

Prof. dr. Enver Ajanović
Univerzitet u Sarajevu / University of Sarajevo
Pravni fakultet / Faculty of Law
e.ajanovic@pfsa.unsa.ba

UDK 342.8 (497.6)

Pregledni naučni rad

AKTIVNO I PASIVNO BIRAČKO PRAVO PREMA USTAVU BOSNE I HERCEGOVINE

ACTIVE AND PASSIVE VOTING LAW ACCORDING TO THE BiH CONSTITUTION

Sažetak

O ustavnim promjenama u BiH raspravlja se od zaključivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH. Tokom ovih javnih rasprava iskazivalo se nerazumijevanje Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, a pogotovo Aneksa 4 na ovaj sporazum. Poseban problem stvara što je ovaj međunarodni ugovor zaključen na engleskom jeziku. Javnost u BiH nije se uvijek uspješno snalazila sa značenjem jezičkih nijansi bitnih za lingvističko i druga tumačenja Ustava, a prvenstveno ciljno radi usvajanja amandmanske izmjene i dopune Ustava BiH. Ove reforme treba da se usvoje u skladu sa načelom pacta sunt servanda u Bečkoj konvenciji o pravu međunarodnih ugovora. U tom smislu Arbitražna presuda za Brčko distrikt BiH, četiri presude Evropskog suda za ljudska prava, rezolucije i preporuke VE i EU omogućavaju da Ustav BiH i dalje ostane međunarodni ugovor. To znači da volja međunarodne zajednice znatno određuje sadržaj ustavnih promjena u BiH u skladu sa načelom prava naroda na samoopredjeljenje u međunarodnom pravu. U takvim promjenama neće institut delegata u Domu naroda BiH, Domu naroda FBiH i Vijeću naroda RS pogrešno nazvan posrednim izborima.

Ključne riječi: pravno djeljivo pravo na slobodne izbore, ukidanje diskriminacije u Predstavničkom domu BiH, novi odnosi Doma naroda BiH i Predstavničkog doma BiH

Summary

Since the signing and entering into force of Dayton Peace Accords, constitutional changes in BiH have been the subject of debates. During these public hearings, the lack of understanding of the General Framework Agreement for Peace in BiH was evident, and Annex 4 to the Agreement in particular. The special problem poses the conclusion of this international Agreement in English. The BiH public has not always successfully coped with the meaning of linguistic nuances important for

linguistic and other interpretations of the Constitution, primarily with the aim of adopting an amendment to the Constitution of BiH. These reforms should be adopted in accordance with the principle of pacta sunt servanda in the Vienna Convention on the Law of Treaties. In that sense, the Arbitration Award for the Brčko District of BiH, four judgments of the European Court of Human Rights, resolutions and recommendations of the Council of Europe and the EU enable the Constitution of BiH to remain an international agreement. This means that the will of the international community significantly determines the content of constitutional changes in BiH in accordance with the principle of the peoples' right to self-determination in international law. In such changes, the institute of delegates in the House of Peoples of BiH, the House of Peoples of FBiH and the Council of Peoples of RS, wrongly called indirect elections, will disappear.

Key words: *legal effect of the right to free elections, elimination of discrimination in the House of representatives of BiH, new relations between the House of peoples of BiH and the House of representatives of BiH*

I Uvod

Evropski sud za ljudska prava u Strazburu donio je četiri presude o pravnoj obavezi BiH da iz Ustava BiH i Izbornog zakona BiH ukloni diskriminaciju prema pripadnicima Ostalih, koji se izjašnjavaju kao Bosanci i Hercegovci i kao pripadnici nacionalnih manjina u skladu sa Zakonom o nacionalnim manjinama u BiH, te prema Bošnjacima u entitetu RS. Ove četiri presude su historijski povod da se ustavni poredak u BiH uredi u skladu sa međunarodnim i evropskim pravnim standardima.

Za provedbu ovih presuda potrebno je usvojiti amandmane na Ustav BiH. Njihovo usvajanje zasniva se na tome da visoki predstavnik međunarodne zajednice Općim okvirnim sporazumom za mir u BiH nije ovlašten mijenjati Ustav BiH. Naime, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima sadrže odredbu da su države članice, uključujući tu i one koje su odgovorne za upravljanje nesamoupravnim teritorijama i teritorijama pod starateljstvom, dužne olakšati ostvarenje prava naroda na samoopredjeljenje i poštovati ga shodno odredbama Povelje UN-a.¹ Na osnovu ove odredbe, bosna ovlaštenja visokog predstavnika međunarodne zajednice bila su ograničenog trajanja. To je međunarodna zajednica najavila stavom: Mi kažemo svakome u BiH: vaša je jedna od zemalja kojima se sada najviše pomaže na svijetu.

¹ Član 1. stav 3. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Međunarodna pomoć je na najvišem nivou. Počeće se neizbježno smanjivati u bliskoj budućnosti. BiH mora koristiti vrijeme koje joj preostaje da se pripremi za život bez potpunog oslanjanja na stranu pomoć...²

BiH je kao potpisnica Aneksa IV i VI na Opći okvirni sporazum za mir u BiH preuzela pravnu obavezu da sama uredi svoj pravni poredak bez primjene ovlaštenja datih na međunarodnoj konferenciji u Bonnu 1997. godine. Već od 2006. godine, punih 14 godina, ne primjenjuju se međunarodna ovlaštenja nametanja rješenja na osnovu Aneksa X na Opći okvirni sporazum za mir u BiH.

Američki kongresmen John Russell Carnahan u intervjuu u Centralnom dnevniku Face TV izjavio je da Ustav BiH mora ostati međunarodni ugovor. Intervju je bio 29. 04. 2018. godine u programu u javnosti.

II Dopuna preambule Ustava BiH

U preambuli Ustava BiH posljednja alineja sa engleskog jezika: „Bosniacs, Croats, and Serbs, as constituent peoples, and citizens of Bosnia and Herzegovina hereby...“, prevodi se pogrešno da je riječ o konstitutivnim narodima i građanima BiH. Ni jedno ni drugo nije tačno. Constituent peoples može se prevesti kao ustavotvorni narodi. Takav prevod je tačan zato što u Ustavu BiH nema nacionalnog prava. Iz istog razloga pojam citizen može se prevesti jedino kao državljanin, jer su državljanin i državljanstvo pojmovi međunarodnog ugovornog prava, dok je građanin isključivo pojam nacionalnog ustavnog prava. Nacionalno pravo u Ustavu BiH ne postoji zato što je nestao unutrašnji kontinuitet.³ Zato u Ustavu BiH nema građanina BiH, jer je njihov odnos prema državi dvostruko ograničen. Jedno ograničenje je pripadnost određenoj etničkoj zajednici, a zatim određenoj užoj teritorijalnoj zajednici unutar BiH, jednom od dva entiteta.⁴ Dakle, u Ustavu BiH postoji samo državljanin, a nikako građanin zato što „BiH nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država“. Zbog ovog međunarodnog

² PIC Madrid Declaration od 16. decembra 1998. godine pod tačkom 6.

³ Vidi o tome: Ibrahim Festić, *Kontinuitet države*, tekst objavljen u *Godišnjaku Pravnog fakulteta u Sarajevu* 1998. godine, a potom u zbirci pod naslovom *Rat, mir i pravo u BiH*, izdavač Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Centar za naučnoistraživački rad, izdavačku djelatnost i pravne klinike, 2004. godina, str. 135–149.

