupanje od deset puta. Drugi primjer je Zapadnohercegovački kanton gdje je predviđen jedan mandat za delegata iz reda bošnjačkog naroda što također predstavlja 5,88% udjela u Klubu Bošnjaka, dok je stvarna zastupljenost bošnjačkog naroda u tom kantonu svega 0,11% što predstavlja odstupanje od pedeset tri puta ili 5300%. Također, kako navodi podnositelj zahtjeva, u Tuzlanskom kantonu je prema popisu iz 1991. godine živjelo 25,12% Bošnjaka, a prema odredbama Izbornog zakona u Klub Bošnjaka ovaj kanton daje tri delegata, odnosno 17,46% Kluba tog konstitutivnog naroda, što znači da to predstavlja odstupanje od 7,48% na štetu tog kantona. Kada su u pitanju delegati iz reda hrvatskog naroda podnositelj zahtjeva navodi primjer Bosansko-podrinjskog kantona gdje je stvarni procenat

zastupljenosti hrvatskog naroda prema popisu iz 1991. godine 0,01%, dok predviđeni izbor jednog delegata iznosi 5,88% u Klubu Hrvata u Domu naroda što predstavlja razliku od 588 puta u odnosu na stvarno stanje. Po pitanju izbora srpskih delegata, situacija je, kako navodi podnositelj zahtjeva, najdrastičnija u Zapadnohercegovačkom kantonu gdje je prema popisu iz 1991. godine živjelo 0,05% Srba, a Izborni zakon je predvidio izbor jednog delegata koji predstavlja 5,88% srpskog kluba, što predstavlja odstupanje od skoro 118 puta.

19. Ne dovodeći u pitanje, kako navodi podnositelj zahtjeva, pravo pojedinca da se izjasni kao pripadnik „ovog ili onog konstitutivnog naroda“ evidentno je da se zlouporaba tog prava koristi na način da „pripadnici drugog (drugih) naroda osiguravaju prolazak u kantonalne skupštine delegata iz onih naroda koji realno ne žive u adekvatnom broju na području pojedinih kantona“.
20. Kada je u pitanju izbor delegata iz reda hrvatskog naroda, kako dalje ističe podnositelj zahtjeva, vidi se kako se iz kantona s većinskim bošnjačkim stanovništvom bira više hrvatskih delegata nego iz kantona s hrvatskom većinom, što dokazuje apsurd izbornog sustava koji bi prema Ustavu Bosne i Hercegovine trebao osigurati najvišu razinu slobodnih i demokratskih izbora uz uvjet „da oba entiteta osiguraju najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda“.

Kantoni:	Bošnjaci	Hrvati	Srbi	Ostali	Ukupno
Kantoni s bošnjačkom većinom	12	6	12	5	35
Kantoni s hrvatskom većinom	3	5	3	-	11
Mješoviti kantoni	2	6	2	2	12
	17	17	17	7	58

21. Na kraju, podnositelj zahtjeva podvlači kako je ovakav diskriminirajući pristup eskalirao nakon što je visoki predstavnik nametnuo amandmane na Ustav Federacije 2002. godine do kada su klubovi konstitutivnih naroda u Domu naroda brojali po 30 delegata tako da je svaki delegat predstavljao 3,33% udjela u klubu, što je, zbirno gledajući, predstavljalo realniju mogućnost izbora delegata proporcionalno sastavu stanovnika pojedinog kantona. Smatra da su osporene odredbe Izbornog zakona koje se odnose na izbor delegata u Dom naroda neustavne, te predlaže da Ustavni sud poduzme zakonom propisane korake ka dovođenju u suglasnost navedenih normi, Ustava Bosne i Hercegovine i međunarodnih konvencija.

b) Odgovor na zahtjev

22. Ustavnopravno povjerenstvo je u odgovoru na zahtjev navelo da je na sjednici održanoj 4. ožujka 2015. godine razmatralo zahtjev, konstatiralo da je Parlamentarna skupština BiH usvojila Izborni zakon i da je Ustavni sud 22. rujna 2014. godine primio zahtjev podnositelja zahtjeva, te da je nakon rasprave jednoglasno odlučilo „da sa navedenim činjenicama upozna Ustavni sud koji će u skladu sa svojim nadležnostima odlučiti o usaglašenosti predmetnog zakona sa Ustavom Bosne i Hercegovine“.

c) Mišljenje Venecijanskog povjerenstva dano u svojstvu *amicus curiae*

23. U opširnoj analizi predmetnog slučaja Venecijansko povjerenstvo je, prije svega, istaknulo da je načelo jednakog prava glasa zagwarantirano člankom 25. Međunarodnog pakta, te člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, a nejednakosti u zastupljenosti izbornih jedinica su, u načelu, zabranjene, čak i ako postoji određeno polje procjene. To vodi pitanju omogućavaju li Međunarodni pakt i Europska konvencija da se napravi razlika između prvog i drugog doma u smislu opsega načela jednakog prava glasa, da se isključi, glede drugog doma, aspekt jednakog prava glasa. Sedamnaest zemalja Europe, kako se dalje navodi, uključujući i Bosnu i Hercegovinu, prakticira bikameralizam. Metoda biranja drugog doma ovisi o kontekstu, svrha drugog doma i historijska tradicija dotične zemlje su ključne kontekstualne odrednice. Nije po sebi nedemokratski da postoji drugi dom koji ne predstavlja stanovništvo proporcionalno. Naime, kako se dalje navodi, bikameralizam se često prakticira u federalnim državama da bi niže razine vlasti bile jednako zastupljene na državnoj razini, dok je to svrha drugog doma, u potpunosti je odgovarajuće da članove biraju te niže razine vlasti. Logična posljedica zastupanja nekih nižih razina vlasti na taj način je, naizgled, neproporcionalno zastupanje različitog stanovništva.
24. U slučaju Doma naroda temeljna svrha je osigurati ispravnu zastupljenost konstitutivnih naroda i Ostalih. Izračun dodjeljivanja mjesta u tom domu se može promatrati iz dvije perspektive: (1) iz perspektive pojedinačnog kantona Federacije ili pojedinačnog građanina - također se može vidjeti na način da je disproporcionalan i da mu nedostaje jednakosti ili (2) iz perspektive Federacije i države BiH - što se može vidjeti na način da nije proizvoljan. U svakom slučaju, on je koncipiran da pruži disproporcionalni odraz mandata u deset kantona. U cjelini, relevantne odredbe Izbornog zakona BiH (naime, čl. 10.10., 10.12., 10.15., 10.16. i 20.16.A) stvaraju sustav neizravnih izbora za koji se može reći da je toliko ograničen da predstavlja oblik selekcije, dodjeljujući mjesta konstitutivnim narodima ili kantonima. Ukupan rezultat već diktira Ustav Federacije koji je izmijenjen 2002. godine da bi bio u skladu sa odlukom Ustavnog suda o konstitutivnim narodima.

25. Dalje, Venecijansko povjerenstvo ističe da se u načinu izbora delegata u Dom naroda koriste kantoni i njihovi delegati, a njegova primarna svrha nije predstavljati kantone nego konstitutivne narode i Ostale, te ostvarivati drugu vrstu jednakopravnosti, tj. „kolektivnu jednakopravnost“ tri konstitutivna naroda uz određenu zastupljenost Ostalih. Pored toga, Dom naroda ima važnu ulogu u postupku vitalnog interesa i može se promatrati kao dom „veta“ u zakonodavnom tijelu Federacije. Zbog toga, kako dalje navodi Venecijansko povjerenstvo, demokratski legitimitet načina izbora ne bi se trebao ocjenjivati pozivanjem na usporednu vrijednost glasačkog listića glasača ili disbalans unutar ili između kantona. Koncept jednake snage glasa i proporcionalnost se ne odnose na posebne dijelove zakonodavnih tijela BiH koji su zamišljeni da predstavljaju konstitutivne narode, te su i kreirani da ispune jedinstvene specifičnosti Bosne i Hercegovine.
26. U zaključku podneska, a u odgovoru na pitanje: „Da li je način izbora delegata u Dom naroda, imajući u vidu specifičnost ustavne situacije i odluku Ustavnog suda o konstitutivnosti naroda, u saglasnosti sa načelima koja se nalaze u osnovi evropskog izbornog nasljeđa“, Venecijansko povjerenstvo ističe da Ustavni sud može uzeti u obzir i da sastav Doma naroda nije samo zamišljen da odražava sudjelovanje njezinih deset kantona u zakonodavnom procesu nego da umjesto toga ima za cilj osigurati predstavljanje konstitutivnih naroda na temelju pariteta, time osiguravajući da svaki konstitutivni narod ima isti broj predstavnika, te da u osnovici djeluje kao dom „veta“ zakonodavnog tijela Federacije.
27. Venecijansko povjerenstvo smatra da, iako ovo izvrtnje proporcionalnosti u izbornom sustavu ne mora biti u suglasnosti s načelima evropskog izbornog nasljeđa, ako su izbori održani za neposredno birani dio zakonodavnih tijela, može se opravdati da se koncept jednakog glasovanja ne treba primijeniti na posebne dijelove zakonodavnih tijela BiH koji su zamišljeni da osiguraju zastupanje konstitutivnih naroda i Ostalih. Venecijansko povjerenstvo ističe da održavanjem dva kruga izbora Izborni zakon provodi u djelo relevantne odredbe Ustava Federacije BiH o raspodjeli mjesta u Domu naroda, i to tako što se u prvom krugu prema članku 10.12. raspodjeljuje jedno mjesto po konstitutivnom narodu ili Ostalim po kantonu, a u drugom krugu prema članku 10.16. vrši se preraspodjela onih mjesta koja nisu mogla biti popunjena u kantonu koji ima potreban broj konstitutivnih naroda ili Ostalih za popunjavanje preostalih mjesta. Venecijansko povjerenstvo na kraju zaključuje 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“. Prema mišljenju Venecijanskog povjerenstva, čini se da Izborni zakon samo „uvećava“ odstupanja od onoga što je „proporcionalnost“ koju naređuje Ustav Federacije u

raspodjeli mjesta u Domu naroda, međutim, može se predvidjeti rješenje kojim bi se odredba Izbornog zakona („Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“) tumačila onako kako je formulirana u Ustavu Federacije („U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu“).

