

Informacije koje podnosi Ured visokog predstavnika u vezi sa zahtjevom podnosioca zahtjeva u predmetu br. U 23/14

I. Uvod

1. Dana 22. septembra 2014. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud) zaprimio je zahtjev dr. Bože Ljubića, predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtjeva za ocjenu ustavnosti odredbi Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, potpoglavlje B, i to konkretno članova 10.10, 10.12, 10.15, 10.16, i 20.16A ("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 i 37/08); u daljem tekstu: Izborni zakon).

2. Dana 14. jula 2016. godine, Ustavni sud je pozvao visokog predstavnika da učestvuje u javnoj raspravi zakazanoj za 29. septembar i pozvao je Odjel za pravne poslove Ureda visokog predstavnika da dostavi pisana zapažanja u vezi sa Zahtjevom i specifičnim pitanjima za koja je Ustavni sud utvrdio da su od značaja za donošenje njegove odluke u vezi s predmetom br. U 23/14 koji se dostavljaju u prilogu poziva na raspravu.

3. Ured visokog predstavnika pozdravlja mogućnost koju mu je pružio Ustavni sud da predoči svoja mišljenja u vezi s predmetom br. U 23/14 kako bi pomogao Ustavnom sudu, konkretno u vezi s pitanjima koja proizlaze iz amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine koje je donio visoki predstavnik 19. aprila 2002. godine ("Službene novine Federacije BiH", br. 16/02).

4. Međutim, Ured visokog predstavnika konstatira da je na Ustavnom sudu da odluči o zahtjevu podnosilaca zahtjeva i da odluči jesu li osporavane odredbe u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine.

II. Historijat činjeničnog stanja

5. Zahtjev podnesen Ustavnom sudu odnosi se na način izbora delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Dom naroda FBiH). Konkretno, u njemu se tvrdi da je pravilo po kojem je svaki kanton obavezan izabrati najmanje po jednog zastupnika iz svakog konstitutivnog naroda, ukoliko ima jednog takvog zastupnika u Kantonalnoj skupštini, u suprotnosti s članom I/2, II/1 i članom II/4 Ustava Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustav BiH).

6. Historijat činjeničnog stanja koji je dat u nastavku ovog dokumenta ima za cilj objasniti evoluciju odredbi Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustav FBiH) u odnosu na Dom naroda FBiH i na relevantna pravila predviđena u Izbornom zakonu. Ovim putem želimo konstatirati da podnosilac zahtjeva nije doveo u pitanje relevantne odredbe Ustava FBiH.

7. Ustav FBiH je donijela Ustavna skupština Federacije BiH, na zasjedanju održanom 24. juna 1994. godine. Isti je objavljen u "Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine", br. 1/94. Njime se predviđalo sljedeće u vezi sa sastavom Doma naroda FBiH i izborom njegovih delegata:

Član IV.6.

Dom naroda sastoji se od trideset delegata Bošnjaka i trideset delegata Hrvata kao i ostalih delegata čiji je broj u istom omjeru prema šezdeset kao što je i broj poslanika kantonalnih zakonodavnih tijela koji se ne izjašnjavaju kao Bošnjaci i Hrvati u odnosu na poslanike Bošnjake i Hrvate u kantonalnim zakonodavnim tijelima.

Član IV.8.

Broj delegata koji se bira za Dom naroda u svakom kantonu je proporcionalan nacionalnoj strukturi stanovništva kantona. U okviru tog broja, procenat delegata Bošnjaka, Hrvata i ostalih iz kantona bit će, što je moguće više, približan procentu Bošnjaka, Hrvata i ostalih poslanika u zakonodavnom tijelu tog kantona. U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan delegat ostalih iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog poslanika u svom zakonodavnom tijelu, a ukupan broj delegata Bošnjaka, Hrvata i ostalih bit će u skladu sa članom IV. A. 6. Delegate Bošnjake, Hrvate i ostale iz svakog kantona biraju

odgovarajući poslanici u zakonodavnom tijelu tog kantona.

Član IX.7.

Objavljeni rezultati popisa stanovništva iz 1991. godine koristit će se u proračunima koji zahtijevaju podatke o stanovništvu.