⁴ Ibrahim Festić, *Građanin BiH ne postoji*, tekst objavljen u *Oslobođenju* 23. jula 1998. godine, a potom u zbirci pod naslovom *Rat, mir i pravo u BiH*, izdavač Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Centar za naučnoistraživački rad, izdavačku djelatnost i pravne klinike, 2004. godina, str. 108–111.

kontinuiteta u Ustavu BiH postoji isključivo državljanin BiH. Dakle, neosnovane su tvrdnje da se BiH može urediti prema nacionalnom pravu. Preambulu Ustava BiH treba proširiti i drugim alinejama u skladu sa zahtjevima međunarodne zajednice da se primjenom načela vladavine prava demokratizira Ustav BiH. Tako se u preambuli Ustava BiH moraju izričito navesti međunarodni pravni osnovi ili dokumenti o volji međunarodne zajednice da se Ustav BiH uredi u skladu sa standardima međunarodne zajednice civiliziranih naroda. To: presuda za Brčko distrikt BiH, sve četiri presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, međunarodna načela za izmjenu i dopunu ustavnopolitičkog sistema u institucijama BiH, rezolucije⁵ i preporuke⁶ Parlamentarne skupštine VE da se Ustav BiH uskladi sa presudama Evropskog suda u Strazburu i Parlamenta EU⁷. Navođenjem ovih rezolucija i preporuka Ustav BiH će makar malo ličiti na nacionalne ustave država članica UN-a, VE, EU i OSCE-a, jer svi nacionalni ustavi sadrže pravno neobaveznu preambulu. To je njihov svečani politološki dio, dok za BiH ovakvi amandmani na Ustav BiH jesu uvjet da Ustav BiH ostane međunarodni ugovor, te da se postigne spremnost međunarodne zajednice da prizna novi ustav BiH i novu vlast u ustavnom poretku BiH. U teoriji međunarodnog prava za nacionalne države postoji pojam priznanje država i vlada.⁸ Još bolje bi bilo kad bi se u međunarodno pravo uveo pojam priznanja država i vlasti.

III Ustavnopravni osnov izbornog prava u BiH

Ustav BiH sadrži odredbe da BiH nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, te da je demokratska država, koja funkcioniše po vladavini prava i sa slobodnim i demokratskim izborima.⁹ Vijeće za implementaciju mira iznijelo je stav da su demokratski izbori temelj predstavničkih institucija u BiH.¹⁰

⁵ To su rezolucije: 1384 od 23. juna 2004. godine, 1513 od 29. juna 2006. godine, br. 1626 od 30. septembra 2008. godine, br. 1701 od 26. januara 2010. godine, br. 1725 od 29. aprila 2010. godine, br. 1855 od 24. januara 2012. godine, br. 2021 od 24. januara 2008. godine.

⁶ To su preporuke: br. 1843 od 30. septembra 2008. godine, br. 1894 od 26. januara 2010. godine, br. 1914 od 29. aprila 2010. godine, br. 2025 od 2. oktobra 2013. godine.

⁷ To su rezolucije: od 30. aprila 2015. godine i od 14. aprila 2016. godine.

⁸ Vladimir Đuro Degan, *Međunarodno pravo*, izdavač Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2000. godine, str. 276–284.

⁹ Član I o *BiH*, stav 1 o *kontinuitetu* i stav 2 o *demokratskim principima* u Ustavu BiH.

¹⁰ PIC Florence Conclusions od 13. 06. 1996. godine.

Odredba o kontinuitetu BiH na osnovu međunarodnog prava je pravni osnov da se dopuni pravno obavezna preambula u Ustavu BiH i popuni pravna praznina u Ustavu BiH o demokratskim principima.

U preambuli Ustava BiH potrebno je dodati alineju o četiri presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, jer su ove sudske odluke međunarodni pravni osnov za izmjene Ustava BiH i Izbornog zakona BiH. Sastoje se u normiranju neposredno primjenjivih normi u Ustavu BiH, Ustavu FBiH i Ustavu RS.

Aneks 3 na Opći okvirni sporazum za mir u BiH sadrži dvije grupe pravila. Jedna grupa su privremena pravila o izborima stavljena van snage usvajanjem Izbornog zakona BiH.¹¹ Druga grupa pravila još uvijek je na snazi.¹² U skladu sa ovim odredbama amandman na Ustav BiH treba da glasi: „Radi promoviranja slobodnih, poštenih i demokratskih izbora i postavljanja temelja predstavničke vlasti, te osiguranja postupnog postizanja demokratskih ciljeva u cijeloj BiH u skladu sa Dodatkom I na ovaj Ustav, BiH i entiteti obvezni su osigurati uvjete za organizaciju i provođenje slobodnih i poštenih izbora, posebice politički neutralan ambijent. Štite pravo svakog državljanina BiH od 18 godina i starije da glasa u tajnosti bez straha i zastrašivanja u saglasnosti sa izbornim pravilima i propisima; osiguraće slobodu izražavanja i štampe; dopustiće i podsticati slobodu udruživanja (uključujući i političkih stranaka) i osiguraće slobodu kretanja.“¹³

Na primjeni načela vladavine prava insistira i Vijeće za implementaciju mira.¹⁴ Zaživljavanje vladavine prava uvjet je za zatvaranje OHR-a iz Programa 5+2 (5 ciljeva i 2 uvjeta).¹⁵ Dosljednom primjenom vladavine prava obezbjeđuje se efektivna zakonodavna i vlast u PS BiH, NSRS i

¹¹ Izborni zakon BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 23/2001).

¹² Sadržei ih uvod Aneksa 3, u članovima 1. stav 1, član 4. stav 1. (veći dio prve rečenice) i član 5, te prilog na Aneks 3. iz § 7. i 8. u dokumentu drugog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji, Konferencije o bezbjednosti i saradnji u Evropi, Kopenhagen, 1990. godine.

¹³ Kombinacija uvoda, člana I i člana IV u Aneksu 3 na Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini o Sporazumu o izborima.

¹⁴ PIC London Conclusions od 8. 12. 1995, PIC London Conclusions od 5. 12. 1996, PIC Bonn Conclusions od 10. 12. 1997, PIC Summary of Bonn Conclusions od 10. 12. 1997, PIC Luxemburg Declaration od 9. 6. 1998, PIC Declaration Annex od 16. 12. 1998, PIC Madrid Declaration od 16. 12. 1998.

¹⁵ O ovom programu može se naći na internetskoj stranici www.ohr.int/?page_id=1323.

PFBiH. Na potrebu uspostavljanja efektivne vlasti općenito ukazivalo je Vijeće za implementaciju mira.¹⁶

Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira pozvao je visokog predstavnika da se fokusira na svoje napore na ključnim strateškim područjima, razvoj zajedničkih institucija koje će BiH osigurati funkcije ka modernoj državi, odgovornoj svojim građanima.¹⁷

IV Protokol 1 na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama

Ustav BiH sadrži odredbu the rights and freedoms set forth in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols shall apply directly in Bosnia and Herzegovina. These shall have priority over all other law.¹⁸

U javnosti BiH značenje dijela ove odredbe nikad nije bilo potpuno jasno. Naime, pojam direktne primjene ove konvencije uvijek je izazivao nejasnoću, jer nije jasno šta znači ovakva primjena. Odgovor se može naći u

¹⁶ Communiqué by the PIC Steering Board od 9. juna 1998. godine sadrži pojam effective political institutions. PIC Declaration Annex od 16. decembra 1998. godine pod naslovom III Institucije pod tačkom 1 sadrži pojam common institutions effective, pod tačkom 3 sadrže pojam work effectively, pod tačkom 6 more effective institutions i effective institutions of the Entity level, more effective state institutions. PIC Madrid Declaration Vijeća za implementaciju mira od 16. decembra 1998. godine pod tačkom 4 sadrži tekst: Radi stvaranja samoodržive države BiH, aktivnost je potrebna posebno u: međuetničkoj toleranciji i pomirenju, razvoju efektivnih zajedničkih institucija sa ovlaštenjima jasno opisanih od entitetskih. Isti dokument pod tačkom 12.2. o institucijama: Jačanje institucija, a naročito zajedničkih institucija, također je vitalni dio bilo koje efektivno funkcionalne države. Glavne institucije sada postoje na nivou BiH. Ali još uvijek ne funkcioniraju efikasno. Rješavanje ovog problema ići će ruku pod ruku sa naporima da se učvrsti vladavina prava. PIC Luxembourg Declaration of Ministerial meeting of the Steering Board of the Peace Implementation Council od 9. juna 1998. godine sadrži pojam efficient common structures. Declaration of the Peace Implementation Council od 24. maja 2000. godine pod tačkom 3 o Fostering and Consolidation Institutions u 1. i 8. pasusu sadrže pojam effectively functioning State institutions... Communiqué by the PIC Steering Board od 7. decembra 2000. godine u 2. pasusu sadrži tekst: The Steering Board expects to see the incoming executive and legislative authorities at state as well as at entity level, in place and functioning effectively as soon as possible. Isti dokument pojam common institutions cooperate to build a functioning state, partially through an effective Council of Ministers, fully supported politicaly and financialy by the entities, that is capable of interaction on a basis of equality with other states and international organisations.

