



Bosna i Hercegovina
Federacija Bosne i Hercegovine
**Federalni zavod
za statistiku**
Institute for
Statistics of FBiH

ISSN 1512-5106

IZBORI

STRUČNO TUMAČENJE STATISTIČKIH PODATAKA I INFORMACIJA



283

Sarajevo, 2018.



Bosna i Hercegovina
Federacija Bosne i Hercegovine
**Federalni zavod
za statistiku**
Institute for
Statistics of FBiH

ISSN 1512-5106

IZBORI

STRUČNO TUMAČENJE STATISTIČKIH PODATAKA I INFORMACIJA

283

Sarajevo, 2018.

Izdavač: Federalni zavod za statistiku, Zelenih beretki 26, 71 000 Sarajevo

Štampa: Federalni zavod za statistiku

Odgovara: Doc. Dr. Emir Kremić, direktor

Pripremili: Odsjek za statistiku pravosuđa, kulture, inovacija, zdravstva i
gender statistika

Molimo korisnike da prilikom korišćenja podataka navedu izvor

Štampano / tiskano 300 primjeraka

Obavijest daje odsjek za odnose s javnošću i biblioteka

Telefon: + 387 33 20 64 52 lok 131

PREDGOVOR

U vezi tumačenja podataka koji se odnose na Popis stanovništva u Bosni i Hercegovini a vezano za izborni proces koji provodi Centralna izborna komisija BiH, obavještavamo Vas, da je Federalni zavod za statistiku kao pravni sljednik ranijeg Republičkog i Državnog zavoda za statistiku kao ovlašteni organ shodno članu 9. Zakona o statistici Federacije Bosne i Hercegovine, tačke 4) i 6) dao stručno tumačenje podataka vezanih za Popis stanovništva Bosne i Hercegovine i na taj način određujući da je samo Popis stanovništva iz 1991. godine kvalifikovan i prikladan za izborni proces u 2018. godini u Bosni i Hercegovini kao što je to bio slučaj i u prethodnim izbornim procesima od 1996. do 2018. godine.

Predmetno stručno tumačenje je u skladu sa Zakonskim propisima obavezujuće tumačenje za sve druge pravne subjekte pa tako i Centralnu izbornu komisiju i obavezujuće dejstvo prema Izornoj komisiji pravno nastupa 19.11. 2018. godine kada je zaprimila dostavljeno obavezujuće stručno tumačenje, čiju kontrolu i zakonitost može izvršiti samo, Ured Visokog Predstavnik – OHR za Bosnu i Hercegovinu ili Ustavni Sud Bosne i Hercegovine.

Prednja zakonska ovlaštenja i tumačenja su obrazložena i data u stručnom tumačenju ovog Zavoda, tako da od 19.11.2018. godine uzimajući u obzir njegovu zakonsku obavezujuću snagu, više ne postoje bilo kakve pravne zapreke za potpunu implementaciju izbornog procesa u skladu sa Popisom stanovništva iz 1991. godine.

U vezi s prednje navedenim Federalni zavod za statistiku objavljuje posebnu publikaciju u pogledu davanja pravilnog i zakonitog tumačenje podataka Popisa 1991. godine.

Doc. Dr. Emir Kremić, direktor
Federalnog zavoda za statistiku

SADRŽAJ
CONTENTS

PREGOVOR	3
SAOPĆENJE - Stručno tumačenje statističkih podataka i informacija (bosanski)	7
SAOPĆENJE - Stručno tumačenje statističkih podataka i informacija (hrvatski)	21
SAOPĆENJE - Stručno tumačenje statističkih podataka i informacija (srpski)	35

Na osnovu člana 14., a u vezi sa članom 9. stav (1) tačka 4 Zakona o statistici u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 63/03 i 9/09), direktor Federalnog zavoda za statistiku objavljuje

SAOPĆENJE

STRUČNO TUMAČENJE STATISTIČKIH PODATAKA I INFORMACIJA

Osnovne metodološke razlike u podacima popisa 1991. i 2013. godine.

Popis 1991. godine proveden je u skladu Zakonom o popisu stanovništva, domaćinstava, stanova i poljoprivrednih gazdinstava u 1991. godini („Službeni list SFRJ“ broj 3/90) kojim je u članu 2. definirano da će se popisom obuhvatiti *„državljeni Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, strani državljani i lica bez državljanstva, koji imaju prebivalište u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji, bez obzira na to da li se u momentu popisa nalaze u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji ili u inostranstvu.“*

Konačni rezultati Popisa 1991. godine za Bosnu i Hercegovinu uključuju i građane Bosne i Hercegovine koji su se nalazili na privremenom radu ili boravku u inozemstvu, bez obzira na dužinu njihovog rada/boravka.

Zakonom o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013. godine („Službeni glasnik BiH“ br. 10/12 i 18/13), u članu 4. navedeno je da će popisom biti obuhvaćeni *„državljeni Bosne i Hercegovine s prebivalištem ili boravištem u Bosni i Hercegovini, bez obzira na to da li su u trenutku popisa prisutni u Bosni Hercegovini ili su odsutni iz Bosne i Hercegovine“*.

Članom 7. Zakona o popisu definirano je da *„ukupan broj stalno nastanjenog stanovništva za svaku teritorijalnu jedinicu dobiva se sabiranjem broja lica koja tu imaju uobičajeno mjesto stanovanja i prisutna su, kao i lica koja tu imaju uobičajeno mjesto stanovanja ali su privremeno odsutna“*.

Istovremeno, članom 40. određeno je da *„Infrastruktura i logistika popisa stanovništva koristit će se i za popis lica državljana BiH koji žive u inozemstvu a imaju prebivalište u BiH i odsutni su duže od 12 mjeseci“*.

Statističkom terminologijom rečeno, popis 1991. godine proveden je prema metodologiji „stalnog stanovništva“, a popis 2013. godine je proveden, u skladu sa članom 7. Zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u BiH prema metodologiji „uobičajenog stanovništva“.

Shodno prethodno navedenom, konačni rezultati Popisa 1991. godine i Popisa 2013. godine nisu usporedivi, prije svega, zato što ukupan broj stanovnika prema Popisu 1991. uključuje i građane Bosne i Hercegovine koji su se nalazili na privremenom radu ili boravku u inozemstvu, bez obzira na dužinu njihovog rada/boravka, a prema članu 40. Zakona o popisu iz 2013. državljani BiH koji žive u inozemstvu i imaju prebivalište u BiH i odsutni su duže od 12 mjeseci popisani su u posebnoj bazi podataka i oni ne čine dio ukupnog broja stanovnika Bosne i Hercegovine.

Isto opće pravilo pri iskazivanju ukupnog broja stanovnika prema Popisu 1991. i Popisu 2013. primjenjivalo se i na niže administrativno – teritorijalne jedinice: općine, naseljena mjesta, a po Popisu 2013. i na kantone. Također, prilikom poređenja rezultata ova dva popisa treba uzeti u obzir da su neke općine koje su postojale 1991. godine (ukupno 109 općina) do Popisa 2013. godine promijenile svoje granice, a da su Dejtonskim sporazumom - Vašingtonskim sporazumom formirani kantoni koji nisu postojali 1991. godine.

Dakle, metodologije dva uzastopna popisa se međusobno razlikuju, slično kao što se razlikuje metodologija i terminologija izbornog zakona i procesa od metodologije i terminologije popisa stanovništva.

Pored naprijed navedenih metodoloških razlika, želimo Vam skrenuti pažnju na zakonske odredbe koje mogu biti značajne prilikom donošenja Odluke Centralne izborne komisije BiH.

Odredba člana 16. Zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u BiH ("Službeni glasnik BiH", br.10/12 i 18/13) kojom je propisano da će se podaci prikupljeni popisom koristiti isključivo u statističke svrhe nije sadržana u Zakonu o popisu stanovništva 1991. godine.

Član 8. stav (2) tačka (j) Zakona o statistici BiH propisuje: *"kada to državni organi budu smatrali neophodnim, Agencija će koordinirati planiranje, vođenje i objavljivanje rezultata popisa stanovništva i domaćinstava Bosne i Hercegovine, u skladu sa Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini uključujući i Aneks 7. i 10. Sporazuma"*.

Aneks 3. Dejtonskog sporazuma koji je koncipiran za provođenje izbora u Bosni i Hercegovini koji u članu 4. navodeći ko može imati biračko pravo u Bosni i Hercegovini je istakao da je to svaki građanin koji se pojavljuje na popisu stanovništva iz 1991. godine i da će privremena izborna komisija ograničavajući i provodeći prve izbore u Bosni i Hercegovini u cilju sačinjavanja centralnog Biračkog spisa kao pravnu osnovu za utvrđivanje birača koristiti popis stanovništva u Bosni i Hercegovini iz 1991. godine.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, poglavlje IX, članom 7. (utvrđen Amandmanom LI) propisano je: *„Objavljeni rezultati Popisa stanovništva iz 1991. godine na odgovarajući način će se koristiti za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke dok se Aneks 7. u potpunosti ne provede“*.

Ustavni sud BiH u predmetu broj U 9/07 je rješavajući zahtjev Milorada Živkovića - u vrijeme podnošenja zahtjeva prvog zamjenika predsjedavajućeg Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, donio Odluku o dopustivosti i meritumu koja je objavljena u „Službenom glasniku BiH“, broj: 20/09, između ostalog utvrdio sljedeće:

- a. Odlukom Visokog predstavnika entitetima je naloženo da usklade svoje zakone i propise vezane za prikupljanje, obradu i distribuciju statističkih podataka sa odredbama ovog zakona. Visoki predstavnik je u uvodu svoje Odluke dao razloge za njeno donošenje, navodeći neophodnost za uspostavljanje sistema prikupljanja pouzdanih i sveobuhvatnih statističkih

podataka za cijelu zemlju koji su od suštinskog značaja za donošenje procjena i proces odlučivanja, zatim ispunjenje međunarodnih obaveza i učestvovanje u međunarodnim odnosima, kao i razvoj i ekonomski prosperitet Bosne i Hercegovine.

- b. Odlukom Visokog predstavnika entitetima je naloženo da, u skladu sa članom III/5.b) Ustava BiH u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona, započnu pregovore kako bi svi aspekti statistike (prikupljanje, obrada i distribucija) bili u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. Također, u novembru 2005. godine, na osnovu odluke Visokog predstavnika, zaključen je Sporazum o primjeni jedinstvenih metodologija i jedinstvenih standarda pri izradi statističkih podataka Bosne i Hercegovine kojim su se, između ostalog, entitetski ministri finansija obavezali da će obezbijediti da ovaj Sporazum na odgovarajući način poboljša primjenu Zakona o statistici BiH, na način da, ukoliko je to potrebno, iniciraju izmjene postojećih entitetskih zakona o statistici.

Nažalost, svi aspekti statistike (prikupljanje, obrada i distribucija) nisu stavljeni u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, te je rezultat toga i kompromisno rješenje u Zakonu o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u BiH 2013. godine sadržano u odredbi člana 40. Zakona koji se odnose na lica koja žive u inozemstvu i ne odražava „izbjegla lica“ u skladu sa konvencijom o izbjeglim licima, nego samo obuhvata državljane Bosne i Hercegovine koji su odsutni duže od dvanaest mjeseci, a u konkretnom slučaju se radilo o kategoriji lica koja se nalazi na školovanju, studiranju, stručnom usavršavanju, sezonskom radu u inozemstvu ili kraćem radu na određeno vrijeme u inozemstvu.

Izostavljanje navedene kategorije stanovništva bi se moglo smatrati i kršenjem univerzalnih ljudskih prava stanovnika koji su izostavljanjem iz Zakona o popisu stanovništva faktički diskriminirani na što ukazuje i presuda u predmetu Anastaso i drugi protiv Slovenije – predstavka broj 6502. - 13 od 17. novembra 2016. godine i Kurić i drugi protiv Slovenije iz 2012. godine. Evropski sud za ljudska prava je konstatirao kršenje članova 8., 13., i 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz razloga što su određene kategorije stanovništva izostavljene iz popisa stanovništva, te je od Slovenije zatraženo da uspostavi sva prava za oko 30.000 građana Slovenije uz novčanu naknadu za svako lice u iznosu od 20.000 - 25.000 eura.

Član 3.2 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine:

- (1) *Centralni birački spisak je jedinstven, stalan i redovno se ažurira.*
(2) *U Centralni birački spisak upisuju se državljani BiH:*
a) *koji su navršili 18 godina;*
b) *koji će na dan održavanja izbora navršiti 18 godina;*
c) *koji imaju biračko pravo u skladu sa ovim Zakonom, a žive privremeno u inostranstvu i*
d) *koji imaju biračko pravo u skladu sa članom 20.8 stav (6) ovog Zakona.*

Član 20.8 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, stavovi (1) i (7):

- (1) Sve dok Visoki predstavnik ili Parlamentarna skupština BiH ne odluče drugačije, a u skladu sa stavom (7) ovog člana, državljanin BiH koji ima status raseljenog lica i koji ima biračko pravo, može ostvariti svoje pravo da se upiše u Centralni birački spisak i da glasa lično, ili u odsutnosti za općinu u kojoj je imao prebivalište prema posljednjem popisu stanovništva koji je izvršila država Bosna i Hercegovina, osim u slučaju kada to lice može predočiti dokaz o promjeni prebivališta u skladu sa zakonom, u periodu od posljednjeg popisa stanovništva koji je izvršila država Bosna i Hercegovina do trenutka kada je to lice steklo status raseljenog lica, ili lično za općinu gdje ima boravište, pod uslovom da je imalo boravište u toj općini najmanje šest mjeseci prije dana izbora.
- (7) Posebna prava predviđena ovim članom za raseljena i izbjegla lica, po kojima raseljena i izbjegla lica mogu biti upisana u izvod iz Centralnog biračkog spiska i glasati, prestat će na dan koji utvrdi Visoki predstavnik. Ako Visoki predstavnik ne donese odluku prije isteka svog mandata, raseljeni i izbjegli birači zadržat će posebna prava dok Parlamentarna skupština BiH ne odluči drugačije.