8. Dana 12. februara 1998. godine, g. Alija Izetbegović, u to doba predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine, pokrenuo je postupak pred Ustavnim sudom za ocjenjivanje usaglašenosti Ustava Republike Srpske i Ustava FBiH sa Ustavom BiH.

9. Četiri djelimične odluke Ustavnog suda u predmetu br. U 5/98[1] odnosile su se na brojne odredbe ustavâ entitetâ Bosne i Hercegovine, pri čemu je za pojedine od njih utvrđeno da su u suprotnosti sa Ustavom BiH. Konkretno, Ustavni sud je odlučio u svojoj Trećoj djelimičnoj odluci u predmetu br. U 5/98 od 30. juna i 1. jula 2000. godine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 23/00 od 14. septembra 2000. godine) da je isključivanje jednog ili drugog konstitutivnog naroda iz uživanja ne samo građanskih prava nego i prava narodâ u cijeloj Bosni i Hercegovini u jasnoj suprotnosti s pravilima o nediskriminaciji sadržanim u Ustavu BiH, koja su osmišljena kako bi se ponovno uspostavilo multietničko društvo zasnovano na jednakim pravima Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda i svih građana.

10. Predstavnici političkih stranaka Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Federacija BiH) i Republike Srpske prihvatili su poziv visokog predstavnika da se sastanu tokom mjeseca marta 2002. godine, kako pod njegovim pokroviteljstvom postigli sporazum o amandmanima na ustave entitetâ koji bi mogao biti proveden prije općih izbora koji su trebali biti održani iste godine. Napori na omogućavanju postizanja sporazuma koje je preduzeo visoki predstavnik naveli su neke od relevantnih političkih stranaka da sklope Sporazum 27. marta 2002. godine o različitim elementima neophodnim za provedbu navedene Treće djelimične odluke Ustavnog suda[2].

11. Navedeni Sporazum sadržavao je najširi mogući dogovor u cijeloj Federaciji BiH i Republici Srpskoj u pogledu uvrštavanja ovih ključnih elemenata putem kojih se pruža jednaka zaštita prava Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda, te Ostalih, i svih građana Bosne i Hercegovine u oba entiteta. Mada je ovaj Sporazum potpisala velika većina političkih stranaka koje su učestvovala u pregovorima, dvije značajne političke stranke - SDA i HDZ BiH, nisu prihvatile taj Sporazum.

12. S obzirom na navedeno, Sporazum od 27. marta 2002. godine sadržavao je sljedeće odredbe u vezi sa sastavom Vijeća naroda i Doma naroda FBiH kao i izborom njihovih članova:

Član 3. Sastav Vijeća naroda i Doma naroda i izbor članova

Sastav Vijeća naroda i Doma naroda će biti paritetan tako da svaki konstitutivni narod ima isti broj zastupnika.

Najmanje 8, a najviše 17 članova je iz reda jednog konstitutivnog naroda. Ostali su zastupljeni u broju koji ne prelazi jednu polovinu predstavnika jednog konstitutivnog naroda u Vijeću naroda odnosno Domu naroda.

Ostali imaju pravo da ravnopravno učestvuju u postupku većinskog glasanja.

13. S obzirom na obavezu koju prema članu 1.14. Izbornog zakona ("Službeni glasnik BiH", br. 23/01 i 7/02) imala Izborna komisija Bosne i Hercegovine da obavijesti sve nadležne organe na svim nivoima vlasti o tome kada će biti provedeni izbori najmanje stotinu i sedamdeset (170) dana prije održavanja izbora, Upravni odbor Vijeća za provedbu mira sastao se dana 27. marta 2002. godine i zaključio, između ostalog, da amandmani na ustave entitetâ moraju biti u cijelosti usklađeni sa sporazumom koji su postigle političke stranke 27. marta 2002. godine, te zahtijevao od entitetskih parlamenata da donesu amandmane do prve sedmice aprila 2002. godine.[3]

14. Dana 18. aprila 2002. godine, Dom naroda Federacije BiH usvojio je amandmane na Ustav FBiH usklađene sa četiri djelimične odluke Ustavnog suda u predmetu br. U 5/98, a kojima se poštuju odredbe Sporazuma od 27. marta 2002. godine. Međutim, istoga dana Predstavnički dom Federacije BiH nije usvojio iste amandmane.