¹⁷ Communiqué by the PIC Steering Board od 22. septembra 1999. godine.

¹⁸ Član 2 o *ljudskim pravima*, stav II o *međunarodnim standardima* u Ustavu BiH: prava i slobode sadržane u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli primjenjuju se direktno u BiH. Oni imaju prioritet nad svakim drugim zakonom.

odredbi o međunarodnom pravnom kontinuitetu BiH. To znači da je Evropska konvencija sastavni dio Ustava BiH i zbog toga nije potrebna njena ratifikacija. To se može saznati uvidom u nacionalne ustave država članica Vijeća Evrope i njenih ugovornih strana. U SR Njemačkoj, SR Austriji, R Francuskoj međunarodno pravo ima pravnu snagu zakona.¹⁹ Drugo, dio odredbe da Konvencija ima priority over all other law tumačila se tako da pojam „law“ znači pravo. To nije tačno tumačenje, jer se pojam „law“ pojavljuje u odredbi važećeg prava u cijeloj Evropi, a to je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Samo sa takvom nadzakonskom pravnom snagom ovaj međunarodni ugovor može proizvoditi pravno djejtvo na sve zakone u BiH, uključujući i Izborni zakon BiH.

Protokol 1 na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sadrži pravo na slobodne izbore: *Visoke strane ugovornice obavezuju se da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uvjetom koji obezbjeđuje slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.*²⁰ Pravo na slobodne izbore povezano je sa Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine. Preambula Evropske konvencije poziva se na Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima a i preambula ovog pakta. To je i njihova vezivna tačka u međunarodnim odnosima. U BiH ova dva međunarodna ugovora posebno povezuje više odredbi. To su odredbe o: međunarodnom kontinuitetu BiH i o ljudskim pravima. Zato se pravo na slobodne izbore ne može u potpunosti shvatiti bez Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Pakt sadrži odredbu da svi narodi imaju pravo na samoopredjeljenje. Na osnovu ovog prava slobodno uređuju svoj politički položaj i slobodno postižu svoj privredni, društveni i kulturni razvoj. Sa ovim pravom u uvjetima u kakvim postoji današnja BiH čvrsto je povezano aktivno i pasivno biračko pravo na pravedno provedenim, povremenim izborima sa općim i jednakim pravom glasa i tajnim glasanjem, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača.²¹

Samo dosljednom primjenom oba međunarodna ugovora obezbijediće se međunarodno priznanje ustavnih i zakonskih promjena za uživanje biračkog prava. Naime, Povelja UN-a sadrži da je svrha UN-a poštovanje prava naroda na samoopredjeljenje, koje je detaljnije uređeno Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima i Međunarodnim paktom o

¹⁹ Član 25. Osnovnog zakona SR Njemačke, član 9. stav 1. Saveznog ustavnog zakona SR Austrije i član 53. Ustava Republike Francuske.

²⁰ Član 3. Protokola 1 na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

²¹ Član 1 stav 1 i član 25 pod tačkom b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Oba pakta su sadržaj kataloga ljudskih prava u Ustavu BiH. Pravni osnov takve vanjskopolitičke odluke država članica UN-a i UN-a jesu ova tri međunarodna ugovora.

Protokol 1 na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda prije ratifikacije u skladu sa Statutom VE²² mogli su potpisati samo predstavnici vlada država članica VE. To su ministri vanjskih poslova. Dakle, Komitet ministara vanjskih poslova u VE donosi vanjskopolitičku odluku da li će priznati reforme izbornog prava u BiH ili ne. I od njihove odluke zavisiće dalje postojanje BiH po međunarodnom pravu. Četiri države članice VE su i stalne članice Vijeća sigurnosti u UN-u. To su UK Velike Britanije, Republika Francuska, Sjedinjene Američke Države i Ruska Federacija.

Oba međunarodna ugovora proizvode dvostruko pravno djejestvo na Ustav BiH i Izborni zakon BiH.

V Dom naroda BiH

Pravno djejestvo prava na slobodne izbore na Ustav BiH sastoji se u tome da u Ustavu BiH sadašnji delegatski Dom naroda BiH mora postati dom poslanika BiH. Naime, ovo pravo uređuje odnose između državne vlasti i državljanina,²³ odnosno pojedinca, a nikako odnose između centralnog i srednjeg nivoa vlasti. Ovakva izmjena Ustava BiH ne zavisi od uspješnosti provođenja Aneksa VII na Opći okvirni sporazum za mir u BiH. Zato se u Ustavu BiH moraju normirati neposredno primjenjive norme za ustavotvorne narode: Bošnjake, Hrvate i Srbe, te specifičnu socijalnu grupu Ostalih (Bosanci i Hercegovci i pripadnici nacionalnih manjina prema Zakonu o nacionalnim manjinama u BiH). To znači da će se već samim amandmanom na Ustav BiH urediti kolektivno ljudsko pravo svih ustavotvornih naroda u BiH i grupacije Ostalih. Međunarodni pakt proizvodi pravno djejestvo na Izborni zakon BiH za izbore u Dom naroda BiH tako što se ovim zakonom moraju urediti individualna prava kandidata za izbore. To mogu biti članovi bilo kojeg političkog subjekta.

U skladu sa ovim objašnjenjem amandman na Ustav BiH može sadržavati jedino odredbu o državljanima BiH kao glasačima na izborima. To je i osnov da u entitetima po istom modelu glasači budu državljani entiteta. Norma u amandmanu *de ferenda* treba da bude:

²² Članovi 13–21. Statuta Vijeća Evrope.

²³ O tome je najviše govorio prof. dr. Zdravko Grebo. Često je isticao u svojim javnim istupima da svi njeni državljani trebaju javno kazati: „Ja sam državljanin BiH.“ To se može postići upravo ovakvim ustavnim rješenjem.

Dom naroda sastoji se od 4 kluba i 39 poslanika/poslanica.

Klubovi poslanika Bošnjaka, Hrvata i Srba imaju po 12 poslanika, a Ostali imaju tri poslanika.

Državljeni BiH imaju pravo birati samo jednog kandidata u Domu naroda u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

Izabrano je dvanaest bošnjačkih, hrvatskih i srpskih kandidata koji dobiju najveći broj glasova među kandidatima iz istog ustavotvornog naroda.

Političke partije koje predstavljaju samo jedan ustavotvorni narod mogu kandidirati svoje članove samo iz tog naroda.

Multietničke partije mogu kandidirati svoje članove za sva tri ustavotvorna naroda istovremeno.

Prva tri kandidata za političkog predstavnika Ostalih koji dobiju najveći broj glasova imaju pravo predstavljati Ostale u Bosni i Hercegovini.

Politički predstavnici Ostalih obavezni su predstavljati sve Ostale, a ne isključivo svoju grupaciju.

Izbornim zakonom BiH uređuju se ostala prava za izbor Doma naroda BiH.

Broj dvanaest u svim klubovima Bošnjaka, Hrvata i Srba je optimalan, jer se može dijeliti sa brojem tri za ustavne promjene i brojem dva za formiranje parlamentarne većine radi vršenja zakonodavne funkcije. U klubu Ostalih optimalan broj je tri, jer se može dijeliti sa tri za dvotrećinsku većinu radi vršenja ustavotvorne i zakonodavne funkcije. U ovakvom domu potrebno je odrediti i kvorum. Tako bi dvadeset tri člana Doma naroda BiH činili kvorum, uključujući sedam poslanika iz svakog ustavotvornog naroda i dva poslanika Ostalih.