Visoki Predstavnik, a ni Parlamentarna Skupština Bosne i Hercegovine shodno članu 20.8 Izbornog zakona u vezi sa Aneksom 3. i Aneksom 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma još uvijek nisu donijeli odluku u kojoj bi se konstatiralo da je završen povratak izbjeglih i raseljenih lica u Bosni i Hercegovini shodno Aneksu 7., a u skladu sa popisom stanovništva iz 1991. godine, te je iz tog razloga upitno da li drugi popis izvršen u Bosni i Hercegovini ima pravne refleksije na ustavnu strukturu i izborni zakon.

Aneksom 10. Dejtonskog mirovnog sporazuma, koji podrazumijeva civilnu implementaciju mirovnog sporazuma, Visokom predstavniku je dat mandat i nadležnost da u skladu sa članom 2. nadzire implementaciju mirovnog sporazuma, te da u skladu sa članom 5. donosi odluke koje imaju snagu Zakona, kao i da donosi sve odluke u vezi provođenja izbornog procesa bilo da se radi o odredbi zakonskog karaktera kao dopuna odgovarajućeg zakona ili zakonske norme koja proizlazi iz Ustava bilo Bosne i Hercegovine ili entiteta pa čak i da prilagodi određenu ustavnu normu u skladu sa Dejtonskim mirovnim sporazumom odnosno međunarodnim konvencijama i drugim međunarodnim dokumentima kao sastavnim djelom mirovnog sporazuma koji se mogu direktno primijeniti u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine.

Zašto primjena Popisa stanovništva iz 1991. godine treba biti osnova za implementaciju izbornog procesa iz 2018. godine a ne Popis stanovništva izvršen u Bosni i Hercegovini zaključno sa 2013. godinom? Iz razloga što Zakon o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini iz 2013. godine u svom članu 8. ukazuje da će popisom stanovništva biti obuhvaćeno uobičajeno stanovništvo. Navedeni član ukazuje da popis stanovništva neće obuhvatiti izbjeglo stanovništvo iz Bosne i Hercegovine da bi Popis stanovništva po međunarodnim standardima bio potpun, odnosno kako bi mogao odražavati stalno stanovništvo Bosne i Hercegovine koje bi prema međunarodnim standardima o Popisu stanovništva trebalo da obuhvati sve kategorije stanovništva Bosne i Hercegovine, posebno izbjeglu populaciju koja sadrži jednu trećinu od ukupnog broja stanovništva Bosne i Hercegovine koji je popisan 1991. godine. (Podatak naveden iz Odluke Ustavnog Suda Bosne i Hercegovine broj U 9/11 od 23. 09. 2011. godine. Odluka je razmatrala pitanje Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine, gdje je u tački 36. navedene odluke između ostalog navedeno „Ustavni Sud naglašava da je Ustav

Bosne i Hercegovine donesen u specifičnim historijskim okolnostima. Donošenje Ustava Bosne i Hercegovine (koji je jedan od Aneksa – dodataka međunarodnog Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini podudara se sa krajem ratnih djelovanja u Bosni i Hercegovini. Rat u Bosni i Hercegovini je bio osnovni uzrok odlaska u izbjeglištvo velikog broja državljana BiH u druge zemlje). Prema podacima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, broj izbjeglica koji trenutno žive van Bosne i Hercegovine jednak je jednoj trećini njenog predratnog stanovništva“).

U članu 12. Zakona o popisu stanovništva u BiH navedeno je „*lica iz člana 11. Zakona nisu obavezna izjašnjavati se o nacionalnoj, etničkoj i vjerskoj pripadnosti.*“, a član 16 istog Zakona govori da podaci prikupljeni popisom će se koristiti isključivo u statističke svrhe, a da je namjera zakonodavca bila da se istovremeno prikupljeni podaci koriste i za izborni proces on bi bio decidno naveden u Zakonu.

Treba posebno istaći da član 40. Zakona o popisu koji se odnosi na lica koja žive u inozemstvu ne odražava „izbjegla lica, u skladu sa Konvencijom o izbjeglim licima, nego samo obuhvata državljane Bosne i Hercegovine koji su odsutni duže od dvanaest mjeseci. U konkretnom slučaju se radilo o kategoriji lica koja se nalaze na školovanju, studiranju, stručnom usavršavanju, sezonskom radu u inozemstvu ili kraćem radu na određeno vrijeme u inozemstvu, tako da predmetni član nije obuhvatio izbjegla lica koja su zbog kompromisa izostavljena iz zakona o Popisu stanovništva iz 2013. godine. Tako da iz tih razloga Popis stanovništva iz 2013. godine nema kvalifikovanost – prikladnost za izbore kako je to navedeno u Članu IV Aneksa 3. Dejtonskog mirovnog sporazuma, u kojem je između ostalog navedeno „*Ispunjenje prava izbjeglice da glasa biće interpretirano kao potvrda njegove ili njene namjere da se vrati u Bosnu i Hercegovinu. U periodu na dan izbora povratak izbjeglica bi već trebao da bude u toku omogućavajući im da učestvuju lično u izborima u Bosni i Hercegovini*“, kao i „*svaki građanin Bosne i Hercegovine od 18 godina i stariji čije se ime pojavljuje na popisu stanovništva iz 1991. godine, imat će pravo da glasa u saglasnosti sa izbornim pravilima i propisima*“. Prednje stanovište potvrđuje član 8. Zakona o statistici Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 26/04 i 42/04), koji u stavu 2. tačke (j) posebno naglašava „Kada to državni organi budu smatrali neophodnim Agencija će koordinirati, planiranje, vođenje i objavljivanje rezultata popisa stanovništva i domaćinstava Bosne i Hercegovine u skladu sa Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini uključujući Aneks 7. i 10. Sporazuma“.

Zakon o statistici Bosne i Hercegovine predmetnom odredbom ukazuje da rezultati Popisa stanovništva uključuju Aneks 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma, što daljim tumačenjem predmetne zakonske odredbe ukazuje da Popis stanovništva ni u kom slučaju ne može ispustiti izbjegla lica iz Bosne i Hercegovine. Izostavljanje navedene kategorije lica iz popisa stanovništva Bosne i Hercegovine, koja nije zanemariva i koja populacija je okvirno navedena u Odluci Ustavnog suda BiH br. U 9/11 znači kršenje Konvencije o izbjeglim licima, zatim univerzalnih ljudskih prava kao i samoj Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, gdje je u članu 2. Aneksa IV Dejtonskog sporazuma posebno navedeno da „*prava i slobode određene u Evropskoj Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima će se direktno primjenjivati u Bosni i Hercegovini i oni će imati prioritet nad svakim drugim Zakonom*“. Na prednje ukazuje i Odluka Evropskog suda u Strazburu – predstavka br. 65 - 020/13 od 17.11.2016. godine Anastasov i drugi

protiv Slovenije kao i Odluka Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu od 26.06.2012. godine u predmetu Kurić i drugi protiv Slovenije, koja je izostavila sa svog popisa stanovništva i registra državljanstva oko 30.000 građana Slovenije. Evropski sud je zaključio da je takvim postupkom Slovenija navedenu kategoriju stanovništva dovela u status „izbrisano g lica“ smatrajući da su prekršena ljudska prava i osnovne slobode navedene kategorije stanovništva i da su proizvoljnom odlukom nadležnih organa Slovenije bili lišeni svog statusa lica sa stalnim boravkom nakon što je Slovenija 1991. godine proglasila nezavisnost.

Prednje stanovište utvrđuje i Odluka Ustavnog suda BiH U 9/11 koja obuhvata u svom rješavanju kategoriju izbjeglih lica kojoj kategoriji navedena Odluka omogućava zadržavanje stalnog državljanstva Bosne i Hercegovine navedenoj kategoriji lica koja po osnovu državljanstva Bosne i Hercegovine imaju aktivno i pasivno pravo glasa kao državljani Bosne i Hercegovine. Ovo dodatno ukazuje da, član 40. Zakona o popisu stanovništva, kućanstava i stanova iz 2013. godine, ne popisivanjem navedene kategorije stanovništva kao posebne statističke jedinice je ukazala da popis stanovništva iz 2013. godine nema kvalifikovanost ni prikladnost za izbore kao što to ima popis stanovništva iz 1991. godine.

Isto tako član 8. stav (2.), tačke j) Zakona o statistici BiH ukazuje na kompatibilnost sa članom 20.8 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, Poglavlje 20 prelazne i završne odredbe koje ukazuju da samo Visoki Predstavnik ili Parlamentarna Skupština Bosne i Hercegovine mogu donijeti odluku u vezi kategorije izbjeglih i raseljenih lica koja istovremeno imaju i biračko pravo iz razloga što stav (7), člana 20.8 između ostalog navodi „*po kojima raseljena i izbjegla lica mogu biti upisani u Izvod iz Centralnog biračkog spisa i glasati, prestat će na dan koji utvrdi Visoki Predstavnik, a ako Visoki Predstavnik ne donese odluku prije isteka svoga mandata raseljeni i izbjegli birači zadržat će posebna prava dok Parlamentarna skupština BiH ne odluči drugačije*“. Pa kada se pogleda član 8. Zakona o statistici BiH „**Kada to državni organi budu smatrali neophodnim Agencija će koordinirati, planiranje, vođenje i objavljivanje rezultata popisa stanovništva i domaćinstava Bosne i Hercegovine u skladu sa Općim okvirim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini uključujući Aneks 7. i 10. Sporazuma**“, to sve nedvosmisleno ukazuje da se na izborni proces ne može primijeniti dok prethodno Visoki predstavnik ili Parlamentarna Skupština BiH ne odluči o Aneksu 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma koji uz sebe uključuje i Aneks 3. i 10. *Tek nakon rješavanja navedenog prethodnog pitanja, u skladu sa takvim propisima, novi popis stanovništva bi mogao imati kvalifikovanost odnosno prikladnost za buduće izbore.*

Da bi drugi popis izvršen u Bosni i Hercegovini imao pravne refleksije na ustavnu strukturu i izborni zakon, prethodno Visoki Predstavnik ili Parlamentarna Skupština Bosne i Hercegovine shodno članu 20.8 Izbornog Zakona u vezi sa Aneksom 3. i Aneksom 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma bi bio dužan i ovlašten donijeti odluku u kojoj bi konstatirao da je završen povratak izbjeglih i raseljenih lica u Bosni i Hercegovini shodno Aneksu 7. a u skladu sa Popisom stanovništva iz 1991. godine. Odluka Visokog predstavnika ili Parlamentarne Skupštine kojom bi se, osim konstatiranja završetka povratka raseljenih i izbjeglih lica, također trebao konstatirati status i sva druga prava za lica iz Popisa 1991. godine, koja se ne bi pojavila na drugom popisu stanovništva koji bi bio organiziran nakon tako donesene odluke Visokog Predstavnika . U svojoj takvoj odluci Visoki predstavnik ili Parlamentarna

skupština BiH bi se morali dotaći pitanja prebivališta odnosno boravišta takvih lica, državljanstva takvih lica, njihovih imovinskih prava, njihovih političkih prava, odnosno izbornog prava i konstatiranja da li bi takva lica shodno Popisu 1991. godine direktno ostala u ranije sačinjenom centralnom biračkom spisku ili ne, što znači da bi takva odluka Visokog predstavnika istovremeno rješavala i druga najosjetljivija ljudska prava takvih lica koja bi mogla pogrešnom odlukom izazvati velike pravne posljedice.

Iz navedenih razloga Federalni zavod za statistiku osigurava čuvanje i arhiviranje potpune popisne građe stanovništva iz 1991. godine, koja predstavlja arhivsku građu trajnog karaktera, kako bi se nesmetano shodno Aneksu 3. Dejtonskog mirovnog sporazuma mogao odvijati izborni proces, i kojem Popis stanovništva iz 1991. godine je članom 4. Aneksa 3. Dejtonskog mirovnog sporazuma dao kvalifikovanost i prikladnost za izborni proces. Također navedeni Popis stanovništva iz 1991. godine neposredno se odražava i na Aneks 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma jer se na osnovu Popisa stanovništva iz 1991. godine utvrđivalo prebivalište ili boravište kategorije izbjeglih i raseljenih lica i njihove imovine i koji Popis stanovništva iz 1991. godine je bio osnova za birački spisak od 1996. godine kao i za rješavanja imovinskih i drugih prava izbjeglih i raseljenih lica.