15. Dana 19. aprila 2002. godine, visoki predstavnik je donio Odluku br. 149/02 kojom se vrše izmjene i dopune Ustava FBiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 16/02). Amandmani XXVII-LIV na Ustav FBiH činili su sastavni dio ove Odluke i tekst navedenih amandmana bio je zasnovan na tekstu amandmanima koje je usvojio Dom naroda FBiH. Amandmanima XXXIII i XXXIV na Ustav FBiH, koji su doneseni na osnovu te Odluke, predviđeno je sljedeće:

AMANDMAN XXXIII

Sastav Doma naroda i izbor članova

(1) Sastav Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine će biti 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 da ravnopravno učestvuju u postupku većinskog glasanja.

Ovim amandmanom mijenja se član IV.A.2.6. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

AMANDMAN XXXIV

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

(2) Broj delegata za Dom naroda koji se biraju u svakom kantonu srazmjeran je 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 u skladu sa izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu tog kantona, a izbor delegata iz reda Ostalih uredit će se zakonom.

(5) U Domu naroda ne može vršiti funkciju delegata ni jedan zastupnik u Zastupničkom domu niti vijećnik općinskog vijeća.

Ovim amandmanom zamjenjuje se član IV.A.2.8. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

16. Zakonom o izmjenama i dopunama Izbornog zakona koji je usvojila Parlamentarna skupština BiH u julu 2002. godine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 20/02) uvedene su odredbe kojima se uređuje izbor delegata u Doma naroda FBiH u skladu s odredbama Ustava FBiH kako je utvrđeno u Amandmanu XXXIII i Amandmanu XXXIV na Ustav FBiH.

III. Argumenti

17. Kako je u prethodnom dijelu spomenuto, pitanja pokrenuta u zahtjevu odnose se na sastav Doma naroda FBiH i na način izbora njegovih članova. Ova pitanja ne predstavljaju "principe koji važe za izbore na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini" niti se "odnose na izbore poslanika i delegata Parlamentarne skupštine ili Predsjedništva BiH". Samim tim, na osnovu sudske prakse Ustavnog suda[4], ona ne spadaju u isključive nadležnosti Bosne i Hercegovine, nego predstavljaju nadležnosti koje potpadaju pod organizacionu autonomiju Federacije BiH. Shodno tome, važno je naglasiti da je na Ustavu FBiH da utvrdi sastav Parlamenta Federacije i postavi principe koji se primjenjuju na odabir njegovih članova, dok se u Izbornom zakonu moraju reflektirati i 'operacionalizirati' ona pravila koja su sadržana u Ustavu.

18. Konstatiramo u tom smislu da je podnosilac zahtjeva osporio određene odredbe Izbornog zakona, a da pri tome nije osporio odredbe Ustava FBiH. Ovim putem tvrdimo da odredbe Izbornog zakona jesu u skladu sa principima utvrđenim u Ustavu FBiH i da različite odredbe Ustava FBiH imaju unutrašnju konzistentnost i moraju biti primjenjivane istovremeno, uključujući konkretno putem Izbornog zakona.

19. Članom IV.2.6. i članom IV.2.8. Ustava FBiH uređuje se sastav i izbor u Dom naroda FBiH i u tom pogledu se utvrđuju sljedeća četiri principa:

- a. Dom naroda FBiH sastavljen je na paritetnom osnovu tako da svaki od konstitutivnih naroda ima po 17 delegata a Ostali imaju 7 delegata;

- b. Broj delegata koje bira neki kanton srazmjeran broju njegovog stanovništva;
- c. Sastav delegata koji se biraju u svakom od kantona odražavaju nacionalnu strukturu stanovništva u datom kantonu;
- d. Najmanje po jedan predstavnik iz svakog konstitutivnog naroda bira se iz svakog kantona koji ima takve zastupnike u svom zakonodavnom tijelu.

Članom IX.7. Ustava FBiH predviđa se da će se objavljeni rezultati popisa stanovništva iz 1991. godine koristiti u svim proračunima koji zahtijevaju demografske podatke o stanovništvu, sve do potpune provedbe Aneksa 7.