U Izbornom zakonu BiH potrebno je dodatno normirati individualna prava pri biranju Doma naroda BiH. Prvom odredbom treba da se uvaži da Ustav BiH sadrži neposredno primjenjive odredbe o kolektivnim pravima ustavotvornih naroda i ostalih. Treba da bude: *Izbor političkih subjekata u Domu naroda BiH provodi se u skladu sa amandmanom (treba staviti odgovarajući broj) na Ustav BiH.*

Radi obezbjeđenja što šire slobode izbora potrebno je normirati da *za svaki klub ustavotvornih naroda ili klub ostalih svaki politički subjekat može kandidirati najviše dupli broj kandidata od broja članova svakog kluba ustavotvornih naroda ili ostalih.* Konačna odluka da li će predložiti toliko kandidata zavisila bi od političke procjene političkih subjekata. Međutim, političkim subjektima treba dopustiti da odluče suzdržati se od takvog rasipanja glasova i zato treba normirati odredbu za takve odluke. Takva norma treba da bude:

Ako za bilo koji klub ustavotvornih naroda ili klub ostalih u Domu naroda BiH politički subjekti ukupno kandidiraju isti broj kandidata kao što je i broj članova Doma naroda BiH određen amandmanom (treba staviti odgovarajući broj) na Ustav BiH, svi kandidati su izabrani bez obzira na broj dobijenih glasova na izborima.

Rezultat direktnog glasanja za Dom naroda BiH može biti takav da pojedini kandidati osvoje isti broj glasova. U tom slučaju ne bi se znalo ko može biti član Doma naroda BiH. Ovakve situacije mogu se izbjeći normom: *Ako se za bilo koji klub ustavotvornih naroda ili klub ostalih u Domu naroda BiH kandidira više političkih subjekata od ukupnog broja članova Doma naroda BiH i ukoliko nakon provedenih izbora za Dom naroda BiH nema prvih dvanaest kandidata iz ustavotvornih naroda ili tri kandidata iz Ostalih sa različitim brojem glasova, nego pojedini kandidati osvoje tačno jednak broj glasova, izbori za Dom naroda BiH će se ponoviti za kandidate koji su osvojili jednak broj glasova.*

Kandidati koji su osvojili najveći broj glasova u prvom krugu ostaju i dalje izabrani politički subjekti čak i ako kandidati u drugom krugu izbora osvoje više glasova od kandidata u prvom krugu izbora.

I konačno, u Izbornom zakonu BiH *de ferenda* potrebno je predvidjeti kako popuniti Dom naroda ako mandat njegovog člana prestane prije isteka mandata.²⁴ Za takve okolnosti treba da se normom predvidi da će on zamijeniti novim sljedećim kandidatom sa najviše osvojenih glasova pa tako sve dok se ne iscrpi lista kandidata za bilo koji klub u Domu naroda BiH.

VI Krivičnopravna zaštita političkog predstavljanja u Domu naroda BiH, Domu naroda FBiH i Vijeću naroda RS

Predloženi način neposrednog biranja članova Doma naroda BiH treba da se zaštiti Krivičnim zakonom BiH. Potrebno je dopuniti glavu o krivičnim djelima protiv Ustava BiH novim krivičnim djelom *lažno predstavljanje o pripadnosti ustavotvornom narodu*. Ova norma treba da bude:

Ko se s namjerom zloupotrebe vitalnog interesa ustavotvornog naroda lažno predstavlja da pripada nekom ustavotvornom narodu kazniće se kaznom zatvora u trajanju od pet do deset godina.

Ko pokuša učiniti radnju iz stava 1 kazniće se kaznom od jedne do pet godina.

²⁴ To je sada član 1.10 u Izbornom zakonu BiH.

U Krivični zakon BiH treba da se unese i odredba da se pripadnost ustavotvornom narodu utvrđuje po osnovu porodičnog, vjerskog porijekla i drugih svojstava kao što je maternji jezik, nacionalna historija, mjesto rođenja itd. Ovu odredbu treba unijeti u definiciju Krivičnog zakona BiH.

Dom naroda BiH je jedina institucionalna zaštita političkog predstavljanja ustavotvornog naroda i ostalih. Zato prijedlog da se ukine Dom naroda BiH otvara mogućnost da političke predstavnike jednog ustavotvornog naroda mogu preglasavati politički predstavnici drugih dvaju naroda do besvijesti, zavisno o čemu se radi, odnosno šta je tačka dnevnog reda na sjednici Predstavničkog doma BiH. To bi bio razlog velike političke krize bez efikasnog rješenja ustavnih odnosa svih triju ustavotvornih naroda.

VII Predstavnički dom BiH

Pravno dještvo prava na slobodne izbore na odredbu u Izbornom zakonu BiH o Predstavničkom domu BiH zahtijeva da se formiraju nove višestruke izborne jedinice. U jednoj će Hrvati imati brojčanu većinu u BiH. Ova izborna jedinica treba da se formira od izbornih jedinica 512 i 514 na teritoriji SBK. U drugoj izbornoj jedinici će Bošnjaci imati brojčanu većinu. Formira se od izbornih jedinica 513 i 515, te dijela izborne jedinice 514 na teritoriji Zeničko-dobojskog kantona. Izborna jedinica 515 ostaje nepromijenjena. Ovim promjenama ukinuće se diskriminacija prema Hrvatima i izjednačiće se broj izbornih jedinica za Predstavnički dom BiH. U svakom entitetu biće ih tri, a ukupno šest. Ovakvom izmjenom neće se pojaviti građanin u Ustavu BiH. Naime, članove Predstavničkog doma BiH pojedinci će i dalje birati kao pripadnici entiteta kao užih teritorijalnih zajednica.²⁵

Predložena reforma uvjet je da odlučivanje u Predstavničkom domu bude u skladu sa vladavinom prava u Ustavu BiH. To znači da je broj od šest izbornih jedinica za Predstavnički dom BiH bio protivustavan. Zato su i odluke o formiranju Vijeća ministara BiH nakon svakih općih izbora sve od 1996. godine bile protivustavne.

Za postojanje novih izbornih jedinica u FBiH nisu potrebni kantoni. Njihovim spajanjem po Ustavu FBiH stvorile bi se pretpostavke za prenos vršenja upravnih poslova sa kantona na jedinice lokalne samouprave u kojima živi brojčana manjina jednog konstitutivnog naroda. Svaki kanton

²⁵ Ibrahim Festić, *op.cit.*, str. 109.

može na općinu i grad na svojoj teritoriji prenijeti ovlaštenja u vezi sa obrazovanjem, kulturom, turizmom, lokalnim poslovanjem i humanitarnom djelatnošću te radiom i televizijom, a dužan je to učiniti ako u pogledu nacionalnog sastava većinsko stanovništvo te općine odnosno grada nije većinsko stanovništvo u kantonu kao cjelini.²⁶ Tako bi u kantonu osnovanom spajanjem SBK, HNK i ZHŽ nastalo više lokalnih jedinica sa pravom da samostalno vode upravne poslove. To bi bile jedinice lokalne samouprave: Bugojno, Travnik, Busovača, Donji Vakuf, Konjic, Jablanica, Glamoč, Grahovo i Drvar u jednom kantonu, a Žepče, Odžak, Orašje, Domaljevac-Šamac u drugom kantonu.

U sve tri nove izborne jedinice treba i dalje da ostanu kompenzacijski mandati, jer se takvim mandatima obezbjeđuje da ove jedinice ostanu multietničke. Tako bi se ispoštovala i sloboda političkog organiziranja dogovorena u Aneksu III na Opći okvirni sporazum za mir u BiH tokom pregovora u Daytonu. U izornoj jedinici 511 ostao bi jedan kompenzacijski mandat, dok bi u novim izbornim jedinicama sa bošnjačkom i hrvatskom većinom postojalo po devet redovnih mandata i po tri kompenzacijska mandata. Tako bi se i dalje u izornoj jedinici 511 birala 4 poslanika, a u druge dvije po 12 poslanika. Ovakva podjela mandata u skladu je sa odredbom u Ustavu BiH da se Predstavnički dom sastoji od 28 poslanika sa teritorije FBiH.

Ako bi izostalo ukidanje diskriminacije prema Hrvatima u Predstavničkom domu BiH, to bi bila politička prevara da ih se nastavi preglasavati u ovom domu zakonodavne vlasti.