Prednji navodi između ostalog mogu se posmatrati i sa aspekta Odluke Ustavnog suda BiH U 10/14 od 04. 07. 2014. godine kojim je ukinuta Odluka Vlade Republike Srpske o vršenju provjere tačnosti i istinitosti podataka prilikom prijave prebivališta na teritoriji Republike Srpske uz konstataciju Ustavnog suda BiH da navedena odluka nije u skladu sa članom III/3.b Ustava BiH u vezi sa članom I/2, smatrajući da entitetski organi ne mogu donositi podzakonske akte u provođenju Zakona iz nadležnosti države u konkretnom slučaju Zakona o prebivalištu Bosne i Hercegovine. Apelant je u svom zahtjevu ukazujući na nenadležnost u donošenju navedenih propisa, između ostalog, istakao da predmetna Odluka je uticala da se povratnicima i raseljenim licima oteža postupak prijave prebivališta na osnovu državnog Zakona, što se smatralo povredom člana II/5 Ustava BiH i da su takvi propisi mogli posredno uticati na ograničenje glasačkog prava državljana Bosne i Hercegovine koje svoje biračko pravo žele ostvariti na određenoj teritoriji u Bosni i Hercegovini, u konkretnom slučaju u Republici Srpskoj. Visoki predstavnik, dajući odgovor Ustavnom sudu BiH u pogledu predmetnog pitanja je između ostalog istakao da šira međunarodna zajednica izražava svoju zabrinutost zbog ove situacije koja se tiče poštivanja odluka koje donose institucije Bosne i Hercegovine, a koja bi Odluka o vršenju provjere tačnosti i istinitosti podataka prilikom prijave prebivališta na teritoriji Republike Srpske, a koja bi takođe mogla uticati i na provođenje izbora, slobodu kretanja u cijeloj BiH kao i na druga prava zajamčena Ustavom Bosne i Hercegovine, a na što ukazuje i zajednička izjava Visokog predstavnika i Specijalnog predstavnika EU i Ambasade Sjedinjenih Američkih Država – izjava data 08. 05. 2014. godine u kojoj je između ostalog navedeno *„pitanje prebivališta regulisano je na državnom nivou i da zahtjeva političko i zakonsko rješenje na tom nivou. Istovremeno, moraju se poštivati prava povratnika da se vrate kao i sloboda kretanja svih građana Bosne i Hercegovine. Na cijeloj teritoriji BiH moraju se primjenjivati jedinstveni standardi a vlast širom zemlje treba da primjenjuje postojeću legislativu jednako za sve građane, bez ikakvog oblika diskriminacije i na način koji gradi povjerenje javnosti u rad vlasti“*.

Istaknuto je da je sloboda kretanja svih lica u Bosni i Hercegovini nužan element državljanstva Bosne i Hercegovine. U tom pogledu, osporenom odlukom se

stvaraju nove prepreke za mobilnost na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, što utiče prema zvaničnim pokazateljima UNHCR-a da u BiH još uvijek ima 84.500 interno raseljenih lica i da najmanje 27.419 izbjeglica žele da se vrate u svoje prijeratne općine.

OHR navodi da državni Zakon o prebivalištu i boravištu oslikava zakonsku obavezu koja proizilazi iz Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i člana 11/5 Ustava BiH, te da sadrži jedno cijelo poglavlje, to jeste poglavlje kojim se uređuje takozvani režim olakšane prijave za povratnike. Cilj ovog poglavlja jeste da se uklone prepreke za povratak izbjeglica i raseljenih lica i provođenje Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH.

Iz prednjih navoda OHR-a proizilazi da i radnja popisa stanovništva predstavlja najvažniju statističku radnju svih statističkih institucija u Bosni i Hercegovini i da se i na statističke institucije oslikava zakonska obaveza koja proizilazi iz Aneksa 7. i Aneksa 3. kao i drugih Aneksa Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

Ustavni Sud BiH u svojoj odluci U 14/12 od 26. marta 2015. godine, je između ostalog istako da izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetima Sejdić – Finci, Zorić te predmet Pilav, prvo podrazumijeva izmjene odredbi Ustava BiH za koje je utvrđeno da su diskriminatorne, a tek nakon toga odgovarajuće Izmjene izbornog zakona, zbog neusklađenosti Ustava BiH i Izbornog zakona s Evropskom konvencijom koju je utvrdio Evropski Sud u citiranim predmetima.

Slijedeći prednji stav i posmatrajući propise za koje je ovlašten Federalni zavod za statistiku tj., Zakon o statistici u F BiH, Zakon o popisu stanovništva, domaćinstava, i stanova u BiH, Zakon o statistici Bosne i Hercegovine, zatim druge odredbe koje se neposredno odnose ili zasnivaju svoje odluke na Popisu stanovništva, prebivalištu, boravištu ili implementaciji imovinskih prava shodno Aneksu 7. kao i Aneksu 3., Dejtonskog mirovnog sporazuma a u vezi sa članom 20.8 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine i člana 8. Zakona o statistici BiH nedvosmisleno ukazuje da izostavljanje statističke jedinice izbjeglih i raseljenih lica povodom Popisa stanovništva iz 2013. godine potpada pod odredbe Ustava BiH i Evropske Konvencije po pitanju diskriminacije, zbog kojih razloga pravnim tumačenjem prednjih navoda sa prethodno navedenim stavovima Ustavnog Suda BiH, proizilazi da upravo iz diskriminatornih razloga i neuključivanja u popis stanovništva lica iz Aneksa 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma, postupajući po jednakim principima, trebalo bi zaključiti, da u konkretnom slučaju ova pravna situacija nalaže da se prvo izmijene odredbe Ustava BiH, pa tek nakon toga odgovarajuće izmjene izbornog Zakona. Dalje slijedi, posmatrajući oblast Popisa stanovništva i statistike da je potrebno provođenje novog popisa stanovništva koji bi obuhvatio izbjegla i raseljena lica iz Aneksa 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma (trenutno / sada dirksiriminirana lica) nakon čega bi prethodile odluke Visokog Predstavnik ili Parlamentarne Skupštine BiH koje bi imale pravnu snagu Ustavnih Amandmana da bi se izvršile odgovarajuće izmjene Izbornog zakona BiH, što sve ukazuje na kvalifikovanost Popisa stanovništva iz 1991. za izborni proces u BiH.

Isto tako, Zavod zapaža kako je Dejtonski mirovni sporazum, međunarodni sporazum, to isti ima supremaciju i prednost u odnosu na bilo koji propis domaćeg prava, pa tako i prednost u odnosu na Izborni zakon ili odluke CIK-a kao i u pogledu

drugih propisa. U navedenim okolnostima, međunarodno pravo ima prednost i obavezuje (Dejtonski mirovni sporazum) u slučaju da se naknadno donese protivan Zakon i to po načelu da je stariji specijalni Zakon ili Sporazum (Aneks 3., Aneks 4., Aneks 7. ili Aneks 10.) i jači od novijeg generalnog zakona ili drugog propisa.

Po prednjem stajalištu međunarodnog prava, zakonodavac uređujući neku materiju generalno ne može imati namjeru da nešto mijenja za one osobe u pogledu kojih su odnosi već uređeni međunarodnim sporazumom. Sve to potvrđuje pravno pravilo međunarodnog prava, da se zakon ne primjenjuje ako se stranka može pozvati na protivan propis ili odluku u predmetnom međunarodnom sporazumu. Po stanovištu međunarodnog prava, samo kada se ukine međunarodni sporazum ili određeni njegovi dijelovi, tek nakon toga, doneseni novi zakon se iz te oblasti može primijeniti u praksi tj. u pravnom poretku odnosno države.

Primat međunarodnog prava je nesporno utvrđen i u Aneksu 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma, gdje se izričito navodi da je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda te njeni protokoli će se direktno primjenjivati u Bosni i Hercegovini kao i svih 15 (petnaest) Međunarodnih konvencija iz **Aneksa 1 – Dodatnog sporazuma o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini**, pa i sa tog aspekta, Popis stanovništva iz 2013. godine **nema prikladnost niti kvalifikovanost** za izborni proces u Bosni i Hercegovini, iz razloga što nije proveden u skladu s Dejtonskim mirovnim sporazumom, odnosno u skladu sa Aneksom 7., zbog kojih razloga izostavljajući prilikom popisa **statističku jedinicu izbjeglih i raseljenih lica**, po međunarodnom pravu takav popis se automatski smatra protivnim međunarodnom sporazumu tj. Dejtonskom mirovnom sporazumu, zbog koji razloga Popis stanovništva 1991. godine ima kvalifikovanost i prikladnost za izborni proces.

Popis stanovništva iz 2013. godine, izostavljajući statističku jedinicu izbjeglih i raseljenih lica, direktno je protivan članu II stav (4) Aneksa 4. Ustava Bosne i Hercegovine i Međunarodnim konvencijama i sporazumima popisanim u Aneksu 1. Ustava BiH, koji ukazuje: *da će se osigurati uživanje prava i sloboda sa najvećim nivoima međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda svim osobama u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi*, što sve ukazuje da je izborni proces po 2013. godini direktno protivan naprijed navedenom članu II Aneksa 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma, kao i Međunarodnim konvencijama sporazumima iz Aneksa 1. Ustava Bosne i Hercegovine, gdje se posebno navode Konvencija u vezi sa statusom izbjeglica iz 1991. i njen protokol iz 1966, zatim Međunarodna konvencija iz 1965. godine o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine i njegovi opcioni - dodatni protokoli iz 1966. i 1989. godine kao i preambulom Aneksa 4. Ustava BiH gdje je posebno navedeno da je Ustav BiH vođen ciljevima i načelima povelje Ujedinjenih Nacija, zatim Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, Međunarodnim ugovorima o građanskim i političkim, te ekonomskim socijalnim i kulturnim pravima, kao i Deklaracijom o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkom manjinama te drugim instrumentima ljudskih prava.

Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, poglavlje IX, članom 7. (utvrđen Amandmanom LI) propisano je: „*Objavljeni rezultati Popisa stanovništva iz 1991.*

godine na odgovarajući način će se koristiti za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke dok se Aneks 7. u potpunosti ne provede“.

Uzimajući u obzir da Visoki Predstavnik, odnosno Parlamentarna skupština BiH, shodno članu 20.8. nisu donijeli takvu odgovarajuću odluku, to se iz tih razloga Popis stanovništva u Bosni i Hercegovini izvršen 2013. godine ne može primijeniti na izborni proces i redovne izbore održane u 2018. godini.

Napominjemo da je Federalni zavod za statistiku ovlašten da tumači podatke Popisa stanovništva iz 1991.godine jer je između ostalog i pravni slijednik Republičkog zavoda za statistiku SRBiH koji je proveo navedeni popis stanovništva.

Članom 20. Zakona o ministarstvima i drugim organima državne uprave Republike Bosne i Hercegovine („Službeni list R BiH“ broj: 15/94) propisano je da će tadašnji Državni zavod za statistiku vršiti stručne i druge poslove koji se odnose na statistička istraživanja u Republici koji je na osnovu Zakona o republičkim ministarstvima i drugim organima republičke uprave („Službeni list R BiH“ br. 3/96 i 9/96 nastavio sa radom kao republička upravna organizacija koja je vršila i funkciju federalne upravne organizacije, te je nakon 1996. godine preimenovan u Federalni zavod za statistiku koji vrši funkciju samo federalne upravne organizacije.

Iz naprijed navedenih odredbi Zakona o ministarstvima i drugim organima državne uprave Republike Bosne i Hercegovine nedvosmisleno se može zaključiti da je Federalni zavod za statistiku preuzeo sva prava i obaveze ranijeg Republičkog zavoda za statistiku SRBiH, a u skladu sa tim i obavezu da *tumači statističke podatke popisa stanovništva 1991.godine.*

Međunarodni posmatrački tim je u svom završnom Izvještaju Upravnog odbora – Operacije Međunarodnog Monitoringa za popis stanovništva domaćinstava i stanova – Finalni Izvještaj – ocjena iz oktobra 2016. godine, tačka 197. naveo: **“Kod sljedećeg popisa, veoma je značajna preporuka da se uključi posebna aktivnost koja će dozvoliti svim građanima koji žive u inostranstvu da budu dio popisnih aktivnosti i da se vodi računa da se oni računaju kao rezidentno stanovništvo.”**

Naprijed navedeno nedvosmisleno upućuje na to da Popisom stanovništva iz 2013. godine nije bilo obuhvaćeno stanovništvo definisano članom 8. stav 2. tačka (j) Zakona o statistici BiH, odnosno nisu popisana lica iz Aneksa 7. Dejtonskog sporazuma te shodno Aneksu 3. Popis iz 2013. godine nema kvalifikovanost ni prikladnost za izbore.

Zašto dato stručno mišljenje u pogledu prikupljenih podataka i informacija ima obavezni karakter, dodatno ukazuje član 3., član 4., član 5. i 8. stav (2) Zakona o statistici u Federaciji Bosne i Hercegovine, gdje je između ostalog, navedeno da *„podaci i informacije značajne za statistiku dobivaju se upotrebom savremenih statističkih metoda i tehnika i korištenjem jedinstvenih statističkih standarda i metodologija“* kao i da *„podaci i informacije dobiveni kao rezultat statističkih istraživanja predstavljaju zvanične podatke i obavezno se koriste pri utvrđivanju*

zajedničkih osnova i mjerila sa određivanjem prava, i odgovornosti“ kao i da „*Organi vlasti u Federaciji, političke stranke i druge interesne grupe obavezuju se da će poštovati principe utvrđene ovim zakonom i da neće vršiti uticaj na rukovodioca i službenike statističkih organa prilikom obavljanja njihovih zadataka*“, što sve nedvosmisleno ukazuje da stručno tumačenje podataka i informacija dato u vidu stručnog mišljenja ima obavezujući karakter za sve organe vlasti, kako to prihvata praksa i teorija upravnog prava, kako slijedi:

- I. U posebne državne organizacije spadaju Zavodi, koji se osnivaju za vršenje određenih stručnih i drugih poslova koji zahtijevaju primjenu stručnih i naučnih metoda rada i sa njima povezanih upravnih poslova, te su istovremeno samostalni i nezavisni organi u vršenju poslova iz svoje nadležnosti. Stručno tumačenje ovakvih državnih organizacija istovremeno prema vrstama pravnih akata organa javne uprave spadaju u spoljne – eksterne akte organa javne uprave zbog toga što izazivaju pravno dejstvo van okvira same javne uprave i ovi akti (stručna tumačenja podataka na osnovu zakonskih ovlaštenja) obavezuju pravne subjekte kojima su upućeni i pravno dejstvo stupa prijemom akta od strane organa kojem je upućen.¹
- II. Zakon o statistici Federacije Bosne i Hercegovine, članom 9. stavom (4). i (6)„ dao je ovlaštenje da Zavod odlučuje u okviru Zakona ostavljajući mu određenu slobodu u odlučivanju to jeste tumačenju – ocjeni određenih pravnih situacija, u konkretnom slučaju tumačenju podataka koji se odnose na popis stanovništva i ocjenu izvršenog popisa. Iz tih razloga, član 9. Zakona o statistici F BiH sa aspekta vrste pravnih normi ima karakter bezuslovne pravne norme i koja podjela se temelji na činjenici da je određena društvena situacija na koju se norma odnosi već nastupila ili eventualno nije. Ako nije stupio događaj, norma je uslovna, a kako je popis izvršen i dati podaci popisa, Zavod dajući tumačenje postupa po bezuslovnoj pravnoj normi tj. po ovlašćujućoj normi koja datom tumačenju tj. stručnom mišljenju daje karakter obaveznosti (obligatnosti).
- III. U pravnoj praksi se kaže da su to ovlašćujuće norme u odnosu na građane ali su one naređujuće za državne organe koji su dužni osigurati efikasnost normi za građane. (npr. odrediti tumačenjem kvalifikovanost i prikladnost određenog popisa stanovništva za izborni proces građana).
- IV. Pravnom adresatu – Zavodu, u skladu s članom 9. Zakona o statistici F BiH data je mogućnost da tumačenjem između dvije ili više mogućnosti pravnih situacija udovolji samo jednoj određenoj pravnoj situaciji, u konkretnom slučaju da između popisa stanovništva iz 1991. godine i 2013. godine odredi tumačenjem koji je popis stanovništva kvalifikovan i prikladan za izborni proces, i koje tumačenje se u pravnoj praksi saobraćaja između državnih organa mora izvršiti tj. ima obaveznu pravnu snagu u procesu materijalizacije prava.