20. Svaki od ovih uvjeta ima svoje vlastito obrazloženje, a kada se zajedno primjene, oni odražavaju činjenicu da Dom naroda FBiH kombinira jednaku zastupljenost konstitutivnih naroda (i zastupljenost Ostalih) i teritorijalnu zastupljenost kantonâ srazmjerno broju njihovog stanovništva.

21. U datom slučaju, podnosilac zahtjeva tvrdi da primjena uvjetâ po kojima se najmanje jedan predstavnik svakog konstitutivnog naroda bira iz svakog kantona u kojem postoji takav zastupnik u Kantonalnoj skupštini, dovodi do kršenja drugih uvjeta, što pak dovodi i do kršenja samog Ustava BiH, i to konkretno njegovog člana I/2.

22. Kako je prethodno spomenuto, uvjet da najmanje jedan predstavnik svakog konstitutivnog naroda bude izabran iz svakog kantona u kojem postoji takav zastupnik u Kantonalnoj skupštini bio je dio Washingtonskog sporazuma u vezi sa Ustavom FBiH iz marta 1994[5]. Mada su ustavi entitetâ izmijenjeni i dopunjeni kako bi odražavali sadržaj Sporazuma Sarajevo-Mrakovica koji je proistekao iz pregovora za provedbu Odluke Ustavnog suda u predmetu br. U 5/98 (Odluka o konstitutivnosti naroda), opća obilježja sistema odabira delegata bila su netaknuta.

23. U to vrijeme smatralo se važnim osigurati da svi kantoni u kojima se biraju predstavnici konstitutivnih naroda dobiju priliku da delegiraju najmanje jednog od ovih zastupnika da ih zastupaju u Domu naroda FBiH. To se smatralo načinom za naglašavanje ustavnog principa kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda na cijeloj teritoriji BiH koje je često isticao Ustavni sud BiH (vidjeti Ustavni sud, Treća djelimična odluka, br. U 5/98 od 1. jula 2000. godine). To je također bio i način za ostvarivanje jednog od sveobuhvatnih ciljeva Dejtonskog mirovnog sporazuma. tj. povratka izbjeglica i raseljenih osoba u njihove prijeratne domove i ponovno uspostavljanje multietničkog društva koje je postojalo prije rata.

24. Konstatiramo da je Ustavni sud već imao priliku da ispita način izbora delegata u Dom naroda FBiH u svom predmetu br. U 5/05 od 27. januara 2006. godine, kada je Sud nakon ispitivanja Amandmana XXXIII i Amandmana XXXIV na Ustav FBiH[6] naveo da:

Tako je, *de iure*, na osnovu spomenute odluke o konstitutivnosti naroda [ovim amandmanima] uspostavljeno načelo kolektivne ravnopravnosti sva tri konstitutivna naroda na cijeloj teritoriji Federacije BiH i, prema tome, u strukturama vlasti ovog entiteta, pa i u Domu naroda njenog Parlamenta.

25. Istovjetna je namjera da se konstitutivnim narodima pruži mogućnost da odbrane svoje nacionalne interese gdje god da su zastupljeni u političkim tijelima, što je kasnije dovelo do usvajanja Amandmana LXXIX na Ustav FBiH u vezi s članom V.7. Ustava FBiH, prema kojem se klub delegata konstitutivnog naroda formira uz uvjet da postoji **najmanje jedan** delegat tog konstitutivnog naroda izabran u zakonodavnom tijelu kantona. Ovim pravilom omogućava se konstitutivnom narodu koji predstavlja manjinu u konkretnom kantonu da njegov "vitalni nacionalni interes" u tom kantonu bude zaštićen.