U izbornim jedinicama na teritoriji RS ne treba ništa mijenjati.

VIII Predsjedništvo BiH

Na dosadašnjim općim izborima za Predsjedništvo BiH nije bilo građanina, jer njegove članove biraju pojedinci kao pripadnici etničkih zajednica.²⁷

Ustavne promjene u Domu naroda BiH i izmjena Izbornog zakona BiH radi ukidanja diskriminacije povlače za sobom da se ukine i diskriminacija biračkog prava pri biranju Predsjedništva BiH. Ova izmjena zasniva se na zabrani diskriminacije u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima i odredbi o općoj zabrani diskriminacije u Protokolu 4 na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. U tom smislu,

²⁶ Dio V o *Kantonalnoj vlasti* 1. *Opće odredbe* član 2 stav 2 Ustava FBiH.

²⁷ Ibrahim Festic, *op.cit.*, str. 109.

ukidanje diskriminacije sastoji se u uklanjanju protivrječnosti u odredbi o sastavu Predsjedništva BiH. Zato je dovoljno da se samo izbriše dio teksta „tri člana“, „koji se svaki biraju neposredno sa teritorije Federacije“ i „koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske.“ Pored toga, u Ustav BiH treba prenijeti odredbu iz Poslovnika o radu Predsjedništva BiH da „je najviši kolektivni organ izvršne vlasti.“ Dakle, nova odredba treba da bude: „Predsjedništvo BiH je najviši kolektivni organ izvršne vlasti BiH i sastoji se od: jednog Bošnjaka, jednog Hrvata i jednog Srbina.“

Ukidanje diskriminacije i protivrječnosti usvajanjem nove odredbe zahtijeva da se promijeni način formiranja Predsjedništva BiH, odnosno brojanja glasova koje kandidati osvoje na izborima. Ova izmjena zahtijeva da se uspostavi ravnoteža između kolektivnih i individualnih prava. To znači da se u Ustavu BiH moraju normirati odredbe o političkim partijama za Bošnjake, Hrvate, Srbe i ostale. U skladu sa evropskom političkom tradicijom Ustav BiH treba da sadrži pravnu normu: članovi Predsjedništva biraju se neposredno tako da svaki državljanin BiH glasa za jednog kandidata u Predsjedništvu u skladu sa Izbornim zakonom BiH koji donosi Parlamentarna skupština.

Prije preuzimanja dužnosti članovi Predsjedništva BiH moraju položiti službenu zakletvu u skladu sa zakonom.

O političkim partijama u Ustavu BiH mora se urediti političko predstavljanje u Predsjedništvu BiH.

„Političke partije jednog ustavotvornog naroda mogu kandidirati samo političkog predstavnika tog naroda.

Multietničke političke partije moraju kandidirati političke predstavnike iz sva tri ustavotvorna naroda.

Ako se iz naziva političke partije ne može utvrditi da li predstavlja jedan ili više ustavotvornih naroda, to se može utvrditi u njenom statutu. Izvod odredbi statuta mora se podnijeti Stalnoj izbornoj komisiji BiH.

Kandidat političke partije iz stava 1. ili 3. ovog člana sa najviše osvojenih glasova postaje član Predsjedništva BiH.

Kandidati političkih partija iz stava 2. ili 3. ovog člana izabrani su u Predsjedništvo BiH ako istovremeno pojedinačno dobiju više glasova od svakog pojedinog političkog predstavnika iz stava 4. ovog člana.

Kandidati Ostalih izabrani su Predsjedništvo BiH samo ako će tri kandidata istovremeno postati članovima Predsjedništva BiH pod uvjetom da prva tri kandidata pojedinačno osvoje više glasova od prva tri kandidata pojedinačno bošnjačkog, hrvatskog i srpskog člana Predsjedništva.

Članovi Predsjedništva biraju se neposredno tako da svaki državljanin BiH glasa za jednog kandidata u Predsjedništvu u skladu sa Izbornim zakonom BiH koji donosi Parlamentarna skupština.

Izmjena načina biranja Predsjedništva BiH zahtijeva i da se izmijeni odredba o ovlaštenjima članova Predsjedništva da se obraćaju organima političkog predstavljanja entiteta kada je odluka Predsjedništva destruktivna za vitalni interes tog naroda. Naime, po sadašnjim ustavnim rješenjima član Predsjedništva BiH ovlašten je braniti samo vitalni interes entiteta, a ne naroda koji politički predstavlja. Zato tekst „entiteta za teritoriju sa koje je izabran“ treba da se izmijeni i glasi „ustavotvornog naroda koji predstavlja“.

Za članove Predsjedništva BiH treba da se u Ustavu BiH predvide i posredni izbori za situacije kada jednog ili više članova više nije moguće naći među kandidatima sa neposrednih općih izbora. Zato u izbornom pravu ne treba više postojati Zakon o posrednom izboru članova Predsjedništva BiH. Njegove odredbe treba da se usklade sa tim da je neposredan izbor primaran, a da posredan izbor jeste alternativa za nepredviđene, privremene i neočekivane okolnosti. Iz tog razloga neće više biti potrebe za Zakonom o popunjavanju upražnjenog mjesta člana Predsjedništva BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 21/2000). Zbog međusobne povezanosti Predsjedništva BiH i Doma naroda BiH potrebno je normirati da se članovi Predsjedništva BiH *de lege ferenda* biraju posredno u Domu naroda BiH.

Ukoliko nakon prestanka obavljanja funkcije člana Predsjedništva BiH iz bilo kog razloga nema drugog kandidata sa izborne liste, izostali član Predsjedništva može se imenovati samo u klubu ustavotvornog naroda u Domu naroda BiH, ukoliko na izbornoj listi ima dovoljno kandidata da zamijene člana Doma naroda BiH kojeg se imenuje za člana Predsjedništva BiH.

Svaka politička stranka zastupljena u klubu ustavotvornog naroda može predložiti jednog kandidata koji ispunjava uvjete da bude član Predsjedništva BiH.

Član Doma naroda BiH izabran kao nezavisni kandidat i koji također ispunjava uvjete da bude član Predsjedništva BiH može biti kandidat za upražnjeno mjesto člana Predsjedništva.

Svaki član u klubu ustavotvornog naroda u Domu naroda BiH može dati samo jedan glas.

Kandidat koji dobije najveći broj glasova biće imenovan.

Ukoliko broj glasova bude jednak, imenovani će se odrediti žrijebanjem.

Ako mjesto člana Predsjedništva BiH ostane upražnjeno iz bilo kog razloga ili u roku manjem od 30 dana od datuma određenog za sljedeće izbore za Dom naroda BiH, upražnjeno mjesto popunjava predsjedavajući ili zamjenik predsjedavajućeg Doma naroda BiH iz istog ustavotvornog naroda kao i član Predsjedništva čije je mjesto upražnjeno.

Predsjedavajući ili zamjenik predsjedavajućeg koji zamijeni člana Predsjedništva, čije je mjesto upražnjeno, na temelju ovog stava, obavlja tu dužnost samo do novih općih izbora u BiH.

IX Brčko distrikt BiH

U Aneksu na Arbitražnu presudu o Brčko distriktu BiH nije bilo predviđeno da stanovnici Brčko distrikta BiH treba da učestvuju u izborima za Dom naroda BiH. Ovo pravo stanovništvo Brčko distrikta BiH ostvaruje u skladu sa Protokolom I na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Svi stanovnici Brčko distrikta BiH su državljani entiteta i BiH pa imaju pravo glasati na izborima za Dom naroda BiH i Predstavnički dom BiH.