¹ Upravno pravo – Opšti dio III izdanje, autora prof. dr. Slavoljub B. Popović, prof. dr. Branislav Marković
i prof. dr. Milan Petrović, str. 312 – 327, Savremena administracija Beograd 1998. godine.

- V. U ovakvim slučajevima, Zavod kao organ uprave vrši konkretizaciju pravnih situacija svojim aktom i tako se smatraju kao tumači prava u njegovoj primjeni u konkretnim pravnim situacijama koje ulaze u nadležnost Zavoda kao što je tumačenje podataka a posebno podataka Popisa stanovništva kao najvažnije statističke i upravne jedinice u nadležnosti statističkih institucija.

Posebno želimo istaći da je Popis stanovništva iz 1991. godine Privremena izborna komisija, formirana na osnovu Aneksa 3. Dejtonskog mirovnog sporazuma kao prvi organ za provođenje izbora u Bosni i Hercegovini, je prilagođen Popis stanovništva za prvu upotrebu koristila na izborima održanim 14.09.1996. godine i koji je kao takav koristila u svim budućim izbornim procesima. Nakon toga, u Pravilima i propisima za općinske izbore iz 1997. godine („Službeni glasnik BiH“, br. 19/1997 od 11.06.1997.godine) u svom članu 5. koji reguliše aktivno i pasivno biračko pravo i registar birača – Poglavlja II je navedeno *„bilo koji građanin Bosne i Hercegovine koji ima 18. godina ili je stariji a čije se ime pojavljuje na Popisu stanovništva u Bosni i Hercegovini iz 1991. godine imat će pravo da glasa u skladu sa Izbornim pravilima i propisima. Da bi ostvario svoje pravo da glasa, birač, kako je definiran u ovom članu se mora registrirati da glasa u toku perioda registracije birača u skladu sa Pravilima i propisima“*. U članu 6. navedenih Pravila i propisa iz 1997. godine je posebno navedeno:

- a. *„Popis stanovništva iz 1991. godine, kako je prilagođen za upotrebu na izborima 14. septembra 1996. godine, koristiće se kao osnova za registraciju birača i biće na raspolaganju u svim centrima za registraciju birača za vrijeme registracije birača. Da bi ostvario svoje biračko pravo, svaki se birač mora registrirati za glasanje u centru za registraciju birača.“*
- b. *„osoblje za registraciju birača će potvrditi da se ime osobe nalazi na Popisu stanovništva iz 1991. godine kako je prilagođen za izbore 14. septembra 1996. godine i registrirat će tu osobu. Svaki birač će biti raspoređen na određeno biračko mjesto i dobit će potvrdu sa pečatom, koja će biti sačuvana do dana održavanja izbora na kojoj će biti naznačeno njegovo ime, pol, identifikacioni broj birača i broj biračkog mjesta“*.

Također, prilikom izbora održanih 12. i 13. septembra 1998. godine sačinjena su nova Pravila i propisi objavljeni u „Sužbenom glasniku BiH“ br. 15/98 od 10. 08. 1998. godine gdje je također član 2. tačka (5) opće pravilo za pravo glasa slijedilo ranija pravila u pogledu korištenja Popisa stanovništva iz 1991. godine kako je bio prilagođen prvi put za upotrebu na izborima od 14. septembra 1996. godine, da bi nakon toga također po istim pravilima i principima to pravilo bilo korišteno i prilikom općinskih izbora od 8. aprila 2000. godine koji su provedeni po Pravilima i propisima objavljenim u „Službenom glasniku BiH“ br. 1/2000, 2/2000 i 7/2000. Nakon provedenih posljednjih izbora iz 2000. godine, shodno Aneksu 3. Dejtonskog mirovnog sporazuma, OSCE odnosno Privremena izborna komisija prenijeli su svoja ovlaštenja domaćim vlastima za nastavak daljeg provođenja demokratskih izbora u Bosni i Hercegovini, pa je tako 2001. godine usvojen Izborni zakon Bosne i Hercegovine koji je slijedio pravila i propise Privremene izborne komisije iz Aneksa 3. i Aneksa 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma i na osnovu navedenog Zakona

formirana Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine kao centralno izborno tijelo za provođenje svih izbora u Bosni i Hercegovini.

Prema tome, Centralna izborna komisija, kao pravni slijednik Privremene izborne komisije, raspolaže sa podacima Popisa stanovništva iz 1991. godine koji je prilagođen prvi put za upotrebu za Izbore od 14. septembra 1996. godine koji je nakon toga dopunjavao kroz izborne procese 1997., 1998. i 2000. godine, kada su sva ovlaštenja Privremene izborne komisije zajedno sa utvrđenim centralnim biračkim spisom birača u Bosni i Hercegovini i van granica Bosne i Hercegovine prenijeta na Centralnu izbornu komisiju.

Preračunavanje popisa stanovništva spada u pravnu radnju dodjele mandata. Sistem razvrstavanja podataka popisa stanovništva za izborni proces je samo ovlaštena vršiti Izborna komisija, zašto postoji kontinuitet iz Pravila i propisa iz 1996. godine i 1998. godine kada je u Poglavlju 6 – Dodjela mandata u članu 6.15 – Formula za proporcionalnu zastupljenost prikazan, između ostalog, u Pravilima i propisima – DODATAK A kao primjer korištenja formule proporcionalne zastupljenosti iz člana 6.15 kao i da je Privremena izborna komisija vodeći se principima Popisa stanovništva iz 1991. godine vršila izračune za dodjelu mandata za zakonodavna tijela Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Predstavnički Dom Parlamenta F BiH, Narodnu skupštinu RS-a, Kantonalne skupštine u F BiH i općinske organe vlasti po Principu proporcionalne zastupljenosti. Koristeći takve podatke, u vezi Popisa stanovništva iz 1991. godine i svoju izbornu metodologiju, Privremena izborna komisija utvrdila je broj i raspodjelu delegata u Dom naroda Parlamenta F BiH, da bi po istom principu imenovanje delegata u Dom naroda Parlamenta F BiH nastavila i Izborna komisija Bosne i Hercegovine.

Zbog navedenih razloga Federalni zavod za statistiku, kao stručni i neovisni organ, nije ovlašten da uzimajući u obzir Popis stanovništva vrši razvrstavanje podataka u cilju imenovanja delegata u Dom naroda Parlamenta F BiH, iz razloga što bi iz stručne i nezavisne nadležnosti prešao u pravno – političku odnosu izbornu – političku nadležnost, za koje razvrstavanje i metodologiju u skladu sa pravnim propisima i Popisom stanovništva iz 1991. godine je ovlaštena vršiti Centralna izborna komisija, s tim da je Federalni zavod za statistiku na osnovu prednjih navoda ovlašten dati stručno tumačenje oko kvalifikovanosti i prikladnosti određenog Popisa stanovništva za izborni proces a **što je Zavod u skladu sa zakonskim propisima i dao svoje stručno stajalište (tumačenje podataka i informacija) da je za izborni proces pravno validan samo Popis stanovništva iz 1991. godine.**

Stručno mišljenje u skladu sa zakonskim obrazloženjima datim u Stručnom mišljenju – tumačenju je obavezujuće za sve pravne subjekte kojima je takvo stručno tumačenje upućeno.

Shodno principu zakonitosti i ustavnosti, Popis stanovništva iz 1991. godine može biti pravni temelj za implementaciju izbornog procesa iz 2018. godine, iz razloga što je izborni proces započet po Popisu stanovništva iz 1991. godine, zatim Aneksu 3. i 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma, pa se kao takav može samo implementirati po postojećem izbornom zakonu koji za pravnu osnovu ima Popis stanovništva iz 1991. godine.

Na temelju članka 14., a u svezi sa člankom 9. stavak (1) točka 4 Zakona o statistici u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 63/03 i 9/09), ravnatelj Federalnog zavoda za statistiku objavljuje

SAOPĆENJE

STRUČNO TUMAČENJE STATISTIČKIH PODATAKA I INFORMACIJA

Osnovne metodološke razlike u podacima popisa 1991. i 2013. godine.

Popis 1991. godine proveden je sukladno Zakonu o popisu stanovništva, kućanstava, stanova i poljoprivrednih gazdinstava u 1991. godini („Službeni list SFRJ“ broj 3/90) kojim je u članku 2. definirano da će se popisom obuhvatiti *„državljeni Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, strani državljani i lica bez državljanstva, koji imaju prebivalište u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji, bez obzira na to da li se u momentu popisa nalaze u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji ili u inozemstvu.“*

Konačni rezultati Popisa 1991. godine za Bosnu i Hercegovinu uključuju i građane Bosne i Hercegovine koji su se nalazili na privremenom radu ili boravku u inozemstvu, bez obzira na dužinu njihovog rada/boravka.

Zakonom o popisu stanovništva, kućanstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013. godine („Službeni glasnik BiH“ br. 10/12 i 18/13), u članku 4. navedeno je da će popisom biti obuhvaćeni *„državljeni Bosne i Hercegovine s prebivalištem ili boravištem u Bosni i Hercegovini, bez obzira na to da li su u trenutku popisa prisutni u Bosni Hercegovini ili su odsutni iz Bosne i Hercegovine“*.

Člankom 7. Zakona o popisu definirano je da *„ukupan broj stalno nastanjenog stanovništva za svaku teritorijalnu jedinicu dobiva se sabiranjem broja lica koja tu imaju uobičajeno mjesto stanovanja i prisutna su, kao i lica koja tu imaju uobičajeno mjesto stanovanja ali su privremeno odsutna“*.

Istovremeno, člankom 40. određeno je da *„Infrastruktura i logistika popisa stanovništva koristit će se i za popis lica državljana BiH koji žive u inozemstvu a imaju prebivalište u BiH i odsutni su duže od 12 mjeseci“*.

Statističkom terminologijom rečeno, popis 1991. godine proveden je prema metodologiji „stalnog stanovništva“, a popis 2013. godine je proveden, sukladno članku 7. Zakona o popisu stanovništva, kućanstava i stanova u BiH prema metodologiji „uobičajenog stanovništva“.

Shodno prethodno navedenom, konačni rezultati Popisa 1991. godine i Popisa 2013. godine nisu usporedivi, prije svega, zato što ukupan broj stanovnika prema Popisu 1991. uključuje i građane Bosne i Hercegovine koji su se nalazili na privremenom radu ili boravku u inozemstvu, bez obzira na dužinu njihovog rada/boravka, a prema članku 40. Zakona o popisu iz 2013. državljani BiH koji žive u inozemstvu i imaju prebivalište u BiH i odsutni su duže od 12 mjeseci popisani su u posebnoj bazi podataka i oni ne čine dio ukupnog broja stanovnika Bosne i Hercegovine.

Isto opće pravilo pri iskazivanju ukupnog broja stanovnika prema Popisu 1991. i Popisu 2013. primjenjivalo se i na niže administrativno – teritorijalne jedinice: općine, naseljena mjesta, a po Popisu 2013. i na kantone. Također, prilikom poređenja rezultata ova dva popisa treba uzeti u obzir da su neke općine koje su postojale 1991. godine (ukupno 109 općina) do Popisa 2013. godine promijenile svoje granice, a da su Dejtonskim sporazumom - Vašingtonskim sporazumom formirani kantoni koji nisu postojali 1991. godine.

Dakle, metodologije dva uzastopna popisa se međusobno razlikuju, slično kao što se razlikuje metodologija i terminologija izbornog zakona i procesa od metodologije i terminologije popisa stanovništva.

Pored naprijed navedenih metodoloških razlika, želimo Vam skrenuti pažnju na zakonske odredbe koje mogu biti značajne prilikom donošenja Odluke Centralne izborne komisije BiH.

Odredba članka 16. Zakona o popisu stanovništva, kućanstava i stanova u BiH ("Službeni glasnik BiH", br.10/12 i 18/13) kojom je propisano da će se podaci prikupljeni popisom koristiti isključivo u statističke svrhe nije sadržana u Zakonu o popisu stanovništva 1991. godine.

Članak 8. stavak (2) točka (j) Zakona o statistici BiH propisuje: "*kada to državni organi budu smatrali neophodnim, Agencija će koordinirati planiranje, vođenje i objavljivanje rezultata popisa stanovništva i domaćinstava Bosne i Hercegovine, sukladno sa Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini uključujući i Aneксе 7. i 10. Sporazuma*".