26. Četiri prethodno spomenuta uvjeta istovjetno su rangirana a moraju se tumačiti kao koherentna cjelina i primjenjivati istodobno. Striktna primjena samo jednog od ovih principa dovela bi do kršenja ostalih principa. Očigledan primjer koji to potvrđuje jeste i to da striktna primjena uvjeta prema kojem predstavljanje kantonâ u Domu naroda FBiH treba da bude srazmjerno broju njihovog stanovništva i uvjeta prema kojem delegati koje bira svaki kanton treba da predstavljaju konstitutivne narode srazmjerno brojnosti njihovog stanovništva u tom kantonu neizbježno bi obavezivala na odstupanje od principa jednake zastupljenosti konstitutivnih naroda u Domu naroda FBiH ili od principa da najmanje jedan zastupnik svakog konstitutivnog naroda treba da bude izabran iz svakog kantona u kojem postoji takav zastupnik u Kantonalnoj skupštini. Drugim riječima, jasno je da načelo "po mogućnosti najmanje jedan predstavnik po konstitutivnom narodu i kantonu" dovodi do prekomjerne zastupljenosti konstitutivnih naroda u pojedinim kantonima na štetu drugih. Na isti način, načelo pariteta između konstitutivnih naroda također dovodi do pojave anomalije u pogledu zastupljenosti kantonâ gdje bi takva zastupljenost inače teoretski trebala biti proporcionalna brojnosti njihovog stanovništva, kao i u pogledu zastupljenosti konstitutivnih

naroda, što također znači da pri izboru delegata u Dom naroda FBiH, glas jednog Hrvata ima veću težinu nego glas jednog Bošnjaka a manju težinu od glasa jednog Srbina.

27. Upravo je to dovelo do usvajanja člana IV.2.8. Ustava FBiH, kojim se u njegovom stavu 2. predviđa se sljedeće:

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

28. Broj, struktura i način biranja delegata dodatno su detaljnije utvrđeni u poglavlju 10, potpoglavlje B, i članu 20.16 A Izbornog zakona BiH kojim se operacionaliziraju svi principi utvrđeni u Ustavu FBiH.

29. Da bi se to postiglo, zakon primjenjuje tzv. *Sainte-Lagüe* formulu proporcionalne zastupljenosti, što je zapravo metoda koja se koristi za preračunavanje broja glasova u broj zastupničkih mjesta na proporcionalan način. U ovom slučaju, ova metoda se koristi kako bi se preračunao broj stanovnika u broj zastupničkih mjesta po kantonima. Mada ova metoda nije jedina koju je moguće koristiti prilikom dodjele broja zastupničkih mjesta kantonima i konstitutivnim narodima, ona predstavlja sveopće priznatu formulu koja se primjenjuje u velikom broju zemalja širom svijeta. Ova metoda odabrana je umjesto drugih formula zastupljenosti, poput npr. *D'Hondt*ove metode, zato što se pokazuje pogodnijom za manje kantone.

30. Također vrijedi konstatirati i to da je formulaciju koja se koristi u članu 10.12. stav 2, Izbornog zakona BiH, a prema kojoj se "svakom konstitutivnom narodu daje jedno mjesto u svakom kantonu", moguće smatrati, ukoliko se ista promatra izolirano, kao formulaciju koja nije u skladu sa uvjetom iz člana IV.8. (3) Ustava FBiH, u kojem se predviđa potreba za izborom po jednog predstavnika iz svakog konstitutivnog naroda **gdje god postoji takav predstavnik u kantonalnoj skupštini** [zatamnjeni dio naglašen]. Međutim, članom 10.16 dopunjuje se član 10.12 tako što se predviđa postupak koji će se primjenjivati ukoliko se ne izabere potreban broj delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda ili iz reda Ostalih u datom zakonodavnom tijelu kantona. Prema ovom postupku, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine vrši preraspodjelu mjesta koja se ne mogu popuniti iz datog kantona na način da ih dodjeljuje drugim kantonima. Ovim postupkom osigurava se da uvjet prema kojem je nužno imati po jednog predstavnika konstitutivnih naroda u svakom kantonu bude ograničen na kantone u kojima postoje takvi predstavnici, u skladu s onim što se predviđa Ustavom FBiH.

31. Članom 20.16 Izbornog zakona raspodjeljuju se mjesta na kantone i konstitutivne narode u skladu s popisom stanovništva iz 1991. godine. Ovo također predstavlja pokušaj da se ispoštuju odredbe Ustava FBiH prema kojima se objavljeni rezultati popisa stanovništva iz 1991. godine koriste kao osnov za sva preračunavanja za koja su neophodni demografski podaci o stanovništvu, sve dok se ne ostvari potpuna provedba Aneksa 7[7]. Jasno je međutim da ova prvobitna raspodjela podliježe naknadnom postupku ponovne raspodjele mjesta predviđenom u članu 10.16 Izbornog zakona ukoliko ova mjesta nisu mogla biti popunjena.

