

26.11.2018.

## **OHR tvrdi da državni ustav i zakoni te odluke Ustavnog suda BiH ne obvezuju entitete na njihovo poštivanje i provođenje**

Visoki predstavnik Valentin Inzko u srijedu 21. studenoga 2018. je [dao intervju za portal Vijesti.ba](#). Referirajući se na neprimjereno sugestivan novinarski upit o nužnosti da Središnje izborno povjerenstvo (SIP) implementira rezultate izbora za klubove Doma naroda Parlamenta FBiH, Inzko je izjavio da se implementacija mora temeljiti na popisu stanovništva iz 1991. godine i tzv. pravilu 1/1/1.

Naš stav u vezi Doma naroda Federacije i primjeni Ustava Federacije BiH, koji smo ponavljali u nekoliko navrata, uvijek je bio principijelan: do okončanja izborne reforme, Ustav Federacije BiH treba se primjenjivati u cijelosti, i kada se radi o popisu i kada se radi o takozvanom pravilu 1/1/1. Dozvoliti Izbornom zakonu BiH prvenstvo u odnosu na Ustav Federacije BiH, u dijelu koji se odnosi na sastav institucija Federacije, može imati vrlo ozbiljan utjecaj u budućnosti.

Stajalištima izrečenim u citiranoj izjavi, osobito tvrdnjom da je Ustav Federacije BiH iznad Izbornog zakona (IZ) BiH, Ured Visokog predstavnika (OHR) postojeću ustavno-pravnu i političku krizu usmjerava prema rješenjima koja su protivna ustavu i zakonu te uvodi presedane koji bi mogli urušiti kompletan ustavno-pravni poredak zemlje.

Za bolje razumijevanje OHR-ovih stajališta mogu nam poslužiti sljedeći primjeri i razmišljanja. Što bi se dogodilo drugim konfederalnim, federalnim i drugim decentraliziranim državnim uređenjima kada bi niža razina vlasti uzurpirala pravo odlučivanja o kriterijima za izborno zakonodavstvo koje se regulira državnim zakonom? Ima li Flandrija pravo odrediti svoja zasebna pravila i kriterije po kojima treba raditi belgijsko Središnje izborno povjerenstvo koje je regulirano državnim izbornim zakonom? Smiju li švicarski kantoni donositi odluke o načinu popunjavanja Vijeća kantona Savezne skupštine, a da te odluke nisu u skladu sa saveznim ustavom? Odgovor je, naravno, ne. Isto tako ni Ustav FBiH nije i ne smije biti iznad Ustava BiH niti zakona na državnoj razini. O tome, između ostalog, neporecivo svjedoči i odluka U-5/98 Ustavnog suda BiH iz 2000. godine koja eksplicitno navodi da je konstitutivnost i međusobna jednakopravnost tri konstitutivna naroda „natkrovljujuće načelo Ustava BiH kojem se entiteti moraju u potpunosti povinovati prema članku III/3.(b) Ustava BiH“. Pod „entitetima“ u prethodno navedenom citatu odluke Ustavnog suda BiH se misli na entitetske ustave i zakone na entitetskoj razini. Navedeno osobito vrijedi kada je u pitanju Izborni zakon BiH jer se njime izravno operacionalizira spomenuto natkrovljujuće načelo Ustava BiH, načelo konstitutivnosti i međusobne jednakopravnosti tri konstitutivna naroda.

Kao dodatno obrazloženje prethodno izrečenih tvrdnji slijedi detaljnija analiza određenih stajališta iznesenih u spomenutom intervjuu Visokog predstavnika Valentina Inzka.

**(1)** U citiranom dijelu intervjua Valentin Inzko kaže: „**do okončanja izborne reforme, Ustav Federacije BiH treba se primjenjivati u cijelosti, i kada se radi o popisu i kada se radi o takozvanom pravilu 1/1/1**“. Svjesno ili ne, Inzko u svome tumačenju polazi od potpuno krive pretpostavke kada kaže „**do okončanja izborne reforme**“.