IV. Javna rasprava

28. Na Plenarnoj sjednici održanoj 26. svibnja 2016. godine, Ustavni sud je u skladu sa člankom 46. Pravila Ustavnog suda odlučio održati javnu raspravu u ovom predmetu. U skladu sa člankom 47. Pravila Ustavnog suda odlučeno je da se na javnu raspravu pozovu podnositelj zahtjeva, predstavnici donositelja osporenog zakona (Parlamentarna skupština BiH - Dom naroda i Zastupnički dom), predstavnici Parlamenta Federacije (Dom naroda i Zastupnički dom), Središnje izborno povjerenstvo Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: SIP), Ured visokog predstavnika za BiH (u daljnjem tekstu: OHR), Organizacija za europsku sigurnost i suradnju, Misija u BiH (u daljnjem tekstu: Misija OSCE-a u BiH), prof. dr. Goran Marković - Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu, prof. dr. Zlatan Begić - Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli i prof. dr. Zvonko Miljko - Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru.
29. Javna rasprava održana je 29. rujna 2016. godine. Na javnoj raspravi prisustvovali su predstavnici podnositelja zahtjeva, predstavnici Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, predstavnici SIP-a, predstavnici Misije OSCE-a u BiH i prof. dr. Zvonko Miljko - Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru.
30. OHR nije prisustvovao javnoj raspravi, ali je 27. rujna 2016. godine dostavio pismeno izjašnjenje koje je Ustavni sud razmotrio.
31. Na javnoj raspravi podnositelj zahtjeva je ostao pri zahtjevu za ocjenu ustavnosti, te istaknuo da je temeljno načelo demokracije da vlast potječe iz naroda i pripada narodu, pa prema tome Izborni zakon mora slijediti logiku legitimnog predstavljanja konstitutivnih naroda, posebice kada su u pitanju domovi naroda, odnosno ona tijela vlasti koja su namijenjena zaštiti i artikuliranju specifičnih interesa i potreba svakog konstitutivnog naroda ponaosob. Dosljedna primjena odredbi Ustava Federacije bi morala osigurati odgovarajuću proporcionalnu zastupljenost delegata u klubovima Doma naroda koja odgovara nacionalnoj strukturi kantona iz kojih delegati dolaze, međutim primjenom osporenih odredbi iz Izbornog zakona ova raspodjela je u stvarnosti daleko od bilo kakve proporcionalnosti po pitanju sva tri konstitutivna naroda. Dalje, podnositelj zahtjeva navodi da je Bosna i Hercegovina složena država u kojoj nisu samo Srbi, Hrvati i Bošnjaci

konstitutivni narodi, već su konstitutivni građani kao narod „demos“. Stoga, Bosna i Hercegovina ima dvostruku konstitutivnost: a) tri konstitutivna naroda i b) sve građane kao pripadnike naroda „demos“. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, dvostruka konstitutivnost se izražava dvodomnošću u Bosni i Hercegovini, putem Parlamenta i Doma konstitutivnih naroda. Parlament je izraz jednakopravnosti građana i u njemu vrijedi načelo proporcionalnosti, a Dom naroda treba osigurati jednakopravnost tri konstitutivna naroda i ta jednakopravnost se izražava putem klubova konstitutivnih naroda u okviru Doma naroda. Izborni zakon, kako dalje ističe podnositelj zahtjeva, u svom članku 10.12. ne samo da krši već u apsolutnom smislu negira načelo demokratskog predstavljanja, odnosno načelo legitimnog demokratskog predstavljanja jer vlast ne proistječe iz naroda nego iz zakonske norme.

32. Predstavnicima SIP-a na javnoj raspravi nisu iznijeli stajalište SIP-a nego su iznijeli osobna stajališta o predmetnom zahtjevu.

33. U svom izlaganju predstavnik Doma naroda je istaknuo da podržava zahtjev, te se osvrnuo na nedostatke u načinu funkcioniranja Doma naroda.

34. Prof. dr. Zvonko Miljko - Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru je u svom izlaganju, između ostalog, naglasio posebnu ulogu legitimiteta, odnosno legitimnih predstavnika, onoga tko se predstavlja, tako da mnogi u teoriji kažu da je to temeljna kategorija ustavnog prava koja treba biti općeprihvaćena kao vrijednost, gdje se ovo načelo pokazuje kao zahtjev višeg reda. Dalje je naveo da od 17 delegata u Dom naroda, više od polovice biraju kantoni čiju većinu imaju drugi narodi, te zaključio da su osporene odredbe Izbornog zakona, pozivajući se tu, prije svega, na načelo konstitutivnosti koje je u više odluka podržao i ovaj sud, a iz kojeg je izveo i pripadajuća načela jednakopravnosti, ustavotvornosti i multinacionalnog karaktera države, u suprotnosti i sa onim normama koje su kao aneks sastavni dio ovog ustava.

V. Relevantni propisi

35. U **Ustavu Bosne i Hercegovine** relevantne odredbe glase:

Preambula

[...]

Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (zajedno s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine:

Članak I

Bosna i Hercegovina

[...]

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcioniра sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora.

36. U Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine relevantne odredbe glase:

*IV. USTROJ FEDERALNE VLASTI**A. ZAKONODAVSTVO*

a) Zakonodavnu vlast će u Federaciji Bosne i Hercegovine vršiti Zastupnički dom i Dom naroda.

*PARLAMENT FEDERACIJE***1. Zastupnički dom**

[...]

2. Dom naroda*Članak 6.**Sastav Doma naroda i izbor članova*

(1) Sastav Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine bit će paritetan tako da svaki konstitutivni narod ima isti broj delegata.

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

(3) Ostali imaju pravo ravnopravno sudjelovati u postupku većinskog glasovanja.

(Izmijenjen Amandmanom XXXIII)

Članak 8.

(1) Delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi pučanstva.

(2) Broj delegata za Dom naroda koji se biraju u svakom kantonu srazmjerni su broju stanovnika kantona, s tim što se broj, struktura i način izbora delegata utvrđuju zakonom.

(3) 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.

(4) Delegate Bošnjake, Hrvate i Srbe iz svakog kantona biraju zastupnici iz reda tog konstitutivnog naroda sukladno izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu tog kantona, a izbor delegata iz reda ostalih uredit će se zakonom.

(Izmijenjen Amandmanom XXXIV)

37. U **Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 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 i 7/14 - za potrebe ove odluke korištena je neslužbena prečišćena verzija objavljena na www.izbori.ba) relevantne odredbe glase:

POTPOGLAVLJE B

DOM NARODA PARLAMENTA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Članak 10.10

Kantonalna zakonodavna tijela biraju 58 izaslanika u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH, 17 iz reda bošnjačkog, 17 iz reda srpskog, 17 iz reda hrvatskog naroda i sedam iz reda ostalih.

Članak 10.12

(1) Broj izaslanika 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. Središnje izborno povjerenstvo BiH određuje, nakon svakog popisa, broj izaslanika 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 redaju 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.

Članak 10.15

Rezultat glasovanja se dostavlja Središnjem izbornom povjerenstvu BiH za konačnu raspodjelu mjesta. Mandati se raspodjeljuju jedan po jedan po listama ili kandidatu sa najvišim količnicima koji su rezultirali iz formule za proporcionalnu raspodjelu utvrđenu u članku 9.5 ovog zakona. Kada lista dobije mandat, mandat se raspoređuje s vrha liste.

Članak 10.16

(1) Kada se ne izabere potreban broj izaslanika koji se biraju u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH iz reda svakog konstitutivnog naroda ili iz reda „ostalih“ u datom zakonodavnom tijelu kantona, preostali broj izaslanika iz reda bošnjačkog, hrvatskog i srpskog naroda ili ostalih bira se iz drugog kantona, dok se ne izabere potreban broj izaslanika iz reda svakog konstitutivnog naroda.

(2) Središnje izorno povjerenstvo BiH vrši ponovnu raspodjelu mjesta koja se ne mogu popuniti iz jednog kantona odmah po završetku prvog kruga izbora izaslanika u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH u svim kantonima. Središnje izorno povjerenstvo vrši preraspodjelu tog mjesta neizabranom kandidatu koji ima najviši količnik na svim listama koje se kandidiraju za odgovarajući konstitutivni narod ili za grupu ostalih u svim kantonima.