Aneks 3. Dejtonskog sporazuma koji je koncipiran za provođenje izbora u Bosni i Hercegovini koji u članku 4. navodeći ko može imati biračko pravo u Bosni i Hercegovini je istakao da je to svaki građanin koji se pojavljuje na popisu stanovništva iz 1991. godine i da će privremena izborna komisija ograničavajući i provodeći prve izbore u Bosni i Hercegovini u cilju sačinjavanja centralnog Biračkog spisa kao pravnu osnovu za utvrđivanje birača koristiti popis stanovništva u Bosni i Hercegovini iz 1991. godine.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, poglavlje IX, člankom 7. (utvrđen Amandmanom LI) propisano je: "*Objavljeni rezultati Popisa stanovništva iz 1991. godine na odgovarajući način će se koristiti za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke dok se Aneksi 7. u potpunosti ne provede*".

Ustavni sud BiH u predmetu broj U 9/07 je rješavajući zahtjev Milorada Živkovića - u vrijeme podnošenja zahtjeva prvog zamjenika predsjedavajućeg Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, donio Odluku o dopustivosti i meritumu koja je objavljena u „Službenom glasniku BiH“, broj: 20/09, između ostalog utvrdio sljedeće:

- a. Odlukom Visokog predstavnika entiteta je naloženo da usklade svoje zakone i propise vezane za prikupljanje, obradu i distribuciju statističkih podataka sa odredbama ovog zakona. Visoki predstavnik je u uvodu svoje Odluke dao razloge za njeno donošenje, navodeći neophodnost za uspostavljanje sustava prikupljanja pouzdanih i sveobuhvatnih statističkih

podataka za cijelu zemlju koji su od suštinskog značaja za donošenje procjena i proces odlučivanja, zatim ispunjenje međunarodnih obveza i učestvovanje u međunarodnim odnosima, kao i razvoj i ekonomski prosperitet Bosne i Hercegovine.

- b. Odlukom Visokog predstavnika entitetima je naloženo da, sukladno s člankom III/5.b) Ustava BiH u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona, započnu pregovore kako bi svi aspekti statistike (prikupljanje, obrada i distribucija) bili u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. Također, u studeni 2005. godine, na osnovu odluke Visokog predstavnika, zaključen je Sporazum o primjeni jedinstvenih metodologija i jedinstvenih standarda pri izradi statističkih podataka Bosne i Hercegovine kojim su se, između ostalog, entitetski ministri financija obvezali da će obezbijediti da ovaj Sporazum na odgovarajući način poboljša primjenu Zakona o statistici BiH, na način da, ukoliko je to potrebno, iniciraju izmjene postojećih entitetskih zakona o statistici.

Nažalost, svi aspekti statistike (prikupljanje, obrada i distribucija) nisu stavljeni u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, te je rezultat toga i kompromisno rješenje u Zakonu o popisu stanovništva, kućanstava i stanova u BiH 2013. godine sadržano u odredbi članka 40. Zakona koji se odnose na lica koja žive u inozemstvu i ne odražava „izbjegla lica“ sukladno s konvencijom o izbjeglim licima, nego samo obuhvata državljane Bosne i Hercegovine koji su odsutni duže od dvanaest mjeseci, a u konkretnom slučaju se radilo o kategoriji lica koja se nalazi na školovanju, studiranju, stručnom usavršavanju, sezonskom radu u inozemstvu ili kraćem radu na određeno vrijeme u inozemstvu.

Izostavljanje navedene kategorije stanovništva bi se moglo smatrati i kršenjem univerzalnih ljudskih prava stanovnika koji su izostavljanjem iz Zakona o popisu stanovništva faktički diskriminirani na što ukazuje i presuda u predmetu Anastaso i drugi protiv Slovenije – predstavka broj 6502. - 13 od 17. studenog 2016. godine i Kurić i drugi protiv Slovenije iz 2012. godine. Europski sud za ljudska prava je konstatirao kršenje članaka 8., 13., i 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz razloga što su određene kategorije stanovništva izostavljene iz popisa stanovništva, te je od Slovenije zatraženo da uspostavi sva prava za oko 30.000 građana Slovenije uz novčanu naknadu za svako lice u iznosu od 20.000 - 25.000 eura.

Član 3.2 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine:

- (1) *Centralni birački spisak je jedinstven, stalan i redovno se ažurira.*
(2) *U Centralni birački spisak upisuju se državljani BiH:*
a) *koji su navršili 18 godina;*
b) *koji će na dan održavanja izbora navršiti 18 godina;*
c) *koji imaju biračko pravo sukladno s ovim Zakonom, a žive privremeno u inozemstvu i*
d) *koji imaju biračko pravo sukladno s člankom 20.8 stav (6) ovog Zakona.*

Članak 20.8 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, stavovi (1) i (7):

(1) *Sve dok Visoki predstavnik ili Parlamentarna skupština BiH ne odluče drugačije, a sukladno s stavom (7) ovog članka, državljanin BiH koji ima status raseljenog lica i koji ima biračko pravo, može ostvariti svoje pravo da se upiše u Centralni birački spisak i da glasuje osobno, ili u odsutnosti za općinu u kojoj je imao prebivalište prema posljednjem popisu stanovništva koji je izvršila država Bosna i Hercegovina, osim u slučaju kada to lice može predložiti dokaz o promjeni prebivališta sukladno s zakonom, u periodu od posljednjeg popisa stanovništva koji je izvršila država Bosna i Hercegovina do trenutka kada je to lice steklo status raseljenog lica, ili osobno za općinu gdje ima boravište, pod uslovom da je imalo boravište u toj općini najmanje šest mjeseci prije dana izbora.*

(7) *Posebna prava predviđena ovim člankom za raseljena i izbjegla lica, po kojima raseljena i izbjegla lica mogu biti upisana u izvod iz Centralnog biračkog spiska i glasati, prestat će na dan koji utvrdi Visoki predstavnik. Ako Visoki predstavnik ne donese odluku prije isteka svog mandata, raseljeni i izbjegli birači zadržat će posebna prava dok Parlamentarna skupština BiH ne odluči drugačije.*

Visoki Predstavnik, a ni Parlamentarna Skupština Bosne i Hercegovine shodno članu 20.8 Izbornog zakona u vezi sa Aneksom 3. i Aneksom 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma još uvijek nisu donijeli odluku u kojoj bi se konstatiralo da je završen povratak izbjeglih i raseljenih lica u Bosni i Hercegovini shodno Aneksu 7., a u skladu sa popisom stanovništva iz 1991. godine, te je iz tog razloga upitno da li drugi popis izvršen u Bosni i Hercegovini ima pravne refleksije na ustavnu strukturu i izborni zakon.

Aneksom 10. Dejtonskog mirovnog sporazuma, koji podrazumijeva civilnu implementaciju mirovnog sporazuma, Visokom predstavniku je dat mandat i nadležnost da u skladu sa članom 2. nadzire implementaciju mirovnog sporazuma, te da sukladno s člankom 5. donosi odluke koje imaju snagu Zakona, kao i da donosi sve odluke u vezi provođenja izbornog procesa bilo da se radi o odredbi zakonskog karaktera kao dopuna odgovarajućeg zakona ili zakonske norme koja proizlazi iz Ustava bilo Bosne i Hercegovine ili entiteta pa čak i da prilagodi određenu ustavnu normu sukladno s Dejtonskim mirovnim sporazumom odnosno međunarodnim konvencijama i drugim međunarodnim dokumentima kao sastavnim djelom mirovnog sporazuma koji se mogu direktno primijeniti u pravnom sustavu Bosne i Hercegovine.

Zašto primjena Popisa stanovništva iz 1991. godine treba biti osnova za implementaciju izbornog procesa iz 2018. godine a ne Popis stanovništva izvršen u Bosni i Hercegovini zaključno sa 2013. godinom? Iz razloga što Zakon o popisu stanovništva, kućanstava i stanova u Bosni i Hercegovini iz 2013. godine u svom članku 8. ukazuje da će popisom stanovništva biti obuhvaćeno uobičajeno stanovništvo. Navedeni članak ukazuje da popis stanovništva neće obuhvatiti izbjeglo stanovništvo iz Bosne i Hercegovine da bi Popis stanovništva po međunarodnim standardima bio potpun, odnosno kako bi mogao odražavati stalno stanovništvo Bosne i Hercegovine koje bi prema međunarodnim standardima o Popisu stanovništva trebalo da obuhvati sve kategorije stanovništva Bosne i Hercegovine, posebno izbjeglu populaciju koja sadrži jednu trećinu od ukupnog broja stanovništva Bosne i Hercegovine koji je popisano 1991. godine. (Podatak naveden iz Odluke Ustavnog Suda Bosne i Hercegovine broj U 9/11 od 23. 09. 2011. godine. Odluka je razmatrala pitanje Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine, gdje je u točki 36. navedene odluke između ostalog navedeno „Ustavni Sud naglašava da je

Ustav Bosne i Hercegovine donesen u specifičnim povijesnim okolnostima. Donošenje Ustava Bosne i Hercegovine (koji je jedan od Aneksa – dodataka međunarodnog Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini podudara se sa krajem ratnih djelovanja u Bosni i Hercegovini. Rat u Bosni i Hercegovini je bio osnovni uzrok odlaska u izbjeglištvo velikog broja državljana BiH u druge zemlje). Prema podacima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, broj izbjeglica koji trenutno žive van Bosne i Hercegovine jednak je jednoj trećini njenog predratnog stanovništva“).

U članku 12. Zakona o popisu stanovništva u BiH navedeno je „*lica iz članka 11. Zakona nisu obavezna izjašnjavati se o nacionalnoj, etničkoj i vjerskoj pripadnosti*, a članak 16 istog Zakona govori da podaci prikupljeni popisom će se koristiti isključivo u statističke svrhe, a da je namjera zakonodavca bila da se istovremeno prikupljeni podaci koriste i za izborni proces on bi bio decidno naveden u Zakonu.

Treba posebno istaći da članka 40. Zakona o popisu koji se odnosi na lica koja žive u inozemstvu ne odražava „*izbjegla lica*„ sukladno s Konvencijom o izbjeglim licima, nego samo obuhvata državljane Bosne i Hercegovine koji su odsutni duže od dvanaest mjeseci. U konkretnom slučaju se radilo o kategoriji lica koja se nalaze na školovanju, studiranju, stručnom usavršavanju, sezonskom radu u inozemstvu ili kraćem radu na određeno vrijeme u inozemstvu, tako da predmetni član nije obuhvatio izbjegla lica koja su zbog kompromisa izostavljena iz zakona o Popisu stanovništva iz 2013. godine. Tako da iz tih razloga Popis stanovništva iz 2013. godine nema kvalificiranost – sukladnost za izbore kako je to navedeno u Članu IV Aneksa 3. Dejtonskog mirovnog sporazuma, u kojem je između ostalog navedeno „*Ispunjenje prava izbjeglice da glasa biće interpretirano kao potvrda njegove ili njene namjere da se vrati u Bosnu i Hercegovinu. U periodu na dan izbora povratak izbjeglica bi već trebao da bude u toku omogućavajući im da učestvuju osobno u izborima u Bosni i Hercegovini*“, kao i „*svaki građanin Bosne i Hercegovine od 18 godina i stariji čije se ime pojavljuje na popisu stanovništva iz 1991. godine, imat će pravo da glasuje u suglasnosti sa izbornim pravilima i propisima*“. Prednje stanovište potvrđuje članak 8. Zakona o statistici Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 26/04 i 42/04), koji u stavu 2. točke (i) posebno naglašava „**Kada to državni organi budu smatrali neophodnim Agencija će koordinirati, planiranje, vođenje i objavljivanje rezultata popisa stanovništva i domaćinstava Bosne i Hercegovine u skladu sa Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini uključujući Aneks 7. i 10. Sporazuma**“.

Zakon o statistici Bosne i Hercegovine predmetnom odredbom ukazuje da rezultati Popisa stanovništva uključuju Aneks 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma, što daljim tumačenjem predmetne zakonske odredbe ukazuje da Popis stanovništva ni u kom slučaju ne može ispustiti izbjegla lica iz Bosne i Hercegovine. Izostavljanje navedene kategorije lica iz popisa stanovništva Bosne i Hercegovine, koja nije zanemariva i koja populacija je okvirno navedena u Odluci Ustavnog suda BiH br. U 9/11 znači kršenje Konvencije o izbjeglim licima, zatim univerzalnih ljudskih prava kao i samoj Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, gdje je u članku 2. Aneksa IV Dejtonskog sporazuma posebno navedeno da „*prava i slobode određene u Europskoj Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima će se direktno primjenjivati u Bosni i Hercegovini i oni će imati prioritet nad svakim drugim Zakonom*“. Na prednje ukazuje i Odluka Europskog suda

u Strazburu – predstavka br. 65 - 020/13 od 17.11.2016. godine Anastasov i drugi protiv Slovenije kao i Odluka Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu od 26.06.2012. godine u predmetu Kurić i drugi protiv Slovenije, koja je izostavila sa svog popisa stanovništva i registra državljanstva oko 30.000 građana Slovenije. Evropski sud je zaključio da je takvim postupkom Slovenija navedenu kategoriju stanovništva dovela u status „izbrisanoj lica“ smatrajući da su prekršena ljudska prava i osnovne slobode navedene kategorije stanovništva i da su proizvoljnom odlukom nadležnih organa Slovenije bili lišeni svog statusa lica sa stalnim boravkom nakon što je Slovenija 1991. godine proglasila neovisnost.