Iz njegove izjave moglo bi se zaključiti kako je još uvijek na snazi cjelovit i važeći Izborni zakon BiH te da su u tijeku pregovori oko njegove reforme. U tom slučaju bilo bi sasvim ispravno tvrditi da „do okončanja izborne reforme“ trebaju vrijediti zakonske norme i odredbe postojećeg Izbornog zakona BiH. Problem s navedenom pretpostavkom je to što ona naprosto nije točna. Ustavni sud BiH, naime, u odluci U-23/14 (predmet „Ljubić“) određene je stavke Izbornog zakona BiH koje se tiču posrednih izbora za klubove Doma naroda (DN) Parlamenta FBiH proglasio neustavnim. U istoj odluci Ustavni sud BiH je izrijekom naložio Parlamentarnoj skupštini (PS) BiH da izmjeni osporene stavke te da ih uskladi s njegovom odlukom i Ustavom BiH. Odredio je i rok od šest mjeseci unutar kojeg je PS BiH imala obvezu provesti usklađivanje osporenih stavki s Ustavom BiH i njegovim natkrovljujućim načelom konstitutivnosti i međusobne jednakopravnosti tri konstitutivna naroda. S obzirom da PS BiH u propisanom roku osporene odredbe Izbornog zakona BiH nije uskladila s Ustavom BiH, Ustavni sud BiH je 6. srpnja 2017. izbrisao osporene odredbe Izbornog zakona BiH. Dakle, trenutno na snazi imamo Izborni zakon BiH u kojem je Ustavni sud BiH izbrisao odredbe koje se odnose na izbor izaslanika u klubove konstitutivnih naroda i Ostalih DN PFBiH.

Usprkos činjenici da Izborni zakon BiH nije bio cjelovit, Opći izbori 2018. godine su raspisani i održani u dijelu izravnih izbora za kantonalne skupštine i donje, zastupničke domove državnog i entitetskih parlamenata. Premda se i odluka o raspisivanju izbora s nepotpunim Izbornim zakonom BiH može smatrati pravno dvojbenom, mišljenja smo kako je postojala zakonska osnova za raspisivanje i provođenje izravnog dijela izbora (izbori za članove Predsjedništva BiH, odnosno rezultati tih izbora, proizveli su neustavno i nezakonito stanje, ali s obzirom da to nije glavna tema ovoga teksta njome ćemo se baviti drugom prigodom). Van svake razumne sumnje ispravno je zaključiti kako se neizravni izbori za klubove DN PFBiH ne mogu provesti prije nego PS BiH ustavom i zakonom predviđenim procedurama ne provede odluku Ustavnog suda BiH U-23/14 te umjesto osporenih i izbrisanih odredbi Izbornog zakona BiH donese nove odredbe koje reguliraju izbor izaslanika u klubove DN PFBiH u skladu sa spomenutim odlukama i Ustavom BiH.

Ukoliko PS BiH, zbog nedostatka političkog dogovora ili proceduralnih i zakonskih normi, ne provede spomenute odluke Ustavnog suda BiH i ne donese nove odredbe Izbornog zakona BiH koje se tiču DN PFBiH, jedina institucija koja može razriješiti takvu situaciju je OHR. Premda je po određenim tumačenjima dvojbeno ima li OHR takve ovlasti, ono što je nedvojbeno je činjenica da bi takva predmetna odluka OHR-a, ukoliko bi se donijela, morala biti u skladu s odlukama U-23/14 („Ljubić“) i U-3/17 („Čolak“) Ustavnog suda BiH, odnosno u skladu s Ustavom BiH i njegovim natkrovljujućim načelom konstitutivnosti i međusobne jednakopravnosti tri konstitutivna naroda.