POGLAVLJE 20 PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 20.16 A

(1) Do potpune provedbe Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, raspodjela mjesta po konstitutivnom narodu koja je obično uređena poglavljem 10, Potpoglavlje B ovog zakona odvija se sukladno ovom članku.

(2) Do organiziranja novog popisa, kao osnov koristi se popis iz 1991. godine tako da svaki kanton bira sljedeći broj izaslanika:

a) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 1, Unsko-sanski kanton, bira se pet izaslanika, uključujući dva iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog i dva iz reda srpskog naroda;

- b) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 2, Posavski kanton, biraju se tri izaslanika, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda;
- c) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 3, Tuzlanski kanton, bira se osam izaslanika, uključujući tri iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog, dva iz reda srpskog naroda i dva iz reda ostalih;
- d) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 4, Zeničko-dobojski kanton, bira se osam izaslanika, uključujući tri iz reda bošnjačkog, dva iz reda hrvatskog, dva iz reda srpskog naroda i jednog iz reda ostalih;
- e) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 5, Bosansko-podrinjski kanton - Goražde, biraju se tri izaslanika, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda;
- f) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 6, Srednjobosanski kanton, bira se šest izaslanika, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, tri iz reda hrvatskog, jednog iz reda srpskog naroda i jednog iz reda ostalih;
- g) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 7, Hercegovačko-neretvanski kanton, bira se šest izaslanika, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, tri iz reda hrvatskog, jednog iz reda srpskog naroda i jednog iz reda ostalih;
- h) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 8, Zapadnohercegovački kanton, biraju se četiri izaslanika, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, dva iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda;
- i) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 9, Kanton Sarajevo, bira se 11 izaslanika, uključujući tri iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog, pet iz reda srpskog naroda i dva iz reda ostalih i
- j) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 10, Kanton 10, biraju se četiri izaslanika, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, dva iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda.

VI. Dopustivost i meritum

38. Ustavni sud, kao prvo, napominje da će zbog složenosti predmetnog zahtjeva i pitanja koja se zahtjevom postavljaju zajedno razmatrati dopustivost i meritum zahtjeva.

39. Ustavni sud zapaža, imajući u vidu odredbe članka VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak 1. Pravila Ustavnog suda, da je predmetni zahtjev podnio ovlaštenu subjekt (u vrijeme podnošenja zahtjeva podnositelj zahtjeva je bio predsjedatelj Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine).
40. Podnositelj zahtjeva ustavnost odredbi Izbornog zakona osporava u odnosu na relevantne odredbe Ustava Federacije i Ustava Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu navedeno Ustavni sud naglašava da Izborni zakon nesporno predstavlja „odluku institucija Bosne i Hercegovine“ u smislu članka III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, međutim, njegov je zadatak, prema članku VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine, prvenstveno da podržava ovaj ustav, a da je člankom VI/3.a) alineja 2. konkretizirano da Ustavni sud ima nadležnost ispitivati je li bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim ustavom. Odredbom članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, Bosna i Hercegovina je određena kao „demokratska država, koja funkcionira sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora“. Ustavni sud je nadležan i obvezan u svakoj prilici djelovati kao zaštitnik Ustava Bosne i Hercegovine (članak VI/3.), što uključuje jedno od njegovih temeljnih načela - vladavinu prava iz navedene ustavne odredbe. Dakle, uzimajući u obzir navedeno načelo vladavine prava, svi ustavi, zakoni i drugi propisi koji se donose moraju biti usklađeni sa ustavnim načelima. Stoga, Ustavni sud smatra da ima nadležnost ispitati je li odnos Izbornog zakona i Ustava Federacije u skladu sa ustavnim načelima unutar kojih se propisi moraju donositi, odnosno narušava li međusobni odnos Izbornog zakona i Ustava Federacije načela iz Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno njegove relevantne odredbe na koje se poziva podnositelj zahtjeva.
41. Konkretno, podnositelj zahtjeva smatra da odredba članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine predviđa da postoji zakon koji mora biti u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, ali i u skladu sa ustavima entiteta s obzirom na složeni ustroj Bosne i Hercegovine. Kao što sastav Zastupničkog doma izražava volju građana tako i sastav Doma naroda, kako zaključuje podnositelj zahtjeva, izražava volju konstitutivnih naroda. Načelo proporcionalnosti bi se moralo primjenjivati na način da se ne derogira temeljni smisao proporcionalnosti koji u višenacionalnoj i složenoj Bosni i Hercegovini predstavlja jedan od ključnih elemenata stabilnosti i jednakopravnosti građana i konstitutivnih naroda.
- a) U odnosu na odredbu Potpoglavlja B članka 10.12. stavak 2. u dijelu: „Svatom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“, te odredbe Poglavlja 20. članka 20.16.A stavak 2. toč. a-j. Izbornog zakona*

42. Dakle, zadatak Ustavnog suda jeste utvrditi narušava li međusobni odnos Ustava Federacije i Izbornog zakona načela iz Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno je li navedeno suprotno članku I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.
43. Ustavni sud nalazi da odredbe članka 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 članku 8. stavak 3. Ustav Federacije je predvidio obvezu 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“ obvezu 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 članku 8. stavak 4. Ustava Federacije ustavotvorac isključivo je odredio da predstavnike konstitutivnih naroda u zakonodavnom tijelu kantona mogu izabrati predstavnici tog konstitutivnog naroda.
44. Nadalje, Ustavni sud nalazi da je Izborni zakon u članku 1.1. propisao da se Izbornim zakonom uređuje izbor članova i delegata Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, te utvrđuju načela koja važe za izbore na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini. Dakle, Izbornim zakonom uređuje se izbor državnih institucija, dok se u odnosu na institucije entiteta, konkretno Dom naroda, utvrđuju načela koja važe za izbore. Ustavni sud primjećuje da je, i pored toga što je Ustav Federacije utvrdio načela kod popunjavanja Doma naroda i dao u nadležnost zakonodavcu isključivo da odredi zakonom broj, strukturu, način izbora delegata, te izbor delegata iz reda Ostalih, zakonodavac navedenom odredbom također predvidio da se Izbornim zakonom utvrđuju načela koja važe za izbore na svim razinama vlasti u Bosni i

Hercegovini. Ustavni sud nalazi da je zakonodavac u odredbama članka 10.12. Izbornog zakona odredio da je broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih proporcionalan broju stanovnika prema posljednjem popisu. Nadalje, zakonodavac je za svaki kanton predvidio matematičku formulu za raspodjelu kod izbora broja delegata utemeljenu na broju stanovnika svakog konstitutivnog naroda u svim kantonima, ali je istodobno propisao: „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu.“ Nadalje, odredbe članka 20.16.A Izbornog zakona, koje su prijelazne odredbe i privremenog karaktera, precizno propisuju da će se raspodjela mjesta po konstitutivnim narodima do potpune provedbe Aneksa 7. Općeg sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini provoditi u skladu s tim člankom, a da će se do organiziranja novog popisa kao temelj za izračunavanje broja delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih koji se biraju iz skupština kantona koristiti podaci popisa stanovništva iz 1991. godine. Točan broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih koji se biraju iz skupština kantona određen je navedenim člankom, s tim što određuje da se iz svakog kantona bira najmanje po jedan delegat iz reda svakog konstitutivnog naroda. Proizlazi da je zakonodavac u članku 10.12. stavak 2. Izbornog zakona u dijelu: „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i u članku 20.16.A Izbornog zakona suštinski „odustao“ od načela proporcionalnosti. Naime, navedenim odredbama zakonodavac je otvorio mogućnost da iz kantona sa zanemarivim (ne i malim) udjelom pripadnika nekog od konstitutivnih naroda u ukupnom broju pripadnika tog konstitutivnog naroda bude izabran delegat u Dom naroda iz reda tog naroda, odnosno da umjesto načela proporcionalnosti odnos broja stanovnika i broja delegata iz jednog kantona bude višestruko veći u odnosu na omjer broja stanovnika i broja delegata iz drugog kantona. Dakle, prema ovim odredbama klub svakog konstitutivnog naroda biće popunjen sa obveznih deset delegata iz deset kantona od ukupno 17 delegata bez obzira koliko pripadnika konstitutivnih naroda živi u nekom od kantona (teorijski moguće čak i jedan). Navedeno ukazuje da se radi o apsolutnoj odrednici, a ne uvjetnoj opciji. Ustavni sud uočava da je navedeno u cijelosti suprotno načelima uspostavljenim u Ustavu Federacije.

45. U smislu prethodno postavljenog zadatka, Ustavni sud mora odgovoriti je li zbog toga povrijeđen Ustav Bosne i Hercegovine.
46. Ustavni sud podsjeća na tekst članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine: „Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcioniра sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora“ iz kojeg slijedi načelo vladavine prava prema kojem svi ustavi, zakoni i drugi propisi koji se donose moraju biti usklađeni sa ustavnim načelima.