Prednje stanovište utvrđuje i Odluka Ustavnog suda BiH U 9/11 koja obuhvata u svom rješavanju kategoriju izbjeglih lica kojoj kategoriji navedena Odluka omogućava zadržavanje stalnog državljanstva Bosne i Hercegovine navedenoj kategoriji lica koja po osnovu državljanstva Bosne i Hercegovine imaju aktivno i pasivno pravo glasa kao državljani Bosne i Hercegovine. Ovo dodatno ukazuje da, članak 40. Zakona o popisu stanovništva, kućanstava i stanova iz 2013. godine, ne popisivanjem navedene kategorije stanovništva kao posebne statističke jedinice je ukazala da popis stanovništva iz 2013. godine nema kvalificiranost ni sukladnost za izbore kao što to ima popis stanovništva iz 1991. godine.

Isto tako članak 8. stav (2.), točke j) Zakona o statistici BiH ukazuje na kompatibilnost sa člankom 20.8 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, Poglavlje 20 prelazne i završne odredbe koje ukazuju da samo Visoki Predstavnik ili Parlamentarna Skupština Bosne i Hercegovine mogu donijeti odluku u vezi kategorije izbjeglih i raseljenih lica koja istovremeno imaju i biračko pravo iz razloga što stav (7), člana 20.8 između ostalog navodi „*po kojima raseljena i izbjegla lica mogu biti upisani u Izvod iz Centralnog biračkog spisa i glasovati, prestat će na dan koji utvrdi Visoki Predstavnik, a ako Visoki Predstavnik ne donese odluku prije isteka svoga mandata raseljeni i izbjegli birači zadržat će posebna prava dok parlamentarna skupština BiH ne odluči drugačije*“. Pa kada se pogleda član 8. Zakona o statistici BiH „*Kada to državni organi budu smatrali neophodnim Agencija će koordinirati, planiranje, vođenje i objavljivanje rezultata popisa stanovništva i domaćinstava Bosne i Hercegovine u skladu sa Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini uključujući Aneксе 7. i 10. Sporazuma*“, u sve nedvosmisleno ukazuje da se na izborni proces ne može primijeniti dok prethodno Visoki predstavnik ili Parlamentarna Skupština BiH ne odluči o Aneksu 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma koji uz sebe uključuje i Aneks 3. i 10. *Tek nakon rješavanja navedenog prethodnog pitanja, sukladno s takvim propisima, novi popis stanovništva bi mogao imati kvalificiranost, odnosno sukladnost za buduće izbore.*

Da bi drugi popis izvršen u Bosni i Hercegovini imao pravne refleksije na ustavnu strukturu i izborni zakon, prethodno Visoki Predstavnik ili Parlamentarna Skupština Bosne i Hercegovine shodno članku 20.8 izbornog Zakona u vezi sa Aneksom 3. i Aneksom 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma bi bio dužan i ovlašten donijeti odluku u kojoj bi konstatirao da je završen povratak izbjeglih i raseljenih lica u Bosni i Hercegovini shodno Aneksu 7. a sukladno s Popisom stanovništva iz 1991. godine. Odluka Visokog predstavnika ili Parlamentarne Skupštine kojom bi se, osim konstatiranja završetka povratka raseljenih i izbjeglih lica, također trebao konstatirati status i sva druga prava za lica iz Popisa 1991. godine, koja se ne bi pojavila na drugom popisu stanovništva koji bi bio organiziran nakon tako donesene odluke Visokog Predstavnika . U svojoj takvoj odluci Visoki predstavnik ili Parlamentarna

skupština BiH bi se morali dotaći pitanja prebivališta odnosno boravišta takvih lica, državljanstva takvih lica, njihovih imovinskih prava, njihovih političkih prava, odnosno izbornog prava i konstatiranja da li bi takva lica shodno Popisu 1991. godine izravno ostala u ranije sačinjenom centralnom biračkom spisku ili ne, što znači da bi takva odluka Visokog predstavnika istovremeno rješavala i druga najosjetljivija ljudska prava takvih lica koja bi mogla pogrešnom odlukom izazvati velike pravne posljedice.

Iz navedenih razloga Federalni zavod za statistiku osigurava čuvanje i arhiviranje potpune popisne građe stanovništva iz 1991. godine, koja predstavlja arhivsku građu trajnog karaktera, kako bi se neometano shodno Aneksu 3. Dejtonskog mirovnog sporazuma mogao odvijati izborni proces, i kojem Popis stanovništva iz 1991. godine je člankom 4. Aneksa 3. Dejtonskog mirovnog sporazuma dao kvalificiranost i sukladnost za izborni proces. Također navedeni Popis stanovništva iz 1991. godine neposredno se odražava i na Aneks 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma, jer se na temelju Popisa stanovništva iz 1991. godine utvrđivalo prebivalište ili boravište kategorije izbjeglih i raseljenih lica i njihove imovine i koji Popis stanovništva iz 1991. godine je bio osnova za birački spisak od 1996. godine kao i za rješavanja imovinskih i drugih prava izbjeglih i raseljenih lica.

Prednji navodi između ostalog mogu se posmatrati i sa aspekta Odluke Ustavnog suda BiH U 10/14 od 04. 07. 2014. godine kojim je ukinuta Odluka Vlade Republike Srpske o vršenju provjere točnosti i istinitosti podataka prilikom prijave prebivališta na teritoriji Republike Srpske uz konstataciju Ustavnog suda BiH da navedena odluka nije u skladu sa člankom III/3.b Ustava BiH u vezi sa člankom I/2, smatrajući da entitetski organi ne mogu donositi podzakonske akte u provođenju Zakona iz nadležnosti države u konkretnom slučaju Zakona o prebivalištu Bosne i Hercegovine. Apelant je u svom zahtjevu ukazujući na nenadležnost u donošenju navedenih propisa, između ostalog, istakao da predmetna Odluka je utjecala da se povratnicima i raseljenim licima oteža postupak prijave prebivališta na osnovu državnog Zakona, što se smatralo povredom članka II/5 Ustava BiH i da su takvi propisi mogli posredno utjecati na ograničenje glasačkog prava državljana Bosne i Hercegovine koje svoje biračko pravo žele ostvariti na određenoj teritoriji u Bosni i Hercegovini, u konkretnom slučaju u Republici Srpskoj. Visoki predstavnik, dajući odgovor Ustavnom sudu BiH u pogledu predmetnog pitanja je između ostalog istakao da šira međunarodna zajednica izražava svoju zabrinutost zbog ove situacije koja se tiče poštivanja odluka koje donose institucije Bosne i Hercegovine, a koja bi Odluka o vršenju provjere točnosti i istinitosti podataka prilikom prijave prebivališta na teritoriji Republike Srpske, a koja bi također mogla utjecati i na provođenje izbora, slobodu kretanja u cijeloj BiH kao i na druga prava zajamčena Ustavom Bosne i Hercegovine, a na što ukazuje i zajednička izjava Visokog predstavnika i Specijalnog predstavnika EU i Ambasade Sjedinjenih Američkih Država – izjava data 08. 05. 2014. godine u kojoj je između ostalog navedeno *„pitanje prebivališta regulirano je na državnom nivou i da zahtijeva političko i zakonsko rješenje na tom nivou. Istovremeno, moraju se poštivati prava povratnika da se vrate kao i sloboda kretanja svih građana Bosne i Hercegovine. Na cijeloj teritoriji BiH moraju se primjenjivati jedinstveni standardi a vlast širom zemlje treba da primjenjuje postojeću legislativu jednako za sve građane, bez ikakvog oblika diskriminacije i na način koji gradi povjerenje javnosti u rad vlasti“*.

Istaknuto je da je sloboda kretanja svih lica u Bosni i Hercegovini nužan element državljanstva Bosne i Hercegovine. U tom pogledu, osporenom odlukom se

stvaraju nove prepreke za mobilnost na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, što utječe prema zvaničnim pokazateljima UNHCR-a da u BiH još uvijek ima 84.500 interno raseljenih lica i da najmanje 27.419 izbjeglica žele da se vrate u svoje prijeratne općine.

OHR navodi da državni Zakon o prebivalištu i boravištu oslikava zakonsku obavezu koja proizilazi iz Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i članka II/5 Ustava BiH, te da sadrži jedno cijelo poglavlje, to jeste poglavlje kojim se uređuje takozvani režim olakšane prijave za povratnike. Cilj ovog poglavlja jeste da se uklone prepreke za povratak izbjeglica i raseljenih lica i provođenje Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH.

Iz prednjih navoda OHR-a proizilazi da i radnja popisa stanovništva predstavlja najvažniju statističku radnju svih statističkih institucija u Bosni i Hercegovini i da se i na statističke institucije oslikava zakonska obaveza koja proizilazi iz Aneksa 7. i Aneksa 3. kao i drugih Aneksa Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

Ustavni Sud BiH u svojoj odluci U 14/12 od 26. marta 2015. godine, je između ostalog istakao da izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetima Sejdić – Finci, Zornić te predmet Pilav, prvo podrazumijeva izmjene odredbi Ustava BiH za koje je utvrđeno da su diskriminatorne, a tek nakon toga odgovarajuće Izmjene izbornog zakona, zbog neusklađenosti Ustava BiH i Izbornog zakona s Evropskom konvencijom koju je utvrdio Evropski Sud u citiranim predmetima.

Slijedeći prednji stav i prosmatrajući propise za koje je ovlašten Federalni zavod za statistiku tj., Zakon o statistici u F BiH, Zakon o popisu stanovništva, kućanstava, i stanova u BiH, Zakon o statistici Bosne i Hercegovine, zatim druge odredbe koje se neposredno odnose ili zasnivaju svoje odluke na Popisu stanovništva, prebivalištu, boravištu ili implementaciji imovinskih prava shodno Aneksu 7. kao i Aneksu 3., Dejtonskog mirovnog sporazuma a u vezi sa članom 20.8 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine i članka 8. Zakona o statistici BiH nedvosmisleno ukazuje da izostavljanje statističke jedinice izbjeglih i raseljenih lica povodom Popisa stanovništva iz 2013. godine potpada pod odredbe Ustava BiH i Evropske Konvencije po pitanju diskriminacije, zbog kojih razloga pravnim tumačenjem prednjih navoda sa prethodno navedenim stavovima Ustavnog Suda BiH, proizilazi da upravo iz diskriminatornih razloga i neuključivanja u popis stanovništva lica iz Aneksa 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma, postupajući po jednakim principima, trebalo bi zaključiti, da u konkretnom slučaju ova pravna situacija nalaže da se prvo izmijene odredbe Ustava BiH, pa tek nakon toga odgovarajuće izmjene izbornog Zakona. Dalje slijedi, posmatrajući oblast Popisa stanovništva i statistike da je potrebno provođenje novog popisa stanovništva koji bi obuhvatio izbjegla i raseljena lica iz Aneksa 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma (trenutno / sada dirksirimirana lica) nakon čega bi prethodile odluke Visokog Predstavnik ili Parlamentarne Skupštine BiH koje bi imale pravnu snagu Ustavnih Amandmana da bi se izvršile odgovarajuće izmjene Izbornog zakona BiH, što sve ukazuje na kvalificiranost Popisa stanovništva iz 1991. za izborni proces u BiH.

Isto tako, Zavod zapaža kako je Dejtonski mirovni sporazum, međunarodni sporazum, to isti ima supremaciju i prednost u odnosu na bilo koji propis domaćeg prava, pa tako i prednost u odnosu na Izborni zakon ili odluke CIK-a kao i u pogledu

drugih propisa. U navedenim okolnostima, međunarodno pravo ima prednost i obavezuje (Dejtonski mirovni sporazum) u slučaju da se naknadno donese protivan Zakon i to po načelu da je stariji specijalni Zakon ili Sporazum (Aneks 3., Aneks 4., Aneks 7. ili Aneks 10.) i jači od novijeg generalnog zakona ili drugog propisa.

Po prednjem stajalištu međunarodnog prava, zakonodavac uređujući neku materiju generalno ne može imati namjeru da nešto mijenja za one osobe u pogledu kojih su odnosi već uređeni međunarodnim sporazumom. Sve to potvrđuje pravno pravilo međunarodnog prava, da se zakon ne primjenjuje ako se stranka može pozvati na protivan propis ili odluku u predmetnom međunarodnom sporazumu. Po stanovištu međunarodnog prava, samo kada se ukine međunarodni sporazum ili određeni njegovi dijelovi, tek nakon toga, doneseni novi zakon se iz te oblasti može primijeniti u praksi tj. u pravnom poretku odnosne države.

Primat međunarodnog prava je nesporno utvrđen i u Aneksu 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma, gdje se izričito navodi da je Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda te njeni protokoli će se direktno primjenjivati u Bosni i Hercegovini kao i svih 15 (petnaest) Međunarodnih konvencija iz **Aneksa 1 – Dodatnog sporazuma o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini**, pa i sa tog aspekta, Popis stanovništva iz 2013. godine **nema prikladnost niti kvalificiranost** za izborni proces u Bosni i Hercegovini, iz razloga što nije proveden sukladno s Dejtonskim mirovnim sporazumom, odnosno u skladu sa Aneksom 7., zbog kojih razloga izostavljajući prilikom popisa **statističku jedinicu izbjeglih i raseljenih lica**, po međunarodnom pravu takav popis se automatski smatra protivnim međunarodnom sporazumu tj. Dejtonskom mirovnom sporazumu, zbog koji razloga Popis stanovništva 1991. godine ima kvalificiranost i sukladnost za izborni proces.