Dakle, BiH trenutno nije u procesu izborne reforme jer ne postoji važeći i cjeloviti Izborni zakon BiH kojega političke stranke nastoje reformirati. BiH se nalazi u ustavno-pravnoj i političkoj krizi zato što se ne mogu provesti neposredni izbori za klubove DN PFBiH. Ti se izbori ne mogu provesti zato jer je Ustavni sud BiH izbrisao odredbe Izbornog zakona BiH koje propisuju način na koji se taj izbor vrši. Ustavni sud BiH, pri tom, jasno je i nedvosmisleno naveo koja institucija jedino ima ovlasti donijeti nove odredbe Izbornog zakona BiH koje se tiču izbora izaslanika u klubove DN PFBiH, a to je Parlamentarna Skupština BiH.

**(2)** Usprkos unitarističkim spinovima i podvalama, **jasno je i nedvojbeno kako Središnje izborno povjerenstvo (SIP) u postojećim okolnostima nema ovlasti donijeti bilo kakav dokument koji bi omogućio provedbu posrednih izbora za klubove DN PFBiH.** Kao što je IDPI već iznio u svojoj [analizi](#) (2. studenog 2018.), Ustavni sud BiH je odlukom U-23/14 („Ljubić“) jedino Parlamentarnu skupštinu BiH

ovlastio da donese izmjenu Izbornog zakona BiH. Također, brisanjem odredbi a-j članka 20.16.A.(2), a ne cijelog članka, Ustavni sud BiH je jasno dao do znanja da nisu stečeni uvjeti za SIP-ovo određivanje popunjavanja klubova DN PFBiH. Naime, Ustavni sud BiH traži od PS BiH da zamijeni osporene neustavne odredbe a-j odredbama koje će biti u skladu s Ustavom BiH. Pozivanje SIP-a na čl. 10.12 Izbornog zakona BiH je neutemeljeno, jer je čl. 20.16.A još na snazi.

Ustavni sud BiH je u međuvremenu izbrisao spomenute protuustavne odredbe i trenutno u Izbornom zakonu BiH ne postoji pravna osnova za implementaciju neizravnih izbora za klubove DN PFBiH. Jedino PS BiH ima ustavnu i zakonsku ovlast, ali i obvezu, implementirati presudu Ljubić i donijeti nove odredbe IZ BiH koje će definirati način i kriterije popunjavanja klubova DN PFBiH. Tek kada PS BiH donese nove odredbe IZ BiH, SIP može pristupiti operacionalizaciji i provedbi tih novih odredbi.

**(3) Tvrdnja Valentina Inzka da Ustav FBiH nalaže korištenje popisa iz 1991. godine kao referentnog popisa za provedbu izbora za klubove DN PFBiH nije točna.** Prvo, Ustav FBiH jasno je naveo za koje se javne institucije Federacije BiH primjenjuje popis iz 1991. godine:

#### Članak IX.11.a.

- (1) Konstitutivni narodi i grupa Ostalih će biti proporcionalno zastupljeni u javnim institucijama u Federaciji BiH.
- (2) Kao ustavni princip, takva proporcionalna zastupljenost će se bazirati na popisu iz 1991. godine, dok se Aneks 7. u potpunosti ne provede, u skladu sa Zakonom o državnoj službi Bosne i Hercegovine. Ovaj opći princip će se precizirati entitetskim zakonima. Entitetski zakoni će utvrditi konkretne rokove i regulirat će spomenuti princip, u skladu sa regionalnom etničkom strukturom entiteta i kantona.
- (3) Javne institucije u smislu ovog člana su ministarstva u Vladi Federacije BiH i vladama kantona, općinski organi vlasti, kantonalni i općinski sudovi u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Točka (3) spomenutog članka jasno propisuje na koje se institucije FBiH primjenjuje popis iz 1991. godine. Zakonodavna tijela nisu obuhvaćena ovim odredbama Ustava FBiH, pa je jasno kako se popis iz 1991. ne može primjenjivati na Dom naroda Parlamenta FBiH.