47. Ustavni sud podsjeća da države uživaju široko polje procjene u uspostavi i reguliranju izbornog sustava koji će primjenjivati. Postoje različiti načini organiziranja i provedbe izbora, a ova različitost uvjetovana je, između ostalog, i političkim razvojem zemlje. Zbog toga, zakonodavstvo koje regulira izbore mora biti sagledano u svjetlu političkog razvoja zemlje koja je u pitanju. Nadalje, Ustavni sud podsjeća da se prema općem načelu demokracije pravo na demokratsko odlučivanje ostvaruje legitimnim političkim predstavljanjem koje mora biti utemeljeno na demokratskom izboru onih koje predstavlja i čije interese zastupa. U tom smislu veza između onih koje predstavlja i njihovih političkih predstavnika na svim administrativno-političkim razinama je ta koja omogućava legitimitet predstavnicima zajednice. Dakle, samo legitimitet predstavljanja stvara temelj za stvarno sudjelovanje i odlučivanje.
48. Ustavni sud podsjeća na tekst alineje 9. Preambule Ustava Bosne i Hercegovine: „ ... Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (zajedno s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine.“ Nadalje, Ustavni sud podsjeća na tekst članka IV/1. Ustava Bosne i Hercegovine: „Dom naroda se sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba). a) Nominirane hrvatske, odnosno bošnjačke delegate iz Federacije biraju hrvatski odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Federacije. Delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske. b) Devet članova Doma naroda čine kvorum, s tim da su nazočna najmanje tri bošnjačka, tri hrvatska i tri srpska delegata.“ Osim toga, Ustavni sud podsjeća na dio teksta članka V/4.b) Ustava Bosne i Hercegovine „...Predsjedavajući će također imenovati i zamjenike ministara (koji neće biti iz istog konstitutivnog naroda)“, te na dio teksta članka VII/2. Ustava Bosne i Hercegovine: „Prvi Upravni odbor Centralne banke sastojat će se od Guvernera kojeg će postaviti Međunarodni monetarni fond, nakon dogovora s Predsjedništvom, i tri člana koje postavlja Predsjedništvo, od kojih su dva iz Federacije (jedan Bošnjak, jedan Hrvat, koji će dijeliti jedan glas) i jedan iz Republike Srpske...“.
49. Ustavni sud ponovo podsjeća na opće načelo demokracije da vlast u državi proistječe iz naroda i pripada narodu. Iz Ustava Bosne i Hercegovine slijedi da je Ustav Bosne i Hercegovine kao narod označio konstitutivne narode koji zajedno sa Ostalima i građanima Bosne i Hercegovine čine zajednicu državljana koja jednakopravno ostvaruje vlast putem svojih predstavnika, a pravo na demokratsko odlučivanje ostvaruje se legitimnim političkim predstavljanjem koje mora biti utemeljeno na demokratskom izboru te zajednice državljana koju predstavlja i čije interese zastupa. Međutim, iz navedene alineje Preambule Ustava Bosne i Hercegovine slijedi da je ustavotvorac imenovao, odnosno označio konstitutivne narode (Bošnjake, Srbe i Hrvate) kao

posebne kolektivitete i priznao im jednaka prava, tj. da je „podvukao“ poseban, jednakopravan i jednak status Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda. U svezi s tim Ustavni sud podsjeća na svoju Odluku broj U 5/98 (odluka o konstitutivnosti) u kojoj je Ustavni sud istaknuo: „Ovo označavanje u Preambuli, stoga, mora biti shvaćeno kao jedan natkrovljujući princip Ustava BiH kojem se entiteti moraju u potpunosti povinovati prema članu III/3.(b) Ustava BiH.“ Pored navedenog, iz naprijed navedenih odredaba Ustava Bosne i Hercegovine slijedi da je ustavotvorac u institucijama Bosne i Hercegovine uspostavio proporcionalnu zastupljenost Bošnjaka, Srba i Hrvata kao konstitutivnih naroda.

50. U konkretnom slučaju predmet zahtjeva je izbor delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine. Prema Ustavu Bosne i Hercegovine radi se o jednom od tijela iz kojeg se biraju delegati u državni Dom naroda. Međutim, Ustavom Bosne i Hercegovine nije propisano koja je funkcija Doma naroda, odnosno Ustav Bosne i Hercegovine ne precizira koje institucije vrše vlast u entitetima, tj. entitetski ustavi preciziraju navedeno. Tako je Ustavom Federacije propisano da će zakonodavnu vlast u Federaciji vršiti Zastupnički dom i Dom naroda. Poslanici u Zastupničkom domu biraju se demokratskim putem na neposrednim izborima, tajnim glasovanjem, na teritoriju cijele Federacije. Svaki birač ima pravo glasovati za bilo koju registriranu stranku. Dakle, Zastupnički dom predstavlja interese svih građana koji žive u Federaciji, a pravo na demokratsko odlučivanje ostvaruje se legitimnim političkim predstavljanjem koje mora biti utemeljeno na demokratskom izboru svih građana koji žive u Federaciji jer njihove interese predstavlja i njihove interese zastupa. S druge strane Ustav Federacije propisuje da će sastav Doma naroda biti paritetan tako da svaki konstitutivni narod ima isti broj delegata, te kao temeljno pitanje od vitalnog interesa propisuje ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti. Nadalje, Ustav Federacije, pored navedenog pitanja i drugih pitanja preciziranih Ustavom Federacije, definira da se kao pitanja od vitalnog interesa mogu pojaviti i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa ako tako smatra 2/3 jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda. Nesporno je da iz navedenog proizlazi da je temeljna zadaća Doma naroda zaštita konstitutivnosti naroda. Nadalje, prema Ustavu Federacije, Federacija se sastoji od federalnih jedinica (kantona). Međutim, bez obzira na navedeno, Dom naroda nije Dom federalnih jedinica nego Dom konstitutivnih naroda. Ustavni sud dalje podsjeća da su u cilju provedbe Odluke Ustavnog suda o konstitutivnosti naroda broj U 5/98 doneseni amandmani na Ustav Federacije (članak 8. Ustava Federacije BiH) radi njegova usklađivanja sa Ustavom Bosne i Hercegovine, prema kojima je broj delegata smanjen i Dom naroda popunjen i delegatima iz reda srpskog naroda

tako da svi konstitutivni narodi imaju jednak broj delegata u Domu naroda (po sedamnaest). Osim toga, Ustavni sud ukazuje i da je Ustavom Federacije propisano da amandmane na Ustav usvaja Dom naroda prostom većinom, uključujući većinu bošnjačkih, većinu hrvatskih i većinu srpskih delegata (po devet delegata).

51. Iz prethodne analize slijedi da pravo na demokratsko odlučivanje koje se ostvaruje legitimnim političkim predstavljanjem mora biti utemeljeno 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 sustavu Federacije Bosne i Hercegovine u svezu 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 temelji 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 nejednakopravnosti bilo kojeg od konstitutivnih naroda, a time i povrede Ustava Bosne i Hercegovine, konkretno članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.
52. Ustavni sud nalazi da je izbor delegata u Dom naroda kombinacija neposrednih i posrednih izbora. Naime, delegate Doma naroda biraju posredno kantonalne skupštine iz reda svojih delegata koji su izabrani na neposrednim - općim izborima tajnim glasovanjem na cijelom teritoriju Federacije kada svaki birač, bez obzira na nacionalnost i bez obzira kojem konstitutivnom narodu pripada, ima pravo glasovati za bilo kojeg kandidata sa izborne liste političkog subjekta. Ustavni sud uočava da članak 10.12. stavak 2. Izbornog zakona u dijelu: „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i članak 20.16.A Izbornog zakona (određivanje po jednog delegata iz svakog konstitutivnog naroda za svaki kanton) 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. Dakle, tog delegata na neposrednim izborima izabrali su pripadnici drugog konstitutivnog naroda i u tom zakonodavnom tijelu također su ga izabrali pripadnici drugog konstitutivnog naroda. Ustavni sud podsjeća da je u svojoj ranijoj praksi već iznio stajalište da nije pitanje ustavnosti neodgovarajuća implementacija određenih zakonskih rješenja ako su ta rješenja, sama po sebi, u skladu sa Ustavom. U takvim situacijama, u slučaju zlouporabe u implementaciji zakonskih odredbi postoje drugi odgovarajući mehanizmi zaštite. Međutim, u konkretnom slučaju se ne radi o takvoj situaciji, već o situaciji da su navedene odredbe,

same po sebi, u njihovoj implementaciji suprotne Ustavu Bosne i Hercegovine. 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 utemeljeno na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa. Nadalje, u situaciji kada im na neposrednim izborima u pretežnom dijelu legitimitet mogu dati pripadnici drugih konstitutivnih naroda, čak i u slučaju da zakonodavno tijelo kantona ima više delegata iz reda određenog konstitutivnog naroda, navedene odredbe krše Ustav Bosne i Hercegovine. U skladu s navedenim Ustavni sud nalazi da odredbe članka 10.12. stavak 2. u dijelu: „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe članka 20.16.A Izbornog zakona ne samo da se ne temelje na jasno preciziranim kriterijima koji trebaju dovesti do što potpunijeg predstavljanja svakog od tri konstitutivna naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine nego očito impliciraju da pravo na demokratsko odlučivanje isključivo legitimnim političkim predstavljanjem neće biti utemeljeno na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa. Ustavni sud nalazi da je navedeno suprotno načelu konstitutivnosti, odnosno jednakopravnosti bilo kojeg od konstitutivnih naroda, a time i suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine, konkretno članku I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