Aneks na Arbitražnu presudu o Brčko distriktu BiH u dijelu o glasanju sadrži i odluku da njegovi stanovnici imaju pravo glasati na općim izborima u izbornoj jedinici za Parlament FBiH i NSRS. Ovo pravo treba da prestane, jer nije jasno kako ga ostvariti. U oba entiteta ima više izbornih jedinica, pa se ne zna koja je to jedinica. Nema nikakvog jasnog kriterija zašto su to baš jedinice u blizini Brčkog. To su praktični, a ne pravni kriteriji. Pored toga, promijenile su se okolnosti u odnosu na vrijeme kada se donosila odluka o Brčko distriktu BiH 1999. godine. Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora sadrži odredbu da se može odstupiti od načela pacta sunt servanda kada je to potrebno. Riječ je o temeljnoj promjeni okolnosti. Na ovu promjenu koja se zbila u odnosu na one koje su postojale u trenutku sklapanja ugovora, a koju stranke nisu predvidjele, ne može se pozivati kao na uzrok prestanka ugovora ili povlačenja iz njega, osim: ako je postojanje tih okolnosti bilo bitna osnova pristanka stranaka da budu vezane ugovorom i ako je učinak te promjene korjenita promjena domašaja obaveza koje prema ugovoru još treba izvršiti.²⁸ Naime, prestankom glasanja za Parlament FBiH i NSRS neće se desiti korjenita promjena domašaja obaveza koje BiH odnosno njene institucije treba da izvrše prema Općem okvirnom sporazumu za mir u

²⁸ Član 62. stav 1. o *Temeljnoj promjeni okolnosti* Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora iz 1969. godine.

BiH. Pored toga, pravo stanovnika Brčko distrikta sa državljanstvom FBiH ili RS da glasaju na općim izborima za NSRS ili Parlament FBiH nije bila bitna osnova da BiH, RS i FBiH kao ugovorne strane pristanu da budu vezane ugovorom. Dapače, mogućnost da glasaju u oba entiteta znači da se njima priznaje pravo da glasaju na cijeloj teritoriji BiH. To će se omogućiti ako se uvede odredba da mogu glasati za članove Doma naroda BiH po svom slobodnom izboru. Prestanak glasanja za zakonodavni organ FBiH i RS može se objasniti suspenzijom presude, odnosno Aneksa II u širem smislu. Naime, primjena ugovora prema svim strankama ili nekoj određenoj stranki može se suspendirati u skladu sa odredbama ugovora ili u svako doba, uz pristanak stranaka, nakon konsultacije s ostalim državama ugovornicama.²⁹ Pretvaranjem Doma naroda BiH u instituciju poslanika amandmanom na Ustav BiH sve tri ugovorne strane dale bi svoju saglasnost za suspenziju glasanja stanovnika Brčko distrikta BiH u zakonodavnim organima entiteta.

Pored toga, treba istaći da se ne može mijenjati Aneks II, odnosno Arbitražna presuda za Brčko distrikt BiH kojom su predviđene i određene granice ove jedinice lokalne samouprave. Pravni osnov sadrži Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora: na temeljnu promjenu okolnosti ne može se pozivati kao na uzrok prestanka ugovora ili povlačenja iz njega: ako se ugovorom ustanovljuje granica ili ako je temeljna promjena posljedica kršenja, od stranke koja se na tu promjenu poziva, obaveze iz ugovora ili bilo koje druge preuzete međunarodne obaveze prema svakoj drugoj stranki ugovora.³⁰

Iz ovih odredbi Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora može se zaključiti da aktivno i pasivno biračko pravo stanovnika Brčko distrikta BiH nije bila temeljna okolnost pri zaključivanju Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH. To proizlazi iz njegovog općeg naziva da je riječ o općem okvirnom sporazumu, te da je ovo glasačko pravo uređeno aneksom na Arbitražnu presudu o Brčko distriktu BiH.

X Parlament FBiH, Narodna skupština i Vijeće naroda RS

Ustav BiH sadrži odredbu da će se entiteti i sve njihove administrativne jedinice u potpunosti pridržavati ovog Ustava.³¹ Na dosljednoj primjeni ove odredbe insistiralo je i Vijeće za implementaciju mira. Tako se mora postići usklađenost Ustava BiH i ustava entiteta: u odnosu na stvari koje se odnose

²⁹ Član 57. Suspenzija primjene ugovora na temelju njegovih odredbi ili uz pristanak stranaka.

³⁰ Član 62. stav 2. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

³¹ Član III o *Nadležnostima i odnosima između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta* stav 3 o *pravnom poretku i nadležnosti institucija* u Ustavu BiH.

na ustavnu strukturu entiteta, njihove uzajamne odnose i njihove odnose sa zajedničkim institucijama BiH, Vijeće izražava svoju punu podršku Ustavnom sudu BiH u njegovom tekućem zadatku ispitivanja usaglašenosti brojnih aspekata entitetskih ustava.³² Ustavnim promjenama 2002. godine u FBiH i RS demokratizirani su Ustav FBiH, Ustav RS i sedam kantona u FBiH tako što su u FBiH Srbi i Ostali a u RS Bošnjaci, Hrvati i Ostali postali ustavnopolitički subjekti.

Na osnovu citirane odredbe i stava Vijeća za implementaciju mira radi dosljedne primjene prava na slobodne izbore potrebno je u Parlamentu FBiH i NSRS promijeniti način formiranja obaju domova.

Dom naroda FBiH pripada nižem, regionalnom nivou vlasti u ustavnom poretku BiH. Zato broj članova ovoga doma mora biti manji od broja članova Doma naroda BiH. Zato se treba smanjiti na dvanaest članova i birati direktno. Pritom se umjesto državljana BiH mora unijeti pojam državljanin FBiH. Preporukom 62. na Ustav FBiH predloženo je da se broj članova smanji na 44: 13 Bošnjaka, 13 Hrvata i 13 Srba i 5 delegata za Ostale. Predloženi brojevi nisu optimalni, jer se ne mogu dijeliti sa brojem tri za ustavne promjene i brojem dva za formiranje parlamentarne većine radi vršenja zakonodavne funkcije. Broj dvanaest u svim klubovima Bošnjaka, Hrvata i Srba i šest za Ostale je optimalan, jer se može dijeliti sa brojem tri za ustavne promjene i brojem dva za formiranje parlamentarne većine radi vršenja zakonodavne funkcije. U ovakvom domu potrebno je odrediti i kvorum. Tako bi dvadeset pet članova Doma naroda FBiH činili kvorum, uključujući sedam poslanika iz svakog ustavotvornog naroda i dva poslanika Ostalih. Pritom je jasno da ovu preporuku nije moguće provesti u delegatskom sistemu zato što ne postoji pravni osnov da ostane u Ustavu FBiH.

U Izbornom zakonu BiH treba da se normiraju odredbe o Domu naroda FBiH. Prvom normom mora se pokazati da su norme o Domu naroda u Ustavu FBiH neposredno primjenjive pravne norme. Tako se mora propisati. Dom naroda Parlamenta FBiH bira se u skladu sa Ustavom FBiH. Nakon ove norme potrebno je odrediti trajanje mandata. Mandat poslanika u Domu naroda Parlamenta FBiH traje četiri godine. U trećoj normi moraju se postaviti kriteriji po kojima će se mijenjati izabrani poslanici u slučaju prijevremenog isteka mandata. Tako, ako članu Doma naroda u Parlamentu FBiH prestane mandat prije isteka vremena na koji je izabran u skladu sa članom 15. ovog zakona, zamijenit će se novim sljedećim kandidatom sa

³² PIC Declaration Annex od 16. decembra 1998. godine pod naslovom III institucije pod tačkom 9.

najviše osvojenih glasova pa tako sve dok se ne iscrpi lista kandidata za Dom naroda u Parlamentu FBiH.

U Vijeću naroda RS potrebno je samo normirati da se njegovi članovi također biraju direktno, a u normu treba unijeti pojam državljani RS. Pored ove izmjene, potrebno je i izjednačiti ustavnopravni položaj Vijeća naroda i RS. Prema važećem Ustavu RS, Vijeće naroda može glasati o zakonu ako se ovim pravnim aktom povređuje vitalni interes Bošnjaka, Hrvata, Srba ili Ostalih u ovom entitetu.

Ovakvo ovlaštenje Vijeća naroda treba zamijeniti ovlaštenjem kao u FBiH. To znači da Vijeće naroda RS treba da odlučuje o svakom zakonu, kao što to čini Dom naroda FBiH od uspostavljanja FBiH nakon općih izbora 1996. godine.