32. Shodno tome, brožčani pokazatelji na koje ukazuje podnosilac zahtjeva, a koji se predviđaju članom 20.16 Izbornog zakona, ne reflektiraju konačnu raspodjelu mjesta kantonima i konstitutivnim narodima. [8]

33. Podnosilac zahtjeva dalje tvrdi da se osporavanim odredbama Izbornog zakona povređuje pravo na izbore tako što se uspostavljaju izborne jedinice sa značajno različitim brojevima glasača, rezultat čega je to da je vrijednost individualnih glasova značajno različita. Ovim bi se navodno prekršilo načelo jednakosti glasačkog prava prema članu 25.b) Međunarodne povelje o građanskim i političkim pravima.

34. U svojoj odluci u predmetu br. U 9/09, Ustavni sud BiH je konstatirao kako smatra da potreba za rješavanje poslijeratnih socijalnih i političkih poteškoća koje pogađaju Bosnu i Hercegovinu, a naročito Grad Mostar, i dalje predstavlja legitiman cilj kojim se može opravdati odstupanje od uobičajenog, demokratskog principa prema kojem bi, u mjeri u kojoj je to moguće, glas svakog birača trebao imati istu težinu.

35. Kako je prethodno objašnjeno, pravila u vezi sa zastupljenosti kantona i konstitutivnih naroda u gornjem domu Parlamenta FBiH zasnivaju se na nizu principa u kojima se reflektiraju politički aspekti koji su prevladavali u vrijeme donošenja ovih pravila. Principom koji podnosilac zahtjeva osporava, odnosno potrebom da konstitutivni narodi dobiju svoje delegate izabrane iz svih kantona, kada kantoni imaju takve delegate u kantonalnoj skupštini, nastojala se unaprijediti zastupljenost konstitutivnih naroda čak i iz onih kantona u kojima ti narodi po svojoj brojnosti predstavljaju manjinu, s ciljem da se unaprijedi povratak izbjeglica i raseljenih osoba, ali i s ciljem da se omogući primjena principa prema kojem su narodi konstitutivni na cijelom teritoriju Federacije BiH. Shodno tome, ovaj princip ne proizlazi "iz želje za administrativnom jednostavnošću" nego iz "neophodnih, razumnih ili

proporcionalnih mjera za razvoj strukture podjele vlasti ili multietničke zajednice” u cijeloj Federaciji BiH.

36. Nadalje konstatiramo da rješenja koja dovode do stvaranja prekomjerne zastupljenosti teritorijalnih i drugih zajednica nisu neuobičajena pojava u Evropi.

37. Evropska komisija za demokratiju putem zakona pri Vijeću Evrope (u daljem tekstu: Venecijanska komisija) donijela je smjernice o izborima^[9], u kojima se elaborira značenje jednakog glasačkog prava:

“a) Jednako pravo glasa: svaki birač u načelu ima jedan glas; tamo gdje izborni sistem predviđa više od jednog glasa za birače, svaki birač ima isti broj glasova.

b) Jednaka glasačka moć: zastupnička mjesta moraju biti jednako raspodijeljena po izbornim jedinicama.

Ovo mora važiti barem za izbore za donje domove parlamenta, kao i regionalne i lokalne izbore:

[...]

iii. Geografski kriterij i upravne, ili možda historijske granice, mogu se uzeti u razmatranje.

Dopustivo odstupanje od ove norme ne bi trebalo biti veće od 10%, a nikako veće od 15%, osim u posebnim okolnostima (kada je riječ o zaštiti koncentrirane manjine, rijetko naseljene upravne jedinice).

[...]”