Popis stanovništva iz 2013. godine, izostavljajući statističku jedinicu izbjeglih i raseljenih lica, direktno je protivan članku II stav (4) Aneksa 4. Ustava Bosne i Hercegovine i Međunarodnim konvencijama i sporazumima popisanim u Aneksu 1. Ustava BiH, koji ukazuje: *da će se osigurati uživanje prava i sloboda sa najvećim nivoima međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda svim osobama u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi*, što sve ukazuje da je izborni proces po 2013. godini direktno protivan naprijed navedenom članku II Aneksa 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma, kao i Međunarodnim konvencijama sporazumima iz Aneksa 1. Ustava Bosne i Hercegovine, gdje se posebno navode Konvencija u vezi sa statusom izbjeglica iz 1991. i njen protokol iz 1966, zatim Međunarodna konvencija iz 1965. godine o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine i njegovi opcioni - dodatni protokoli iz 1966. i 1989. godine kao i preambulom Aneksa 4. Ustava BiH gdje je posebno navedeno da je Ustav BiH vođen ciljevima i načelima povelje Ujedinjenih Nacija, zatim Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, Međunarodnim ugovorima o građanskim i političkim, te ekonomskim socijalnim i kulturnim pravima, kao i Deklaracijom o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama te drugim instrumentima ljudskih prava.

Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, poglavlje IX, člankom 7. (utvrđen Amandmanom LI) propisano je: „*Objavljeni rezultati Popisa stanovništva iz 1991.*

godine na odgovarajući način će se koristiti za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke dok se Aneks 7. u potpunosti ne provede“.

Uzimajući u obzir da Visoki Predstavnik, odnosno Parlamentarna skupština BiH, shodno članu 20.8. nisu donijeli takvu odgovarajuću odluku, to se iz tih razloga Popis stanovništva u Bosni i Hercegovini izvršen 2013. godine ne može primijeniti na izborni proces i redovne izbore održane u 2018. godini.

Napominjemo da je Federalni zavod za statistiku ovlašten da tumači podatke Popisa stanovništva iz 1991.godine jer je između ostalog i pravni slijednik Republičkog zavoda za statistiku SRBiH koji je proveo navedeni popis stanovništva.

Člankom 20. Zakona o ministarstvima i drugim organima državne uprave Republike Bosne i Hercegovine („Službeni list RBiH“ broj: 15/94) propisano je da će tadašnji Državni zavod za statistiku vršiti stručne i druge poslove koji se odnose na statistička istraživanja u Republici koji je na osnovu Zakona o republičkim ministarstvima i drugim organima republičke uprave („Službeni list R BiH“ br. 3/96 i 9/96 nastavio sa radom kao republička upravna organizacija koja je vršila i funkciju federalne upravne organizacije, te je nakon 1996. godine preimenovan u Federalni zavod za statistiku koji vrši funkciju samo federalne upravne organizacije.

Iz naprijed navedenih odredbi Zakona o ministarstvima i drugim organima državne uprave Republike Bosne i Hercegovine nedvosmisleno se može zaključiti da je Federalni zavod za statistiku preuzeo sva prava i obaveze ranijeg Republičkog zavoda za statistiku SRBiH, a sukladno s tim i obavezu da *tumači statističke podatke popisa stanovništva 1991.godine.*

Međunarodni posmatrački tim je u svom završnom Izvještaju Upravnog odbora – Operacije Međunarodnog Monitoringa za popis stanovništva kućanstava stanova – Finalni Izvještaj – ocjena iz listopada 2016. godine, točka 197. naveo: **“Kod sljedećeg popisa, veoma je značajna preporuka da se uključi posebna aktivnost koja će dozvoliti svim građanima koji žive u inozemstvu da budu dio popisnih aktivnosti i da se vodi računa da se oni računaju kao rezidentno stanovništvo.”**

Naprijed navedeno nedvosmisleno upućuje na to da Popisom stanovništva iz 2013. godine nije bilo obuhvaćeno stanovništvo definirano člankom 8. stav 2. točka (j) Zakona o statistici BiH, odnosno nisu popisana lica iz Aneksa 7. Dejtonskog sporazuma te shodno Aneksu 3. Popis iz 2013. godine nema kvalificiranost ni sukladnost za izbore.

Zašto dato stručno mišljenje u pogledu prikupljenih podataka i informacija ima obavezni karakter, dodatno ukazuje članak 3., članak 4., članak 5. i 8. stav (2) Zakona o statistici u Federaciji Bosne i Hercegovine, gdje je između ostalog, navedeno da „*podaci i informacije značajne za statistiku dobivaju se uporabom suvremenih statističkih metoda i tehnika i korištenjem jedinstvenih statističkih standarda i metodologija*“ kao i da „*podaci i informacije dobiveni kao rezultat statističkih istraživanja predstavljaju zvanične podatke i obavezno se koriste pri*

utvrđivanje zajedničkih osnova i mjerila sa određivanjem prava, i odgovornost¹ kao i da „*Organi vlasti u Federaciji, političke stranke i druge interesne grupe obavezuju se da će poštovati principe utvrđene ovim zakonom i da neće vršiti utjecaj na rukovodioca i službenike statističkih organa prilikom obavljanja njihovih zadataka*“, što sve nedvosmisleno ukazuje da stručno tumačenje podataka i informacija dato u vidu stručnog mišljenja ima obavezujući karakter za sve organe vlasti, kako to prihvata praksa i teorija upravnog prava, kako slijedi:

- i. U posebne državne organizacije spadaju Zavodi, koji se osnivaju za vršenje određenih stručnih i drugih poslova koji zahtijevaju primjenu stručnih i znanstvenih metoda rada i sa njima povezanih upravnih poslova, te su istovremeno samostalni i neovisni organi u vršenju poslova iz svoje nadležnosti. Stručno tumačenje ovakvih državnih organizacija istovremeno prema vrstama pravnih akata organa javne uprave spadaju u spoljne – eksterne akte organa javne uprave zbog toga što izazivaju pravno dejstvo van okvira same javne uprave i ovi akti (stručna tumačenja podataka na osnovu zakonskih ovlaštenja) obavezuju pravne subjekte kojima su upućeni i pravno dejstvo stupa prijemom akta od strane organa kojem je upućen.¹
- ii. Zakon o statistici Federacije Bosne i Hercegovine, člankom 9. stavom (4). i (6)., dao je ovlaštenje da Zavod odlučuje u okviru Zakona ostavljajući mu određenu slobodu u odlučivanju to jeste tumačenju – ocjeni određenih pravnih situacija, u konkretnom slučaju tumačenju podataka koji se odnose na popis stanovništva i ocjenu izvršenog popisa. Iz tih razloga, članak 9. Zakona o statistici F BiH sa aspekta vrste pravnih normi ima karakter bezuslovne pravne norme i koja podjela se temelji na činjenici da je određena društvena situacija na koju se norma odnosi već nastupila ili eventualno nije. Ako nije stupio događaj, norma je uslovna, a kako je popis izvršen i dati podaci popisa, Zavod dajući tumačenje postupa po bezuslovnoj pravnoj normi tj. po ovlašćujućoj normi koja datom tumačenju tj. stručnom mišljenju daje karakter obveznosti (obligatnosti).
- iii. U pravnoj praksi se kaže da su to ovlašćujuće norme u odnosu na građane ali su one naređujuće za državne organe koji su dužni osigurati efikasnost normi za građane. (npr. odrediti tumačenjem kvalificiranosti i sukladnosti određenog popisa stanovništva za izborni proces građana).
- iv. Pravnom adresatu – Zavodu, u skladu s člankom 9. Zakona o statistici F BiH data je mogućnost da tumačenjem između dvije ili više mogućnosti pravnih situacija udovolji samo jednoj određenoj pravnoj situaciji, u konkretnom slučaju da između popisa stanovništva iz 1991. godine i 2013. godine odredi tumačenjem koji je popis stanovništva kvalificiran i sukladan za izborni proces, i koje tumačenje se u pravnoj praksi saobraćaja između državnih organa mora izvršiti tj. ima obaveznu pravnu snagu u procesu materijalizacije prava.

¹ Upravno pravo – Opšti dio III izdanje, autora prof. dr. Slavoljub B. Popović, prof. dr. Branislav Marković
i prof. dr. Milan Petrović, str. 312 – 327, Savremena administracija Beograd 1998. godine.

- v. U ovakvim slučajevima, Zavod kao organ uprave vrši konkretizaciju pravnih situacija svojim aktom i tako se smatraju kao tumači prava u njegovoj primjeni u konkretnim pravnim situacijama koje ulaze u nadležnost Zavoda kao što je tumačenje podataka a posebno podataka Popisa stanovništva kao najvažnije statističke i upravne jedinice u nadležnosti statističkih institucija.

Posebno želimo istaći da je Popis stanovništva iz 1991. godine Privremena izborna komisija, formirana na osnovu Aneksa 3. Dejtonskog mirovnog sporazuma kao prvi organ za provođenje izbora u Bosni i Hercegovini, je prilagođen Popis stanovništva za prvu uporabu koristila na izborima održanim 14.09.1996. godine i koji je kao takav koristila u svim budućim izbornim procesima. Nakon toga, u Pravilima i propisima za općinske izbore iz 1997. godine („Službeni glasnik BiH“, br. 19/1997 od 11.06.1997.godine) u svom članku 5. koji regulira aktivno i pasivno biračko pravo i registar birača – Poglavlja II je navedeno „*bilo koji građanin Bosne i Hercegovine koji ima 18. godina ili je stariji a čije se ime pojavljuje na Popisu stanovništva u Bosni i Hercegovini iz 1991. godine imat će pravo da glasuje sukladno s Izbornim pravilima i propisima. Da bi ostvario svoje pravo da glasuje, birač, kako je definiran u ovom članku se mora registrirati da glasa u toku perioda registracije birača u skladu sa Pravilima i propisima*“. U članku 6. navedenih Pravila i propisa iz 1997. godine je posebno navedeno:

- a. *„Popis stanovništva iz 1991. godine, kako je prilagođen za uporabu na izborima 14. rujna 1996. godine, koristit će se kao osnova za registraciju birača i biće na raspolaganju u svim centrima za registraciju birača za vrijeme registracije birača. Da bi ostvario svoje biračko pravo, svaki se birač mora registrirati za glasovanje u centru za registraciju birača.“*
- b. *„osoblje za registraciju birača će potvrditi da se ime osobe nalazi na Popisu stanovništva iz 1991. godine kako je prilagođen za izbore 14. rujna 1996. godine i registrirat će tu osobu. Svaki birač će biti raspoređen na određeno biračko mjesto i dobit će potvrdu sa pečatom, koja će biti sačuvana do dana održavanja izbora na kojoj će biti naznačeno njegovo ime, pol, identifikacioni broj birača i broj biračkog mjesta“.*

Također, prilikom izbora održanih 12. i 13. rujna 1998. godine sačinjena su nova Pravila i propisi objavljeni u „Sužbenom glasniku BiH“ br. 15/98 od 10. 08. 1998. godine gdje je također članak 2. tačka (5) opće pravilo za pravo glasa slijedilo ranija pravila u pogledu korištenja Popisa stanovništva iz 1991. godine kako je bio prilagođen prvi put za upotrebu na izborima od 14. rujna 1996. godine, da bi nakon toga također po istim pravilima i principima to pravilo bilo korišteno i prilikom općinskih izbora od 8.travnja 2000. godine koji su provedeni po Pravilima i propisima objavljenim u „Službenom glasniku BiH“ br. 1/2000, 2/2000 i 7/2000. Nakon provedenih posljednjih izbora iz 2000. godine, shodno Aneksu 3. Dejtonskog mirovnog sporazuma, OSCE odnosno Privremena izborna komisija prenijeli su svoja ovlaštenja domaćim vlastima za nastavak daljeg provođenja demokratskih izbora u Bosni i Hercegovini, pa je tako 2001. godine usvojen Izborni zakon Bosne i Hercegovine koji je slijedio pravila i propise Privremene izborne komisije iz Aneksa 3. i Aneksa 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma i na osnovu navedenog Zakona formirana Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine kao centralno izborno tijelo za provođenje svih izbora u Bosni i Hercegovini.

Prema tome, Centralna izborna komisija, kao pravni slijednik Privremene izborne komisije, raspolaže sa podacima Popisa stanovništva iz 1991. godine koji je prilagođen prvi put za uporabu za izbore od 14. rujna 1996. godine koji je nakon toga dopunjavan kroz izborne procese 1997., 1998. i 2000. godine, kada su sva ovlaštenja Privremene izborne komisije zajedno sa utvrđenim centralnim biračkim spisom birača u Bosni i Hercegovini i van granica Bosne i Hercegovine prenijeta na Centralnu izbornu komisiju.

Preračunavanje popisa stanovništva spada u pravnu radnju dodjele mandata. Sustav razvrstavanja podataka popisa stanovništva za izborni proces je samo ovlaštena vršiti Izborna komisija, zašto postoji kontinuitet iz Pravila i propisa iz 1996. godine i 1998. godine kada je u Poglavlju 6 – Dodjela mandata u članu 6.15 – Formula za proporcionalnu zastupljenost prikazan, između ostalog, u Pravilima i propisima – DODATAK A kao primjer korištenja formule proporcionalne zastupljenosti iz članka 6.15 kao i da je Privremena izborna komisija vodeći se principima Popisa stanovništva iz 1991. godine vršila izračune za dodjelu mandata za zakonodavna tijela Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Predstavnički Dom Parlamenta F BiH, Narodnu skupštinu RS-a, Kantonalne skupštine u F BiH i općinske organe vlasti po Principu proporcionalne zastupljenosti. Koristeći takve podatke, u vezi Popisa stanovništva iz 1991. godine i svoju izbornu metodologiju, Privremena izborna komisija utvrdila je broj i raspodjelu delegata u Dom naroda Parlamenta F BiH, da bi po istom principu imenovanje delegata u Dom naroda Parlamenta F BiH nastavila i Izborna komisija Bosne i Hercegovine.