Drugo, nakon što su neke bošnjačke stranke zatražile ocjenu ustavnosti prijedloga izmjena Izbornog zakona BiH, na temelju zaštite vitalnog nacionalnog interesa, Ustavni sud BiH je u svojoj odluci U-3/17 („Čolak“) od 6. srpnja 2017., nedvojbeno naglasio kako je korištenje popisa iz 2013. mjerodavno i u skladu s ustavom, te je u skladu s odlukom Ustavnog suda U-23/14 koja govori o legitimnom predstavljanju konstitutivnih naroda i Ostalih u DN PFBiH.

Treće, iz odredbe Članka 20.16.A.(2) je potpuno jasno da se podaci popisa stanovništva iz 1991. godine koriste za izbor izaslanika u DN PFBiH **samo „do organiziranja novog popisa“**, a koji je proveden 2013. godine i čiji su rezultati objavljeni u „Službenom glasniku BiH“ br. 60/16.

Stoga, koristiti podatke popisa iz 1991. godine bilo bi u potpunoj suprotnosti s odlukama Ustavnog suda U-23/14 od 1. prosinca 2016. i U-3/17 od 6. srpnja 2017. godine, dakle neustavno, ali i nelegalno s obzirom na važeće dijelove Izbornog zakona BiH. Zastupanje teze da je za provedbu neizravnih izbora za klubove DN PFBiH potrebno koristiti popis iz 1991. godine znači otvoreno pozivanje na kršenje Ustava BiH i Izbornog zakona BiH te na nepoštivanje odluka Ustavnog suda BiH.

**(4) Ustavni sud BiH proglasio je neustavnom tzv. formulu 1/1/1 na kojoj inzistira OHR.** U presudi „Ljubić“ Ustavni sud BiH je u IZ BiH izbrisao odredbu „svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ obrazloživši svoju odluku na slijedeći način:

(§ 52) 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 izaslanika 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.

Ustavni sud BiH je u odluci U-5/98 iz 2000. presudio da su konstitutivni narodi „natkrovljujuće načelo Ustava BiH kojem se entiteti moraju u potpunosti povinovati prema članku III/3.(b) Ustava BiH“. Takozvana formula 1/1/1 koju spominje Visoki predstavnik Inzko identična je odredbi dijela članka 10.12.: „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ koju je Ustavni sud BiH proglasio neustavnom i izbrisao iz Izbornog zakona BiH.

Zato, svaki pokušaj reaktiviranja te neustavne odredbe predstavlja prijetnju ustavno-pravnom poretku BiH, jer bi to značilo da entitet (u ovom slučaju Federacija BiH) ne poštuje Ustav BiH prema članku III/3.(b) („Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu suglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine. Opća načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta“).

Ukratko, Ustavni sud BiH je proglasio da je tzv. formula 1/1/1 neustavna jer je suprotna natkrovljujućem načelu Ustava BiH, načelu konstitutivnosti i međusobne jednakopravnosti tri konstitutivna naroda. Tom načelu moraju se povinovati oba entiteta i sve niže jedinice uprave, pa 'pravne akrobacije' u režiji OHR-a, kojom se ta odredba želi reaktivirati, predstavlja zagovaranje i podržavanje entitetskog udara na državu.

Pozivanje na argument da se norma iz **Ustava Federacije BiH**: „*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*“ razlikuje od osporene i izbrisane norme **Izbornog zakona BiH**: „*Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu*“ je pravno i logički neutemeljena jer obje norme u svim mogućim situacijama daju apsolutno isti ishod. Ako je navedena norma Izbornog zakona BiH od strane Ustavnog suda BiH proglašena neustavnom i izbrisana iz državnog zakona, onda je nužno zaključiti kako je neustavna i navedena norma Ustava FBiH jer obje, kako smo to već rekli, u svim zamislivim situacijama daju apsolutno isti ishod.