53. Ustavni sud zaključuje da odredba Potpoglavlja B članka 10.12. stavak 2. u dijelu: „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe Poglavlja 20. članka 20.16.A stavak 2. toč. a-j. Izbornog zakona nisu u skladu sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

b) U odnosu na odredbe Potpoglavlja B čl. 10.10., 10.12. u preostalom dijelu, 10.15. i 10.16. Izbornog zakona

54. U odnosu na odredbe članka 10.10. Izbornog zakona Ustavni sud smatra da ukupan broj delegata u Domu naroda iz reda određenog konstitutivnog naroda može pokrenuti pitanje je li s

većom ili manjom vjerodostojnošću predstavljen svaki konstitutivni narod u tom tijelu nakon održanih izbora. Međutim, u konkretnom slučaju ovako rješenje nije protuustavno jer je relevantnim odredbama kako Ustava Federacije tako i Izbornim zakonom utvrđen isti broj delegata sva tri konstitutivna naroda u Domu naroda tako da je očito da omogućava jednakopravno predstavljanje svih konstitutivnih naroda u Domu naroda. Ustavni sud ponavlja da su u cilju provedbe Odluke Ustavnog suda o konstitutivnosti naroda broj U 5/98 doneseni amandmani na Ustav Federacije radi njegova usklađivanja sa Ustavom Bosne i Hercegovine, prema kojima je smanjen broj delegata i Dom naroda popunjen i delegatima iz reda srpskog naroda tako da svi konstitutivni narodi imaju jednak broj delegata u Domu naroda (po sedamnaest). Bi li eventualno veći broj delegata omogućavao bolje, odnosno vjerodostojnije predstavljanje konstitutivnih naroda i Ostalih je pitanje koje je u nadležnosti odgovarajućih zakonodavnih tijela i predstavlja „široko polje procjene“, a nije pitanje ustavnosti i prema tome ne spada u nadležnost Ustavnog suda.

55. U odnosu na odredbe članka 10.12. Izbornog zakona u preostalom dijelu, Ustavni sud je već prethodno naveo da je zakonodavac odredio da je broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih proporcionalan broju stanovnika prema posljednjem popisu. Nadalje, zakonodavac je za svaki kanton predvidio matematičku formulu za raspodjelu kod izbora broja delegata, utemeljenu na broju stanovnika svakog konstitutivnog naroda u svim kantonima. Ustavni sud podsjeća da je proporcionalni sustav jedan od standardnih modela izbornog sustava. Naime, upravo najveći broj država Europske unije prihvaća proporcionalni sustav raspodjele mandata, opredjeljujući se za različite matematičke metode preračunavanja osvojenih glasova u poslaničke mandate. U svezi s tim Ustavni sud ponavlja da izborna pravila podliježu normativnom uređenju zakonodavca koji pri njihovom uređenju ima široko područje slobodne procjene, a ovakvo rješenje ne ukazuje na odstupanje od načela iz Ustava Federacije, odnosno, samo po sebi, ne omogućava da pravo na demokratsko odlučivanje isključivo legitimnim političkim predstavljanjem neće biti utemeljeno na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa.

56. U odnosu na odredbe članka 10.15. Izbornog zakona, Ustavni sud nalazi da navedene odredbe propisuju proceduru dostave rezultata glasovanja Središnjem izbornom povjerenstvu. Proizlazi da navedenim odredbama nije regulirana materija koja je suštinski osporena predmetnim zahtjevom.

57. U odnosu na odredbe članka 10.16. Izbornog zakona koje propisuju proceduru popunjavanja izbora delegata u Dom naroda ako se ne izabere potreban broj delegata, Ustavni sud nalazi da navedene odredbe slijede uvjetnu opciju popunjavanja delegata iz Ustava Federacije, ne ulazeći u

načela izbora. Proizlazi da navedenim odredbama nije regulirana materija koja je suštinski osporena predmetnim zahtjevom.

58. Imajući u vidu sve navedeno Ustavni sud ocjenjuje da odredbe Potpoglavlja B čl. 10.10., 10.12. u preostalom dijelu, odredbe članka 10.15. i odredbe članka 10.16. Izbornog zakona nisu suprotne članku I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Ostali navodi

59. S obzirom na zaključke u svezi sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da nema potrebe posebno ispitivati i navode podnositelja zahtjeva o povredi čl. II/1., II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), članka 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljnjem tekstu: Međunarodni pakt) u svezi sa člankom 3. Protokola broj 1 i člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, te člankom 1. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.

VII. Zaključak

60. Ustavni sud zaključuje da odredba Potpoglavlja B članka 10.12. stavak 2. u dijelu: „Svatom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe Poglavlja 20 - Prijelazne i završne odredbe članka 20.16.A stavak 2. toč. a-j. Izbornog zakona nisu u skladu sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine zato što očito impliciraju da pravo na demokratsko odlučivanje isključivo legitimnim političkim predstavljanjem neće biti utemeljeno na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa, što je suprotno načelu konstitutivnosti odnosno jednakopravnosti bilo kojeg od konstitutivnih naroda.

61. Ustavni sud ocjenjuje da odredbe Potpoglavlja B čl. 10.10., 10.12. u preostalom dijelu, 10.15. i 10.16. Izbornog zakona nisu suprotne članku I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

62. Na temelju članka 59. st. (1), (2) i (3) i članka 61. stavak (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

63. U smislu članka 43. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, sutkinja Seada Palavrić je dala izjavu o neslaganju sa odlukom većine.

64. Aneks ove odluke u smislu članka 43. stavak (1) Pravila Ustavnog suda čini izdvojeno mišljenje predsjednika Mirsada Čemana djelomično suprotno odluci.

65. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Mirsad Ćeman

Izdvojeno mišljenje

o djelomičnom neslaganju predsjednika Mirsada Ćemana u predmetu broj U 23/14

Na temelju članka 43. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine - prečišćeni tekst („Službeni glasnik BiH” broj 94/14), a djelomično suprotno odluci u predmetu broj U 23/14 od 1. prosinca 2016. godine, uz respekt prema većinskom mišljenju mojih kolegica i kolega, ne slažem se s mišljenjem i odlukom većine zbog čega, glasujući protiv, u jednom dijelu, nisam mogao podržati odluku.

Moji razlozi su sljedeći:

Dijelim mišljenje i odluku većine da „odredbe Potpoglavlja B članka 10.10., članka 10.12. u preostalom dijelu, te članka 10.15. i članka 10.16. Izbornog zakona nisu suprotne članku I/2. Ustava Bosne i Hercegovine“ - kako je to navedeno u st. 4. i 5. dispozitiva odluke i odgovarajuće je obrazloženo u toč. 54.-58.

Međutim, ne mogu se složiti sa stajalištem da odredba Potpoglavlja B članka 10.12. stavak 2. u dijelu: „Svacom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe Poglavlja 20 - Prijelazne i završne odredbe članka 20.16.A stavak 2. toč a-j. Izbornog zakona *nisu u skladu sa člankom 1/2. Ustava Bosne i Hercegovine, zato što očito impliciraju da pravo na demokratsko odlučivanje isključivo legitimnim političkim predstavljanjem neće biti utemeljeno na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa, što je suprotno načelu konstitutivnosti, odnosno jednakopravnosti bilo kojeg od konstitutivnih naroda.*

Naime, **ključna teza većinskog mišljenja**, od koje počinje i na kojoj se zapravo temelji odluka većine u usvajajućem dijelu, **je da** „...bez obzira što se prema Ustavu Federacije, Federacija sastoji od federalnih jedinica (kantona) *Dom naroda, koji se izvodi iz kantonalnih skupština, nije Dom federalnih jedinica nego isključivo* (napomena M. Č.) **Dom konstitutivnih naroda...**“ (točka 50. obrazloženja). Pored toga, iako se poziva na načelo „konstitutivnosti naroda“ (kao i podnositelj zahtjeva) stajalište i odluka većine se dalje, očigledno, temelje na *redukcionističkom razumijevanju i ekstenzivnom „teritorijaliziranju“ kategorije „konstitutivni narod“*. Posljedično, to u krajnjem rezultira svođenjem legitimacije?! političkog predstavljanja konstitutivnog naroda (bilo kojeg) na uglavnom jednu ili eventualno više ideološki bliskih političkih opcija unutar nekoga naroda, **ali prije svega** na izbor predstavnika-delegata iz sredina/kantona s bilo kakvom, a pogotovo dominantnom većinom stanovništva iz reda jednog od konstitutivnih naroda. Ne dovodeći, naravno, u pitanje bilo čije pravo da se tako osjeća i/ili samodefinira (mada to iz koncepta važećeg izbornog sustava, demokratskih načela i pluralizma općenito u Bosni i Hercegovini samo po sebi ne proizlazi), ipak mislim da navedena polazišta ne mogu biti osnova i način odnosno model za rješavanje ovog ustavno-pravnog pitanja.