Pravno djestvo prava na slobodne izbore za formiranje Predstavničkog doma FBiH i NSRS ogleda se u tome da jedinice lokalne samouprave treba da postanu izborne jedinice na općim izborima. Naime, primjena prava na slobodne izbore sastoji se u tome da se njihovim provođenjem obezbjeđuje slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela. Budući da je samo jedan ustavotvorni narod u svakoj jedinici lokalne samouprave natpolovična većina, omogućilo bi se političko predstavljanje uz mirnu koegzistenciju individualnih i kolektivnih prava, tj. vitalnog interesa Bošnjaka, Hrvata i Srba, te eventualno ponekog pripadnika socijalne grupe Ostalih ako svojim kvalitetom uspije promijeniti očekivani izbor prema demografskim prilikama u svakoj jedinici lokalne samouprave. Samo tako može se postići efektivna vlast u Predstavničkom domu FBiH i NSRS. Ovakva uža vertikalna povezanost između jedinica lokalne samouprave i političkog predstavljanja na nivou entiteta pretpostavka je nastanka efektivne zakonodavne vlasti u Predstavničkom domu FBiH i NSRS.

Ovakva promjena u RS je opravdanija još i više zbog zvaničnog naziva – NSRS. Zbog novog načina biranja članova Predstavničkog doma BiH i NSRS smanjio bi se njihov broj za dvadeset, odnosno četrdesetak poslanika ukupno. Pritom u FBiH općine Doboj-Jug i Doboj-Istok, Teočak i Sapna, te Pale-Prača i Ustikolina-Foča treba da biraju samo jednog predstavnika, jer na njihovom području živi mali broj stanovnika. Tako će nastati čvrsta uzajamna povezanost srednjeg i najnižeg nivoa vlasti u jednu funkcionalnu cjelinu neophodnu za uspostavljanje funkcionalne vlasti u entitetima.

Što je manje kantonalnih nivoa vlasti, veće su šanse da se uspostavi kvalitetna efektivna multietnička zakonodavna i izvršna vlast u federalnim organima. Na kantonalnom nivou vlasti zbog masovnog odlaska stanovništva

iz BiH sve teže se uspostavlja efektivna zakonodavna i izvršna vlast na osnovu prava na slobodne izbore i Ustava FBiH.³³ Zato ovaj nivo vlasti treba u potpunosti ukinuti, a vlast na federalnom nivou formirati bez kantonalnog nivoa.

XI Lokalna samouprava u BiH

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi sadrži odredbu da će princip lokalne samouprave, gdje je to moguće, biti utvrđen u ustavu. Primjena ove odredbe u BiH znači da se cijela Povelja treba unijeti u Ustav BiH. To je moguće uraditi zato što je Ustav BiH međunarodni ugovor.

XII Izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH

Pravo na slobodne izbore znači da izbori moraju biti slobodni i tajni. To se obezbjeđuje tako što nepristranu i objektivnu primjenu ovog međunarodnog prava nadziru međunarodne organizacije. U Evropi poštovanje ovog prava nadzire Evropska organizacija za sigurnost i saradnju. U BiH trenutno nije moguće obezbijediti ovakav međunarodni nadzor, jer je OSCE davno prenio ovu svoju obavezu na Centralnu izbornu komisiju. U takvim uvjetima jedino što je preostalo jeste da u nadzoru izbora učestvuje i nezavisno pravosuđe. Zato se u Zakonu o Visokom i sudskom tužilačkom vijeću mora izmijeniti odredba da u izboru sudija i tužilaca učestvuju predstavnici Vijeća ministara BiH. Sve dok se to ne desi, međunarodna zajednica imaće puno pravo da sumnja u zakonitost izbora i da je tokom izbornog procesa učinjeno krivično djelo izborne prevare. To znači da predsjednik lokalne izborne komisije treba da bude predsjednik osnovnog, odnosno općinskog suda, dok glavni član komisije na glasačkom mjestu treba da budu sudije i tužioci. Već sada takva norma postoji prema Izbornom zakonu Brčko distrikta BiH. Pritom članovi komisije i biračkog odbora ne treba da budu osobe zaposlene u stručnim službama i javnoj upravi jedinica lokalne samouprave, te moraju ispunjavati uvjete predviđene Izbornim zakonom BiH.³⁴

Za osiguranje nepristranosti i objektivnosti izbora potrebno je uvesti elektronsko brojanje glasova. Tako će se tehničkim izmjenama Izbornog zakona BiH postići dosljednija primjena ustavnog načela vladavine prava,

³³ Dio V o *Kantonalnim vlastima* 2. Zakonodavna tijela kantona član 7. stav 4. Ustava FBiH.

³⁴ Član 2.2. i 2.3 Izbornog zakona BiH („Sl. glasnik BiH, br. 23/2001, 24/2006, 33/2008, 32/2010, 31/2016).

odnosno načelo zakonitosti i spriječiti krivična djela protiv biračkog prava (u KZ BiH ima više ovih krivičnih djela).

Aneks 3 na Opći okvirni sporazum za mir u BiH je sporazum o izborima. Potpisivanjem ugovorne strane su se saglasile osnovati stalnu izbornu komisiju, koja će biti odgovorna za provedbu budućih izbora u BiH.³⁵ U skladu sa Aneksom 3, u Izbornom zakonu BiH pojam centralna za izbornu komisiju treba zamijeniti pojmom stalna, a centralni za birački spisak pojmom stalni. Izborni zakon RS niti republička izborna komisija nisu predviđeni Aneksom 3 na Opći okvirni sporazum za mir u BiH. Ovaj entitetski zakon nakon ustavnih promjena u RS biće nepotreban.

Za aktivno i pasivno biračko pravo u jedinicama lokalne samouprave važne su dvije odredbe. Jedna je da se savjeti jedinica lokalne samouprave formiraju na bazi neposrednog, opšteg, za sve jednakog biračkog prava. Druga je da javne poslove vrše vlasti koje su najbliže građanima.³⁶ Ovaj princip ostvariće se ako se u Izbornom zakonu BiH propiše da je mjesna zajednica izborna baza za vijeća jedinica lokalne samouprave. Danas mjesnih zajednica u jedinicama lokalne samouprave ima jako puno, pa je potrebno njihov broj u pojedinim općinama i gradovima smanjiti ili odrediti da se u dvije mjesne zajednice bira jedan politički predstavnik (npr. grad Zenica).

Potpunim uključivanjem stanovništva Brčko distrikta BiH da bude subjekat izbornog prava u institucijama BiH prestaje potreba za Izbornim zakonom Brčko distrikta BiH. Sadrži pojedine odredbe kojih nema u Izbornom zakonu BiH, pa ih treba prenijeti u ovaj zakon. U Izborni zakon BiH *de ferenda* potrebno je dopuniti odredbe o:

– pravu glasa u Brčko distriktu BiH pod tačkom 3) iza kratice „BiH“ treba da se doda tekst: „u skladu sa Statutom i drugim propisima Distrikta“,³⁷

– odredba „Izabrani zastupnik u Skupštini Distrikta može biti nosilac samo jedne izborne javne funkcije. Zastupnici ne mogu biti nosioci bilo koje druge izborne javne funkcije na državnom nivou, kao ni na nivou entiteta, osim ukoliko je drugačije predviđeno zakonom“,³⁸ treba da bude na snazi u Izbornom zakonu BiH za lokalne izbore općenito;

³⁵ Član V Aneksa 3 o *Stalnoj izbornoj komisiji*.

³⁶ Član 3. stav 2 i član 4. stav 3 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

³⁷ Član 1.5. Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008) i član 18.2 Izbornog zakona BiH.

³⁸ Član 1.7. Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008) i član 1.8. Izbornog zakona BiH.