**(5) Posebno skandaloznom i opasnom smatramo tvrdnju Visokog predstavnika Inzka: „dozvoliti Izbornom zakonu BiH prvenstvo u odnosu na Ustav Federacije BiH, u dijelu koji se odnosi na sastav institucija Federacije, može imati vrlo ozbiljan utjecaj u budućnosti“.** Premda je sama tvrdnja prilično dvosmislena, ostatak izjave Valentina Inzka svjedoči kako on smatra da odredbe Ustava Federacije BiH trebaju biti nadređene Izbornom zakonu BiH, dakle da entitetske ustavne odredbe trebaju biti nadređene državnom zakonu. Izjava je još skandaloznija i opasnija ako se ima u vidu da Inzko zagovara primjenu upravo onih odredbi Ustava Federacije BiH koje je Ustavni sud BiH proglasio neustavnim i izbrisao iz Izbornog zakona BiH. Valentin Inzko, dakle, tvrdi da je odredba entitetskog ustava iznad odluka Ustavnog suda BiH i samog Ustava BiH. To posljedično znači kako OHR smatra da je entitet Federacija BiH iznad države BiH, odnosno, tvrdi da

državni ustav, državni zakoni i odluke državnog Ustavnog suda BiH ne obvezuju entitete na njihovo poštivanje i provođenje.

(6) Imajući u vidu prethodno izrečeno, s pravom se može tvrditi kako **OHR zagovara i potiče rušenje ustavno-pravnog poretka BiH i trenutnu ustavno-pravnu i političku krizu vodi prema situaciji sličnoj onoj koja se odvijala u Jugoslaviji 1989./90.** Tada su, naime, niže razine vlasti, neustavno se pozivajući na vlastito zakonodavstvo, nametale ustavna i zakonska rješenja koja su bila u suprotnosti s Ustavom SFRJ. Riječ je o procesu ustavnog razvlašćivanja SAP Kosovo i SAP Vojvodina od strane SR Srbije a protivno Ustavu SFRJ. Dakle, došlo je do udara niže razine vlasti na državu i ukidanja načela vertikalne dimenzije vlasti, prema kojoj su pravni akti nižih razina vlasti subordinirani višim, jer je neustavno suspendirana odredba koja je vrijedila na višoj (državnoj) razini u odnosu na nižu (republičku odnosno pokrajinsku) razinu. Posljedično, kriza nastala kroz neustavno nametanje volje niže razine vlasti državnoj razini u konačnici je rezultirala raspadom SFRJ.

(7) U skladu sa svim navedenim, smatramo kako je vrlo važno zaključiti i javno poručiti kako **OHR nije iznad Ustava BiH i Daytonskog mirovnog sporazuma.** OHR, prema Aneksu 10 Daytonskog sporazuma, samo nadgleda civilnu implementaciju Daytonskog sporazuma, ali on ne može suspendirati ili jednostrano mijenjati Ustav BiH i Daytonski sporazum jer za to naprosto nema mandat. Štoviše, Vijeće za implementaciju mira (PIC) na Konferenciji u Bonnu 10. prosinca 1997. nije [ovlastilo](#) OHR da degradira Ustav BiH i da iznad njega postavi entitetske ustave i zakone. Upravo suprotno, PIC je istaknuo „neophodnost da Ustavi i ostali zakoni entiteta budu u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine“ te je posebno naglasio „da bilo kakve odredbe u Ustavima entiteta koje su diskriminatorne prema pripadnicima jedne etničke skupine nisu u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine“.

Pritiskom na SIP i tumačenjem postojeće ustavno-pravne, izborne i političke krize OHR i Inzko zagovaraju i potiču protupravno derogiranje odluka Ustavnog suda BiH, suspendiranje Ustava BiH i mijenjanje ustavno-pravnog poretka uspostavljenog Daytonskim sporazumom. Daytonski mirovni sporazum je međunarodni ugovor i njega mogu mijenjati samo one strane u sporazumu koje su ga potpisale.

**Institut za društveno-politička istraživanja (IDPI) Mostar**

Ivan Pepić, Valentino Grbavac, Milan Sitarski i Ivan Vukoja