Naime, zbog specifične uloge Doma naroda (to je, između ostalog, ali ne i jedino, zaštita vitalnih nacionalnih interesa sva tri konstitutivna naroda u Federaciji BiH, *ali mu to, naglašavam, nije jedina uloga - vidjeti Ustavom definirane nadležnosti*) namjera ustavotvorca i zakonodavca je očigledno bila upravo da u Domu naroda budu predstavnici „konstitutivnih naroda“ s cijelog teritorija Federacije BiH jer se tek tako **kategorija „konstitutivni narod“, uz istodobnu primjenu načela „pozitivne diskriminacije“ („najmanje jedan takav zastupnik“)** kada je to neophodno, ostvaruje i projektira na sve pripadnike tog naroda (bilo kojeg „konstitutivnog“ naroda), a ne samo na područjima u kojima je on većinski. Zapravo, čini se da *većinsko mišljenje* funkciju Doma naroda svodi isključivo na zaštitu vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda u Federaciji BiH, dok se zanemaruje da je Dom naroda *de iure „paralelni zakonodavac“* (tj. jedan od domova

zakonodavnog organa-Parlamenta Federacije BiH), s obzirom da niti jedan zakon/propis koji se usvoji u Zastupničkom domu ne može stupiti na snagu dok, u identičnom tekstu, ne bude usvojen i u Domu naroda i obrnuto. Dakle, zakonodavni kapacitet Doma naroda isti je kao i kod Zastupničkog doma čiji se zastupnici biraju s teritorija cijele Federacije. Stoga, klubovi konstitutivnih naroda (i) u Domu naroda trebaju biti popunjeni s teritorija cijele Federacije BiH jer se radi o istoj zakonodavnoj nadležnosti kao i kod Zastupničkog doma. Upravo takav način popunjavanja bio je propisan odredbama Izbornog zakona koje su proglašene neustavnim prema većinskom mišljenju u Odluci broj U 23/14?!

Ipak, krenimo redom:

U sveukupnosti ovog uistinu složenog pitanja, prvo treba analizirati odnos odredbi članka 10.12. Izbornog zakona BiH (uključujući i druge osporene odredbe) i relevantne odredbe članka 6. i članka 8. Ustava Federacije BiH u smislu da li se radi o, suštinski, identičnim odredbama ili je navedenim odredbama Izbornog zakona drugačije reguliran izbor delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH u odnosu na navedenu odredbu Ustava Federacije. U ovom dijelu neću se baviti mogućom međusobnom „konfrontacijom“ određenih stavaka članka 8. Ustava Federacije (o tome će biti riječi kasnije), već ću dio koji se odnosi na proceduru izbora delegata u Dom naroda analizirati imajući u vidu relevantne odredbe članka 8. Ustava Federacije i odredbe članka 10.12. Izbornog zakona.

Dakle, čl. 6. i 8. Ustava Federacije utvrđen je sastav i izbor delegata Doma naroda, dok je u Izbornom zakonu - Potpoglavlje B - Dom naroda sastav i način izbora delegata za Dom naroda reguliran odredbama članka 10.10. zaključno sa člankom 10.16. U svezi s tim, *treba odgovoriti na pitanje jesu li relevantne odredbe Izbornog zakona koje se tiču sastava i načina izbora delegata za Dom naroda identične odredbama Ustava Federacije koje reguliraju isto pitanje. Člankom 6. Ustava Federacije i člankom 10.10. Izbornog zakona na identičan način je propisan broj i sastav delegata Doma naroda.* Dom naroda sastoji se od 58 delegata, i to po 17 delegata iz reda svakog od konstitutivnih naroda i sedam iz reda Ostalih. Dalje, člankom 8. stavak 2. Ustava Federacije i člankom 10.12. Izbornog zakona propisana je procedura izbora delegata u Dom naroda. Naime, člankom 8. stavak 2. Ustava Federacije propisano je da: „Broj delegata za Dom naroda koji se biraju u svakom kantonu srazmjerni su broju stanovnika kantona, s tim što se broj, struktura i način izbora delegata utvrđuje zakonom.“ *Dakle, Ustav Federacije upravo upućuje na Izborni zakon koji utvrđuje načela za izbor delegata u Dom naroda i u članku 10.12. propisuje broj, strukturu i način izbora delegata. U stavku 1. članka 10.12. Izbornog zakona propisano je da: „Broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, koji se biraju u Dom naroda iz zakonodavnog tijela*

svakog kantona je proporcionalan broju stanovnika kantona prema posljednjem popisu“, te da „*Središnje izborno povjerenstvo 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.*“ Dakle, Ustav Federacije i Izborni zakon na identičan način reguliraju pitanje broja delegata koji se biraju u Dom naroda, i to tako da je taj broj razmjernan broju stanovnika kantona, s tim što *Izborni zakon „šire“ regulira ovu oblast, te propisuje da je taj broj razmjernan broju stanovnika kantona prema posljednjem popisu, te da će Središnje izborno povjerenstvo, nakon svakog popisa, određivati broj delegata koji se biraju iz reda konstitutivnih naroda i Ostalih.* Nadalje, odredba stavka 1. članka 8. Ustava Federacije koja glasi: „Delegata Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva“ implementirana je u Izbornom zakonu na dva načina. Prvi način (koji se još uvijek primjenjuje) implementiran je odredbama članka 20.16.A Izbornog zakona tako što je relevantnim stavicima tog članka propisan broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda uzimajući u obzir rezultate popisa iz 1991. godine. Navedeno, prema mom mišljenju, nije u suprotnosti sa odredbom stavka 1. članka 8. Ustava Federacije jer ta odredba ne daje nikakva detaljnija određenja u smislu toga je li pod „proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva“ zakonodavac mislilo na nacionalnu strukturu stanovništva iz 1991. godine ili sadašnju, tj. posljednju relevantnu. Pošto tako nešto nije određeno ovom odredbom Ustava Federacije (članak 8. stavak 1.), Izbornim zakonom je to pitanje uređeno člankom 20.16.A, tim prije što iz stavka 1. tog članka proizlazi da ova odredba ima ograničeno vremensko dejstvo, tj. „do potpune provedbe Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini“. Ista odredba Ustava Federacije (stavak 1. članak 8.) će se, prema mom mišljenju, primjenjivati na način propisan drugom rečenicom stavka 1. članka 10.12. Izbornog zakona kada (i ako) i prestane potreba za primjenom odredbe članka 20.16.A Izbornog zakona. Naime, tom odredbom (dio stavka 1. članka 10.12. Izbornog zakona) propisano je: „*Središnje izborno povjerenstvo 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.*“ Ovo, prema mom mišljenju, slijedi načelo iz stavka 1. članka 8. Ustava Federacije jer će se broj delegata za Dom naroda određivati proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva imajući u vidu rezultate posljednjeg validnog popisa stanovništva koji se bude provodio.

Dalje, stavak 3. članka 8. Ustava Federacije utvrđuje 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*“, dok Izborni zakon propisuje da se: „...Svakom konstitutivnom narodu daje jedno mjesto u svakom kantonu“ (članak 10.12. stavak 2). Kada se

usporede navedene odredbe Izbornog zakona i Ustava Federacije proizlazi da su one u suštini iste, samo su na različit način formulirane u Izbornom zakonu i u Ustavu Federacije. Naime, Izborni zakon odredbom članka 10.12. stavak 2. propisuje metodu izračunavanja raspodjele mjesta i u okviru tog izračunavanja: „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“, dok Ustav Federacije propisuje „uvjetnu opciju“ 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.*“ Dakle, ako u zakonodavnom tijelu određenog kantona nema delegata iz reda jednog konstitutivnog naroda (bilo kojeg), taj konstitutivni narod iz tog kantona neće ni imati zastupnika u Domu naroda. Međutim, člankom 10.16. Izbornog zakona regulirana je situacija kada se ne izabere potreban broj delegata koji se biraju u Dom naroda iz reda svakog konstitutivnog naroda ili iz reda Ostalih u danom zakonodavnom tijelu kantona jer se preostali broj delegata bira iz drugog kantona dok se ne izabere potreban broj delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda. *Prema tome, u konačnici će zastupljenost konstitutivnog naroda ipak biti osigurana u Ustavom i Zakonom propisanoj kvoti.*

Nadalje, treba odgovoriti i na pitanje je li odredba članka 20.16.A Poglavlje 20 - Prijelazne i završne odredbe identična odredbama Ustava Federacije koje reguliraju izbor delegata u Dom naroda. Kao što je prethodno navedeno, Ustav Federacije je odredbom članka 8. stavak 2. „prepustio“ zakonodavcu da Izbornim zakonom uredi sva druga pitanja u svezi sa izborom delegata, pa je tako odredbom članka 20.16.A Izbornog zakona, koja je prijelazna odredba i privremenog je karaktera, propisano da će se raspodjela mjesta po konstitutivnim narodima do potpune provedbe Aneksa 7 Općeg sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini provoditi u skladu s tim člankom, a da će se do realizacije novog popisa kao osnova za izračunavanje broja delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih koji se biraju iz skupština kantona koristiti podaci popisa stanovništva iz 1991. godine. Točan broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda „Ostalih“ koji se biraju iz skupština kantona određen je navedenim člankom što, prema mom mišljenju, prati načela iz članka 8. stavak 2. Ustava Federacije, s obzirom da navedeni članak (kako je to već ranije naglašeno) ne daje nikakvu detaljniju konkretizaciju u svezi s ovim pitanjima.

Neophodno je, također, ispitati kakav je odnos između načela proporcionalnosti („...delegati se biraju proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva...“) prilikom izbora delegata u Dom naroda iz stavka 1. članka 8. Ustava Federacije i odredbe stavka 3. istog članka Ustava Federacije kojom je utvrđeno 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.“ *Zapravo, postavlja se pitanje je li načelo proporcionalnosti iz stavka 1.*

članka 8. Ustava Federacije u svojoj suštini dovedeno u pitanje odredbom stavka 3. istog članka Ustava Federacije koji propisuje da će u Domu naroda biti najmanje po jedan pripadnik iz reda svakog od konstitutivnih naroda koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu.