38. Formulacija koja se izričito koristi omogućuje izuzetke u pogledu gornjih domova parlamenta. Ovo se čini opravdanim utoliko što su gornji domovi parlamenta često osmišljeni kako bi se osigurala “diversifikacija zastupljenosti i integracija svih onih koji pripadaju naciji”^[10]. S ciljem da se to postigne, članove drugih domova nerijetko biraju lokalne i regionalne vlasti na način na koji se omogućava prekomjerna zastupljenost manjih regija. Primjera radi, u Njemačkoj, koja je organizirana kao savezna država, zastupnike u drugom zakonodavnom domu Njemačke, tj. u gornjem domu njemačkog Parlamenta (tzv. *Bundesratu*) imenuju vlasti na nivou svake savezne pokrajine (jed. *Land*) prema formuli kojom se omogućuje veća stopa zastupljenosti po stanovniku za manje savezne pokrajine (mn. *Länder*), tj. one koje imaju ispod od dva miliona stanovnika. Na isti način, članovi Senata u Španiji biraju se putem sistema kojim se kombinira neposredan izbor s posrednim izborom od strane regionalnih parlamenata na način kojim se osigurava da svaki region ostvaruje minimalnu zastupljenost u Senatu, bez obzira na svoju površinu ili broj stanovnika.

39. Formulacija koja se koristi u prethodnom spomenutim smjernicama Venecijanske komisije o izborima ukazuje da je zapravo na državama da odluče hoće li primjenjivati princip jednake glasačke moći na izbore zastupnika u gornjem domu. Međutim, smatramo da bi se čak i u toj situaciji sistem koji je ustanovljen Ustavom FBiH, a koji, kako smo imali priliku vidjeti ranije, nastoji kombinirati teritorijalnu zastupljenost sa zastupljenošću konstitutivnih naroda, također mogao podvesti pod kategoriju posebnih okolnosti navedenu u tački b)iv. ovih smjernica.

IV. Zaključna razmatranja

40. Ukazali smo Sudu na relevantne okolnosti koje su dovele do usvajanja sistema ustanovljenog radi izbora delegata u Dom naroda FBiH. Smatramo da ove okolnosti pokazuju da su odredbe uvrštene u Ustav FBiH poslužile legitimnom cilju u vrijeme njihovog donošenja i da je praksa prekomjerne zastupljenosti regionâ ili etničke komponente društva svojstvena postojanju gornjih domova u saveznom državama. Na Parlamentu FBiH je da utvrdi jesu li se ove okolnosti promijenile u tolikoj mjeri da je reformiranje načina izbora delegata u Dom naroda FBiH postalo neophodno. Odredbe Izbornog zakona koje se u ovom slučaju osporavaju donesene su na osnovu Ustava FBiH u pokušaju da se omogući primjena načela koja su u njemu utvrđena. Metoda koja je upotrijebljena da se taj cilj postigne nije jedina koja je na raspolaganju i zakonodavac bi mogao odlučiti da donese izmjene i dopune u Ustavu FBiH s ciljem konkretiziranja novonastalih prioriteta.

[1] Odluka Ustavnog suda od 28., 29. i 30. januara 2000. godine (“Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, br. 11/00

od 17. aprila 2000. godine), od 18. i 19. februara 2000. godine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 17/00 od 30. juna 2000. godine), od 30. juna i 1. jula 2000. godine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 23/00 od 14. septembra 2000. godine) te od 18. i 19. avgusta 2000. godine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 36/00 od 31. decembra 2000. godine).

[2] Sporazum Sarajevo-Mrakovica od 27. marta 2002. godine nalazi se u dodatku ovo podneska.

[3] Kominike Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 27. marta 2002. dostupan na internetskoj stranici: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=7241

[4] Odluke u predmetu br. U 4/11 od 27. maja 2011. i predmetu br. U 4/12 od 26. maja 2012.

[5] Član IV.8. Ustava FBiH citiran u prethodno spomenutom stavu 6.

[6] Član IV.6. i član IV.8. Ustava FBiH.

[7] Član IX.7. Ustava FBiH

[8] Tabela u kojoj je prikazana konačna raspodjela mandata nakon ponovne raspodjele od strane CIK-a na osnovu odredbi člana 10.16 Izbornog zakona nalazi se u prilogu.

[9] Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, koji je donijela Evropska komisija za demokraciju putem zakona na svom zasjedanju održanom 18-19. oktobra 2002. godine, dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)

[10] Vidjeti "Second Chambers in Europe, Parliamentary Complexity or Democratic Necessity?", CDL(2005)059rev (prijevod naslova publikacije: "*Drugi domovi u Evropi, parlamentarna složenost ili demokratska nužnost?*")