– odredba: „Kandidati svih političkih stranaka, koalicija, lista nezavisnih kandidata, kao i nezavisni kandidati i drugi učesnici u izbornom procesu, imaju potpunu slobodu da tokom izborne kampanje vrše izborne aktivnosti na cijeloj teritoriji Distrikta. Institucije Distrikta osigurat će slobodu kretanja kandidata, pristalica i birača tokom cijelog izbornog procesa“,³⁹ treba da bude na snazi u Izbornom zakonu BiH za lokalne izbore općenito;

– odredba: „Sredstva za naknadu za rad Izborne komisije Distrikta i biračkih odbora obezbjeđuju se iz budžeta Distrikta BiH“,⁴⁰ treba da u Izbornom zakonu BiH važi općenito za sve jedinice lokalne samouprave;

– odredba: „Član Izborne komisije Distrikta BiH imenuje se na period od sedam (7) godina“, treba da se doda u Izborni zakon BiH specijalno za Brčko distrikt,⁴¹

– odredba: „Članovi Izborne komisije Distrikta mogu biti: predsjednici i sudije sudova Distrikta, lica zaposlena u stručnoj službi Skupštine Distrikta, lica zaposlena u javnoj upravi Distrikta i druga lica, ako ispunjavaju uvjete određene članom 2.2. Izbornog zakona BiH i nisu u sukobu s članom 2.3. Izbornog zakona BiH“,⁴² treba da važi samo za Brčko distrikt BiH zbog specifičnosti njegovog organizacionog prava;

– odredbe: „1. predlaže budžet Izborne komisije Distrikta i podnosi izvještaj o izvršenju budžeta Skupštini Distrikta; 2. donosi propise za provođenje ovog zakona; 3. osigurava da sve kandidatske liste za Skupštinu Distrikta budu sastavljene u skladu sa zakonom i dostavlja ih na odobrenje Centralnoj izbornoj komisiji BiH“, treba da se doda u Izborni zakon BiH i da važe za sve izborne komisije u jedinicama lokalne samouprave; također, u tekstu pod tačkom 8. ispred riječi „objedinjuje“ dodaje se tekst „prikuplja izborni materijal i“;⁴³

– odredba o prigovoru iza riječi „podnesen“ treba da se dopuni tekstom „ili je nepotpun“;⁴⁴

³⁹ Član 1.10. Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008).

⁴⁰ Član 2.1 Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008).

⁴¹ Član 2.2 (3) Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008).

⁴² Član 2.3. Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008).

⁴³ Član 2.4. Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008) i član 2.13. Izbornog zakona BiH.

⁴⁴ Član 6.3. stav (3) Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008) i član 6.4. stav (3) Izbornog zakona BiH.

– odredba o žalbi Centralnoj izbornoj komisiji iza riječi „sati“ mijenja se i glasi: „otkada podnosilac prigovora i druge strane navedene u odluci prime prvostepenu odluku“,⁴⁵

– odredba o ravnopravnom tretmanu treba da se dopuni tako da se ispred riječi „kampanje“ doda riječ „izborne“.⁴⁶

U skladu sa odredbom o aktivnom i pasivnom biračkom pravu u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima⁴⁷ gradonačelnik Brčko distrikta treba da se bira direktno na izborima i da se briše tekst: „koja ga je izabrala“.⁴⁸ Ova odredba treba da se prenese u Izborni Zakon BiH *de ferenda*. I dogradonačelnika lokalno stanovništvo treba da bira direktno i zato ovaj pojam treba brisati u odredbi da ovog političkog funkcionera bira ili smjenjuje gradonačelnik. Također, treba da se brišu odredbe o *nominaciji i izboru gradonačelnika*.⁴⁹ Pri ovome prenosu u skladu sa predloženim promjenama treba se brisati tekst *koja ga je izabrala, u skladu sa članom 46. stav 1 Statuta*.⁵⁰

Nakon prenosa ovog teksta preostale odredbe u Izbornom zakonu Brčko distrikta BiH treba staviti van snage. Primjena ovog zakona zavisi od Izbornog zakona BiH. Naime, *na sva pitanja koja nisu izričito uređena ovim zakonom neposredno se primjenjuju odredbe Izbornog zakona BiH*.⁵¹ To znači da Izborni zakon BD BiH nije samostalan zakon i zbog toga treba ga staviti van snage, te je nomotehničko opravdanje da se ukine Izborni zakon Brčko distrikta BiH. To su odredbe o: uvjetima aktivnog i pasivnog biračkog prava,⁵² pripadanju mandata,⁵³ prestanku mandata prije isteka vremena,⁵⁴ organima nadležnim za provođenje izbora i pravo na naknadu članova

⁴⁵ Član 6.5. Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008) i član 6.6. stav (2) Izbornog zakona BiH.

⁴⁶ Član 7.2. Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008) i član 7.2. stav (1) Izbornog zakona BiH.

⁴⁷ Član 25. stav 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

⁴⁸ Član 46. stav 1. Statuta.

⁴⁹ Član 56. i 57. Statuta Brčko distrikta i član 23. i član 25. stav 1. važećeg zakona o Vladi Brčko distrikta.

⁵⁰ Član 26. stav 1. Zakona o Vladi Brčko distrikta.

⁵¹ Član 1.1. stav 2. Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008).

⁵² Član 1.4 Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008) i član 1.4. i 1.5. (1) Izbornog zakona BiH.

⁵³ Član 1.8. Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008) i član 1.9. Izbornog zakona BiH.

⁵⁴ Član 1.9. Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008) i član 1.10. Izbornog zakona BiH.

izborne komisije i biračkih odbora,⁵⁵ formiranju Izborne komisije u Brčko distriktu,⁵⁶ imenovanju multietničkog sastava izborne komisije,⁵⁷ odlučivanju prostom, odnosno natpolovičnom većinom u izbornoj komisiji,⁵⁸ imenovanju biračkog odbora,⁵⁹ prigovoru za zaštitu izbornog prava,⁶⁰ mjerama izborne komisije povodom prigovora o nepravilnostima.⁶¹

Ostali važni prateći zakoni

Istovremeno sa reformom izbornog zakonodavstva potrebno je u institucijama BiH usvojiti i zakon o političkim partijama i zakon o javnim skupovima.

Zaključak

Zakonodavna vlast na svim nivoima ne može se formirati bez sva tri naroda, ostalih i državljana BiH, odnosno entiteta. Njihovo odsustvo iz vlasti znači da te vlasti nema. U takvim okolnostima ona bi se raspala. Usvajanjem predloženih amandmana na Ustav BiH neće se uspostaviti ravnoteža između građanskog i nacionalnog. Razlog je što Ustav BiH ne sadrži nacionalno pravo, nego je međunarodni ugovor sa teritorijalnim važenjem na prostoru nekadašnje RBiH. Zato u Ustavu BiH i nema građanina, nego isključivo državljanina BiH i entiteta, kao svojevršnih političkih subjekata u cijelom ustavnom poretku BiH. Naime, građanin je pojam nacionalnog ustavnog prava, a državljanin nacionalnog i međunarodnog prava. U rimskom pravu postojao je *cives Romanus* sa ovlaštenjem da bude subjekat *ius civile*, dok međunarodnog prava, odnosno međunarodnih odnosa kao danas uopće nije bilo. Ipak, u društvu BiH građanin će postojati neformalno u

⁵⁵ Član 2.1. Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008) i član 2.1, 2.12, 2.19. Izbornog zakona BiH.

⁵⁶ Član 2.2. stav 1,2, 4. i 5. Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008) i član 2.12. Izbornog zakona BiH.

⁵⁷ Član 2.5. Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008) i član 2.14. Izbornog zakona BiH.

⁵⁸ Član 2.6. Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008) i član 2.18. (1) Izbornog zakona BiH.

⁵⁹ Član 2.7. Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008) i član 2.19. i 2.20. Izbornog zakona BiH.

⁶⁰ Član 6.1. i 6.2. Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008) i član 6.2 (1), 6.3. i 6.4. (1) Izbornog zakona BiH.

⁶¹ Član 6.4. Izbornog zakona Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 17/2008) i član 6.5. Izbornog zakona BiH.

ustavnopolitičkom smislu. Iz ovih razloga jedino što je preostalo jeste da se ustavnim promjenama na svim nivoima vlasti uspostavi ravnoteža između individualnih i kolektivnih ljudskih prava. To se može postići samo ako se u Ustavu BiH razradi pravna norma o vitalnom interesu Bošnjaka, Hrvata i Srba, odnosno popuni postojeća pravna praznina o njihovom vitalnom interesu. Ovim normiranjem uspostaviće se pravna jednakost državljana BiH i entiteta pred ustavnim i zakonskim organima u institucijama BiH i entiteta.