U svezi sa ovim, potrebno je, prije svega, ukazati da su odredbe čl. 6. i 8. Ustava Federacije donesene 19. travnja 2002. godine kada je visoki predstavnik za BiH (OHR) donio odluku o izmjenama i dopunama Ustava Federacije (Amandman XXXIII i Amandman XXXIV), a radi provođenja četiri djelomične odluke Ustavnog suda broj **U 5/98 (tzv. odluke o konstitutivnosti naroda)**. Obrazlažući razloge za donošenje navedene odluke visoki predstavnik je konstatirao da je: „Ustavni sud u svojoj trećoj djelimičnoj odluci u slučaju broj 5/98 od 30. juna i 1. jula 2000. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 23/00 od 14. septembra 2000. godine) odlučio da je isključenje bilo kojeg konstitutivnog naroda iz uživanja ne samo građanskih nego i prava naroda u cijeloj Bosni i Hercegovini u jasnoj suprotnosti sa pravilima *o nediskriminaciji* koja su sadržana u Aneksu 4., a ta pravila su utvrđena u cilju ponovne uspostave multietničkog društva koje se temelji na jednakim pravima Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda i svih građana; te imajući na umu da entiteti Bosne i Hercegovine nisu do sada (tj. do tada - napomena M. Č.) poduzeli nikakve korake u pravcu implementacije pomenute četiri djelimične odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u slučaju broj U 5/98.“

„OHR-ovim“ amandmanima na Ustav Federacije najradikalnije promjene su izvršene upravo u pogledu sastava i načina izbora delegata u Domu naroda. Ranije su ovaj dom sačinjavali po „trideset delegata Bošnjaka i trideset delegata Hrvata kao i ostalih delegata čiji je broj u istom omjeru prema šezdeset kao što je i broj delegata kantonalnih zakonodavnih tijela koji se ne izjašnjavaju kao Bošnjaci i Hrvati u odnosu na delegate Bošnjake i Hrvate u kantonalnim zakonodavnim tijelima“ (članak IV.A.6. ranijeg Ustava Federacije). Tako je do ustavnih promjena u ovom domu bilo 79 delegata. Međutim, Amandmanom XXXIII izmijenjen je članak IV.A.2.6. Ustava Federacije i uspostavljen je novi ustroj Doma naroda prema kojem se taj dom sastoji od po 17 delegata iz reda sva tri konstitutivna naroda i sedam delegata iz reda Ostalih. Ukupan broj delegata u Domu naroda smanjen je, dakle, sa 79 na 58 delegata.

Dalje, Ustavnim amandmanom broj XXXIV izmijenjen je raniji članak IV.A.2. 8. Ustava Federacije kojim je regulirana procedura izbora delegata u Dom naroda. Tako je i tim izmijenjenim člankom Ustava Federacije *stavak 1. ostao isti* („Broj delegata koji se bira za Dom naroda u svakom kantonu je proporcionalan nacionalnoj strukturi stanovništva kantona“), *dok je raniji stavak 3.* (koji je glasio: „u Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan delegat ostalih iz

svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog delegata u svom zakonodavnom tijelu, a ukupan broj delegata Bošnjaka, Hrvata i ostalih bit će u skladu sa člankom IV.A.6.“), *sada izmijenjen i 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.*“ Ova izmjena, dakle, slijedi odnosno odražava načela iz Odluke broj U 5/98 u kojoj je Ustavni sud BiH zaključio da „u kontekstu multinacionalnih država kakva je BiH, zaštita kultura i etničkih grupa zabranjuje, kako njihovu asimilaciju, tako i njihovu segregaciju. Prema tome, segregacija u principu nije legitiman cilj u demokratskom društvu“ (*op. cit. U 5/98 III, točka 57.*).

Smatram, također, da načelo proporcionalnosti prilikom izbora delegata u Dom naroda nije dovedeno u pitanje kada se analiziraju odredbe st. 1. i 3. članka 8. Ustava Federacije. Naime, prema stavku 1. navedenog članka „iz svakog kantona (izborne jedinice) se bira broj 'delegata proporcionalan brojnosti različitih naroda““. Međutim, zbog nejednake disperzije stanovništva (ne živi u svim dijelovima Federacije BiH jednak broj pripadnika određenih naroda), upravo stavak 3. članka 8. Ustava Federacije dopunjuje stavak 1. i daje „jednaku mogućnost“ konstitutivnim narodima koji su u određenom kantonu u manjini da imaju svog predstavnika u Domu naroda i da na taj način štite interese tog naroda u cjelini. Uz legitimno pravo na zaštitu kulturne i drugih posebnosti etničkih skupina (u ovom slučaju pripadnika konstitutivnih naroda) koja podrazumijeva zabranu kako njihove asimilacije tako i njihove segregacije, to je zapravo najbolji način afirmacije načela konstitutivnosti.

Odgovor na pitanje je li „proporcionalnost“ iz stavka 1. članka 8. Ustava Federacije u suštini dovedena u pitanje odredbom „najmanje jedan“, kako je propisano u stavku 3. istog članka Ustava Federacije, ovisi o pogledu na implementaciju „odluke o konstitutivnosti“, odnosno odgovoru na pitanje je li bilo potrebno mijenjati raniji stavak 3. članka 8. Ustava Federacije na način kako sada glasi. *Podsjećam da je dio odredbe koja glasi „najmanje jedan“ postojao i prije implementacije Odluke o konstitutivnosti, ali je bio ograničen samo na Bošnjake i Hrvate, što ukazuje da je entitetski ustav od početka imao intenciju da u Domu naroda mora biti zastupljen minimalan broj određenih konstitutivnih naroda.* Ako se ima u vidu sve ono o čemu se govori u „Odluci o konstitutivnosti naroda“, naravno da nije bilo moguće zadržati odredbu ranijeg stavka 3. članka 8. Ustava Federacije koja je pod „najmanje jedan“ smatrala samo Bošnjake i Hrvate. Međutim, treba li odredba „najmanje jedan“ uopće postojati u stavku 3. članka 8. Ustava Federacije, ako imamo u vidu načelo proporcionalnosti iz stavka 1. istog članka Ustava Federacije, u domenu je procjene nadležnog ustavotvorca i u nju Ustavni sud BiH ne treba dalje ulaziti. *Naime, ta odredba (ovakva kakva sada jeste) sadrži objektivno i logično opravdanje o kojem je ranije bilo*

riječi („*nejednaka disperzija stanovništva*“, „*ne živi u svim dijelovima Federacije BiH jednak broj pripadnika određenih konstitutivnih naroda*“, „*daje mogućnost konstitutivnim narodima koji su u određenom kantonu u manjini da bude zastupljen u Domu naroda i da na taj način štiti interese toga naroda*“) i, kao takva, ova odredba, prema mom mišljenju, ne dovodi u pitanje temeljna ljudska prava.

Posebno valja primijetiti i prema tome se odrediti da je podnositelj zahtjeva naglasio da su klubovi konstitutivnih naroda u Domu naroda prije „*nametanja amandmana na Ustav Federacije*“ brojali po 30 delegata tako da je svaki delegat predstavljao 3,33% udjela u klubu što je, zbirno gledajući, predstavljalo realniju mogućnost izbora delegata proporcionalno sastavu naroda u pojedinom kantonu. Vezano za to, ponovo napominjem da su prema ranijoj odredbi Ustava Federacije, Dom naroda sačinjavali po 30 delegata Bošnjaka i Hrvata i u odgovarajućem procentu delegati pripadnici „*Ostalih*“. Međutim, da bi se osigurala jednakopravnost, odnosno konstitutivnost sva tri naroda u domeni ostvarivanja zakonodavne vlasti ustavnim amandmanima je izmijenjena relevantna odredba Ustava Federacije i sva tri konstitutivna naroda (Bošnjaci, Hrvati i Srbi) dobila su po 17 mjesta u Domu naroda. Naravno, ukupan broj delegata u Domu naroda iz reda određenog konstitutivnog naroda može pokrenuti pitanje je li s većom ili manjom „*vjerodostojnošću*“ predstavljen svaki konstitutivni narod u tom tijelu nakon održanih izbora. Međutim, u konkretnom slučaju ovakvo rješenje, prema mom mišljenju, nije protuustavno jer je relevantnim odredbama, kako Ustava Federacije tako i Izbornim zakonom, utvrđen isti broj delegata sva tri konstitutivna naroda u Domu naroda, što omogućava jednakopravno predstavljanje svih konstitutivnih naroda u Domu naroda u Federaciji kao cjelini. Bi li eventualno veći broj delegata omogućavao bolje, odnosno vjerodostojnije predstavljanje konstitutivnih naroda i „*Ostalih*“ je, također, pitanje koje je u nadležnosti odgovarajućih zakonodavnih tijela i predstavlja „*široko polje procjene*“, a nije pitanje ustavnosti.

Posebno važno i osjetljivo pitanje je poštuje li se dosadašnjim načinom izbora delegata u Dom naroda Federacije volja birača? Odnosno, *je li na ovaj način omogućena zlouporaba*, tj. da predstavnike jednog konstitutivnog naroda u zakonodavno tijelo kantona biraju predstavnici drugog konstitutivnog naroda na neposrednim izborima jer je nerazmjern njihov broj u pojedinim kantonima, a što utječe na daljnju proceduru i rezultat izbora delegata u Dom naroda i poštovanje načela konstitutivnosti. Mislim da ne utječe. Naime, ukoliko bi se prihvatila ovakva logika onda bi to bilo drastično odstupanje od koncepta i modela izbornog sustava u BiH, u koji su ipak ugrađeni „*kompromisi*“ i neka vrsta kakve-takve, ali *neophodne ravnoteže građanskog i etničkog modela*. Izbor delegata u Dom naroda, da ponovo podsjetim, u suštini je kombinacija neposrednih i

posrednih izbora. Naime, delegate Doma naroda biraju posredno kantonalne skupštine iz reda svojih poslanika koji su izabrani na neposrednim - općim izborima tajnim glasovanjem (po kantonima na cijelom teritoriju Federacije BiH) kada svaki birač, bez obzira na nacionalnost i bez obzira kojem konstitutivnom narodu pripada, ima pravo glasovati za bilo kojeg kandidata sa izborne liste političkog subjekta, odnosno neovisnog kandidata.

Podnositelj zahtjeva je, nadalje, dao matematičku analizu i tebelarni prikaz, kako je naveo, „odstupanja izabranog sastava konstitutivnih naroda u Domu naroda i proporcionalnog udjela stanovništva u kantonima iz kojih su izabrani“. Tako je kao primjer naveo Posavski kanton gdje je predviđen izbor jednog delegata iz reda bošnjačkog naroda što predstavlja 5,88% udjela u Klubu Bošnjaka, dok je stvarna zastupljenost bošnjačkog naroda u tom kantonu svega 0,55% što predstavlja, kako navodi, „odstupanje“ od deset puta. Također navodi primjer Bosansko-podrinjskog kantona gdje stvarni procenat zastupljenosti hrvatskog naroda prema popisu iz 1991. godine iznosi 0,01%, dok predviđeni izbor jednog delegata iznosi 5,88% u Klubu Hrvata u Domu naroda što predstavlja razliku od 588 puta u odnosu na stvarno stanje. Po pitanju izbora srpskih delegata situacija je, kako navodi, podnositelj zahtjeva najdrastičnija u Zapadnohercegovačkom kantonu gdje je prema popisu iz 1991. godine živjelo 0,05% Srba, a Izbornim zakonom je predviđen izbor jednog delegata koji predstavlja 5,88 % srpskog kluba što predstavlja odstupanje od skoro 118 puta. *Nije teško primijetiti da se navodi podnositelja zahtjeva svode na matematički prikaz proporcionalnosti navodeći primjere „odstupanja izabranog sastava klubova konstitutivnih naroda i proporcionalnog udjela stanovništva u kantonima iz kojih su izabrani“.* Način na koji je podnositelj zahtjeva u podnesenom zahtjevu iskazao razumijevanje načela proporcionalnosti prilikom izbora delegata u Dom naroda ne znači da je zakonsko rješenje neustavno i da navedeni način izbora delegata ne odražava slobodnu volju birača. Osim toga, iz navedenog se ne vidi jesu li predstavnici jednog konstitutivnog naroda izabrani od strane drugog konstitutivnog naroda jer birački spiskovi nisu formirani po nacionalnosti onoga tko glasa. Stoga, nije ni moguće, barem formalno, egzaktno tvrditi da su delegate jednog konstitutivnog naroda na neposrednim izborima izabrali pripadnici drugog konstitutivnog naroda.

Međutim, u svemu ovome, prema mom mišljenju, ključno je ipak da je izbor delegata u Dom naroda kombinacija neposrednih i posrednih izbora. U svim dijelovima Federacije ne živi jednak broj pripadnika određenih konstitutivnih naroda tako da upravo navedeno zakonsko rješenje prilikom konstituiranja kantonalnih skupština, a nakon toga, posrednim putem, izbora delegata *za Dom naroda, daje stvarnu mogućnost konstitutivnim narodima koji su u određenom kantonu u manjini da kao rezultat imaju predstavnika iz reda tog naroda u Domu naroda i da na taj način štite*

interese tog naroda - i u okviru kantona, ali i u cjelini u Federaciji BiH. Istina, na ovaj način oni konstitutivni narodi koji imaju većinu u određenom kantonu nemaju ekskluzivno pravo da samo oni delegiraju delegate u Dom naroda iz reda tog konstitutivnog naroda. Na ovaj način je upravo zagarantirano jedno od temeljnih načela izbornog prava -jednakost težine glasa jer vrijednost individualnog glasa ne smije biti povrijeđena čimbenicima segregacije, klase ili izbornom geometrijom. Zato je i na ovom mjestu korisno podsjetiti na stajalište iz Odluke broj U 5/98 da: „U kontekstu multinacionalnih država kakva je BiH, zaštita kultura i etničkih grupa zabranjuje, kako njihovu asimilaciju, tako i njihovu segregaciju. Prema tome, segregacija u principu nije legitiman cilj u demokratskom društvu. Stoga nije upitno da etnička razdioba teritorijalnim razgraničenjem ne zadovoljava standarde demokratske države i pluralističkog društva utemeljene članom I/2. Ustava BiH, a u vezi sa trećom alinejom Preambule. Teritorijalni raspored, stoga, ne smije služiti kao instrument etničke segregacije, već – baš naprotiv – mora ugađati etničkim grupama očuvanjem lingvističkog pluralizma i mira s ciljem doprinošenja integraciji države i društva kao takvih.“

Također, u svezi sa stajalištima Europskog suda „da se državi ostavlja širok stepen slobodne procjene pri organizovanju izbornog sistema“, ističem da *model izbornog sustava koji se u konkretnom slučaju primjenjuje na načela i proceduru prilikom izbora delegata u Dom naroda (raspodjela mjesta po kantonima, izbor delegata za Dom naroda unutar kantonalnih skupština i pravilo popunjavanja) upravo je rezultat slobodne procjene zakonodavca i diskrecijskog prava države pri odabiru i organiziranju izbornog sustava. Bi li eventualno drugačije zakonsko rješenje i drugačije koncipiran izborni sustav omogućavao vjerodostojnije predstavljanje konstitutivnih naroda u Domu naroda je pitanje koje je u nadležnosti odgovarajućih zakonodavnih tijela i nije pitanje ustavnosti. Prema tome, polazeći od toga da, prema mom mišljenju, Dom naroda Parlamenta Federacije nije isključivo **Dom konstitutivnih naroda** nego i Dom federalnih jedinica/kantona, te da načelo „konstitutivnosti naroda“ treba razumijevati u daleko širem smislu u odnosu na to kako je to zaključila većina, uz respekt prema većinskom mišljenju mojih kolegica i kolega, u jednom dijelu nisam mogao podržati odluku.*

Na kraju, moram primijetiti i dodati da većinsko mišljenje nije dalo nikakvo obrazloženje ili je ono gotovo zanemarivo u odnosu na dvije vrlo važne stvari za donošenje ovako značajne odluke.

Kao prvo, obrazloženje je očigledno i isključivo usmjereno na odredbe Potpoglavlja B članka 10.12. stavak 2. u dijelu: „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ iako se kao ključna odredba primjenjuju Prijelazne i završne odredbe članka 20.16.A stavak 2. Izbornog zakona koje su u relevantnom dijelu proglašene neustavnim. Međutim, ne može

se po automatizmu zaključiti da su i ove odredbe neustavne, i to iz istih razloga iz kojih su, prema mišljenju većine, neustavne odredbe Potpoglavlja B članka 10.12. u relevantnom dijelu jer se radi o apsolutno različitim odredbama. Većinsko mišljenje zanemaruje, naime, da se izbori za Dom naroda vrše zapravo na temelju Prijelaznih i završnih odredaba članka 20.16.A stavak 2. toč. a-j. (do potpune provedbe Aneksa VII). *Posebno, zatim, ostaje neodgovoreno pitanje zašto se ukidaju (nalog za usklađivanje) odredbe koje su svakako prijelaznog karaktera?*

Osim ovoga, ukazujem i na nedostatak obrazloženja u odnosu na mišljenje Venecijanskog povjerenstva u kome je vrlo eksplicitno (na prethodni zahtjev Ustavnog suda radi davanja mišljenja o ovom predmetu) navedeno da se pravila tzv. „europskog izbornog nasljeđa“ ne primjenjuju na izbor za gornje domove zakonodavnih tijela jer se izbor u te domove ne vrši na neposrednim izborima i njihova je funkcija zadovoljiti određene specifične zahtjeve država članica, kakvih u Vijeću Europe ima najmanje 17, a koje u svom zakonodavnom organu odnosno sustavu imaju dva doma. Ovim se, možda, dovodi u pitanje i dopustivost zahtjeva za ocjenu ustavnosti (iako se to nije postavilo kao sporno pitanje) jer se, prema mišljenju Venecijanskog povjerenstva, kako ga ja vidim, na izbor delegata za Dom naroda ne mogu primijeniti standardi „europskog izbornog nasljeđa“ na koje se poziva u zahtjevu. Većina ovo mišljenje jednostavno ignorira jer se ne uklapa u usvajajući dio odluke.