Zbog navedenih razloga Federalni zavod za statistiku, kao stručni i neovisni organ, nije ovlašten da uzimajući u obzir Popis stanovništva vrši razvrstavanje podataka u cilju imenovanja delegata u Dom naroda Parlamenta F BiH, iz razloga što bi iz stručne i neovisne nadležnosti prešao u pravno – političku odnosu izbornu – političku nadležnost, za koje razvrstavanje i metodologiju u skladu sa pravnim propisima i Popisom stanovništva iz 1991. godine je ovlaštena vršiti Centralna izborna komisija, s tim da je Federalni zavod za statistiku na osnovu prednjih navoda ovlašten dati stručno tumačenje oko kvalificiranosti i sukladnosti određenog Popisa stanovništva za izborni proces a **što je Zavod u skladu sa zakonskim propisima i dao svoje stručno stajalište (tumačenje podataka i informacija) da je za izborni proces pravno validan samo Popis stanovništva iz 1991. godine.**

Stručno mišljenje u skladu sa zakonskim obrazloženjima datim u Stručnom mišljenju – tumačenju je obavezujuće za sve pravne subjekte kojima je takvo stručno tumačenje upućeno.

Shodno principu zakonitosti i ustavnosti, Popis stanovništva iz 1991. godine može biti pravni temelj za implementaciju izbornog procesa iz 2018. godine, iz razloga što je izborni proces započet po Popisu stanovništva iz 1991. godine, zatim Aneksu 3. i 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma, pa se kao takav može samo implementirati po postojećem izbornom zakonu koji za pravnu osnovu ima Popis stanovništva iz 1991. godine.

На основу члана 14., а у вези са чланом 9. став (1) тачка 4. Закона о статистици у Федерацији Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“, бр. 63/03 и 9/09), директор Федералног завода за статистику објављује

САОПШТЕЊЕ СТРУЧНО ТУМАЧЕЊЕ СТАТИСТИЧКИХ ПОДАТАКА И ИНФОРМАЦИЈА

Основне методолошке разлике у подацима пописа 1991. и 2013. године.

Попис 1991. године проведен је у складу Закону о попису становништва, домаћинства, станова и пољопривредних газдинстава у 1991. години („Службени лист СФРЈ“ број 3/90) којим је у члану 2. дефинисано да ће се пописом обухватити *„држављани Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, страни држављани и лица без држављанства, који имају пребивалиште у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији, без обзира на то да ли се у моменту пописа налазе у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији или у иностранству.“*

Коначни резултати Пописа 1991. године за Босну и Херцеговину укључују и грађане Босне и Херцеговине који су се налазили на привременом раду или боравку у иностранству, без обзира на дужину њиховог рада/боравка.

Законом о попису становништва, домаћинства и станова у Босни и Херцеговини 2013. године („Службени гласник БиХ“ бр. 10/12 и 18/13), у члану 4. наведено је да ће пописом бити обухваћени *„држављани Босне и Херцеговине с пребивалиштем или боравиштем у Босни и Херцеговини, без обзира на то да ли су у тренутку пописа присутни у Босни Херцеговини или су одсутни из Босне и Херцеговине“.*

Чланом 7. Закона о попису дефинисано је да *„укупан број стално настањеног становништва за сваку територијалну јединицу добива се сабирањем броја лица која ту имају уобичајено мјесто становања и присутна су, као и лица која ту имају уобичајено мјесто становања али су привремено одсутна“.*

Истовремено, чланом 40. одређено је да *„Инфраструктура и логистика пописа становништва користит ће се и за попис лица држављана БиХ који живе у иностранству а имају пребивалиште у БиХ и одсутни су дуже од 12 мјесеци“.*

Статистичком терминологијом речено, попис 1991. године проведен је према методологији *„сталног становништва“*, а попис 2013. године је проведен, у складу са члану 7. Закона о попису становништва, домаћинства и станова у БиХ према методологији *„уобичајеног становништва“.*

Сходно претходно наведеном, коначни резултати Пописа 1991. године и Пописа 2013. године нису упоредиви, прије свега, зато што укупан број

становника према Попису 1991. укључује и грађане Босне и Херцеговине који су се налазили на привременом раду или боравку у иностранству, без обзира на дужину њиховог рада/боравка, а према члану 40. Закона о попису из 2013. држављани БиХ који живе у иностранству и имају пребивалиште у БиХ и одсутни су дуже од 12 мјесеци пописани су у посебној бази података и они не чине дио укупног броја становника Босне и Херцеговине.

Исто опште правило при исказивању укупног броја становника према Попису 1991. и Попису 2013. примјењивало се и на ниже административно – територијалне јединице: општине, насељена мјеста, а по Попису 2013. и на кантоне. Такођер, приликом поређења резултата ова два пописа треба узети у обзир да су неке општине које су постојале 1991. године (укупно 109 општина) до Пописа 2013. године промијениле своје границе, а да су Дејтонским споразумом - Вашингтонским споразумом формирано кантони који нису постојали 1991. године.

Дакле, методологије два узастопна пописа се међусобно разликују, слично као што се разликује методологија и терминологија изборног закона и процеса од методологије и терминологије пописа становништва.

Поред напријед наведених методолошких разлика, желимо Вам скренути пажњу на законске одредбе које могу бити значајне приликом доношења Одлуке Централне изборне комисије БиХ.

Одредба члана 16. Закона о попису становништва, домаћинстава и станова у БиХ (“Службени гласник БиХ”, бр.10/12 и 18/13) којом је прописано да ће се подаци прикупљени пописом користити искључиво у статистичке сврхе није садржана у Закону о попису становништва 1991. године.

Члан 8. став (2) тачка (j) Закона о статистици БиХ прописује: “када то државни органи буду сматрали неопходним, Агенција ће координирати планирање, вођење и објављивање резултата пописа становништва и домаћинстава Босне и Херцеговине, у складу са Општим оквирним споразумом за мир у Босни и Херцеговини укључујући и Анексе 7. и 10. Споразума”.

Анекс 3. Дејтонског споразума који је конципиран за спровођење избора у Босни и Херцеговини који у члану 4. наводећи ко може имати бирачко право у Босни и Херцеговини је истакао да је то сваки грађанин који се појављује на попису становништва из 1991. године и да ће привремена изборна комисија ограничавајући и спроводећи прве изборе у Босни и Херцеговини у циљу сачињавања централног Бирачког списка као правну основу за утврђивање бирача користити попис становништва у Босни и Херцеговини из 1991. године.

Устав Федерације Босне и Херцеговине, поглавље IX, чланом 7. (утврђен Амандманом I) прописано је: „Објављени резултати Пописа становништва из 1991. године на одговарајући начин ће се користити за сва израчунавања која захтијевају демографске податке док се Анекс 7. у потпуности не проведе”.

Уставни суд БиХ у предмету број У 9/07 је рјешавајући захтјев Милорада Живковића - у вријеме подношења захтјева првог замјеника предсједавајућег Заступничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, донио Одлуку о допуствости и меритуму која је објављена у „Службеном гласнику БиХ“, број: 20/09, између осталог утврдио сљедеће:

а. Одлуком Високог представника ентитетима је наложено да ускладе своје законе и прописе везане за прикупљање, обраду и дистрибуцију статистичких података са одредбама овог закона. Високи представник је у уводу своје Одлуке дао разлоге за њено доношење, наводећи неопходност за успостављање система прикупљања поузданих и свеобухватних статистичких података за цијелу земљу који су од суштинског значаја за доношење процјена и процес одлучивања, затим испуњење међународних обавеза и учествовање у међународним односима, као и развој и економски просперитет Босне и Херцеговине.

б. Одлуком Високог представника ентитетима је наложено да, у складу са чланом III/5.б) Устава БиХ у року од 12 мјесеци од дана ступања на снагу Закона, започну преговоре како би сви аспекти статистике (прикупљање, обрада и дистрибуција) били у надлежности институција Босне и Херцеговине. Такођер, у новембру 2005. године, на основу одлуке Високог представника, закључен је Споразум о примјени јединствених методологија и јединствених стандарда при изради статистичких података Босне и Херцеговине којим су се, између осталог, ентитетски министри финансија обавезали да ће обезбиједити да овај Споразум на одговарајући начин побољша примјену Закона о статистици БиХ, на начин да, уколико је то потребно, иницирају измене постојећих ентитетских закона о статистици.

Нажалост, сви аспекти статистике (прикупљање, обрада и дистрибуција) нису стављени у надлежности институција Босне и Херцеговине, те је резултат тога и компромисно рјешење у Закону о попису становништва, домаћинстава и станова у БиХ 2013. године садржано у одредби члана 40. Закона који се односе на лица која живе у иностранству и не одражава „избјегла лица“ у складу са конвенцијом о избјеглим лицима, него само обухвата држављане Босне и Херцеговине који су одсутни дуже од дванаест мјесеци, а у конкретном случају се радило о категорији лица која се налази на школовању, студирању, стручном усавршавању, сезонском раду у иностранству или краћем раду на одређено вријеме у иностранству.

Изостављање наведене категорије становништва би се могло сматрати и кршењем универзалних људских права становника који су изостављањем из Закона о попису становништва фактички дискриминирани на што указује и пресуда у предмету Анастасо и други против Словеније – представка број 6502. - 13 од 17. новембра 2016. године и Курић и други против Словеније из 2012. године. Европски суд за људска права је констатовао кршење чланова 8., 13., и 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода из разлога што су одређене категорије становништва изостављене из пописа становништва, те је од Словеније затражено да успостави сва права за око 30.000 грађана Словеније уз новчану накнаду за свако лице у износу од 20.000 - 25.000 еура.

Члан 3.2 Изборног закона Босне и Херцеговине:

(1) Централни бирачки списак је јединствен, сталан и редовно се ажурира.

(2) У Централни бирачки списак уписују се држављани БиХ:

а) који су навршили 18 година;

б) који ће на дан одржавања избора навршити 18 година;

ц) који имају бирачко право у складу са овим Законом, а живе привремено у иностранству и

д) који имају бирачко право у складу са чланом 20.8 став (6) овог Закона.

Члан 20.8 Изборног закона Босне и Херцеговине, ставови (1) и (7):

(1) Све док Високи представник или Парламентарна скупштина БиХ не одлуче другачије, а у складу са ставом (7) овог члана, држављанин БиХ који има статус расељеног лица и који има бирачко право, може остварити своје право да се упише у Централни бирачки списак и да гласа лично, или у одсутности за општину у којој је имао пребивалиште према посљедњем попису становништва који је извршила држава Босна и Херцеговина, осим у случају када то лице може предочити доказ о промјени пребивалишта у складу са законом, у периоду од посљедњег пописа становништва који је извршила држава Босна и Херцеговина до тренутка када је то лице стекло статус расељеног лица, или лично за општину гдје има боравиште, под условом да је имало боравиште у тој општини најмање шест мјесеци прије дана избора.

(7) Посебна права предвиђена овим чланом за расељена и избјегла лица, по којима расељена и избјегла лица могу бити уписана у извод из Централног бирачког списка и гласати, престат ће на дан који утврди Високи представник. Ако Високи представник не донесе одлуку прије истека свог мандата, расељени и избјегли бирачи задржат ће посебна права док Парламентарна скупштина БиХ не одлучи другачије.

Високи Представник, а ни Парламентарна Скупштина Босне и Херцеговине сходно члану 20.8 Изборног закона у вези са Анексом 3. и Анексом 7. Дејтонског мировног споразума још увијек нису донијели одлуку у којој би се констатовало да је завршен повратак избјеглих и расељених лица у Босни и Херцеговини сходно Анексу 7., а у складу са пописом становништва из 1991. године, те је из тог разлога упитно да ли други попис извршен у Босни и Херцеговини има правне рефлексије на уставну структуру и изборни закон.

Анексом 10. Дејтонског мировног споразума, који подразумева цивилну имплементацију мировног споразума, Високом представнику је дат мандат и надлежност да у складу са чланом 2. надзире имплементацију мировног споразума, те да у складу са чланом 5. доноси одлуке које имају снагу Закона, као и да доноси све одлуке у вези провођења изборног процеса било да се ради о одредби законског карактера као допуна одговарајућег закона или законске норме која произлази из Устава било Босне и Херцеговине или ентитета па чак и да прилагоди одређену уставну норму у складу са Дејтонским мировним споразумом односно међународним конвенцијама и другим међународним документима као саставним дјелом мировног споразума који се могу директно примјенити у правном систему Босне и Херцеговине.

Зашто примјена Пописа становништва из 1991. године треба бити основа за имплементацију изборног процеса из 2018. године а не Попис становништва извршен у Босни и Херцеговини закључно са 2013. годином? Из разлога што Закон о попису становништва, домаћинстава и станова у Босни и Херцеговини из 2013. године у свом члану 8. указује да ће пописом становништва бити обухваћено уобичајено становништво. Наведени члан указује да попис становништва неће обухватити избјегло становништво из Босне и Херцеговине да би Попис становништва по међународним стандардима био потпун, односно како би могао одражавати стално становништво Босне и Херцеговине које би према међународним стандардима о Попису становништва требало да обухвати све категорије становништва Босне и Херцеговине, посебно избјеглу популацију која садржи једну трећину од укупног броја становништва Босне и Херцеговине који је пописан 1991. године. (Податак наведен из Одлуке Уставног Суда Босне и Херцеговине број У 9/11 од 23. 09. 2011. године. Одлука је разматрала питање Закона о држављанству Босне и Херцеговине, гдје је у тачки 36. наведене одлуке између осталог наведено „Уставни Суд наглашава да је Устав Босне и Херцеговине донесен у специфичним историјским околностима. Доношење Устава Босне и Херцеговине (који је један од Анекса – додатака међународног Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини подудара се са крајем ратних дјеловања у Босни и Херцеговини. Рат у Босни и Херцеговини је био основни узрок одласка у избјеглиштво великог броја држављана БиХ у друге земље). Према подацима Министарства за људска права и избјеглице Босне и Херцеговине, број избјеглица који тренутно живе ван Босне и Херцеговине једнак је једној трећини њеног предратног становништва“).

У члану 12. Закона о попису становништва у БиХ наведено је „лица из члана 11. Закона нису обавезна изјашњавати се о националној, етничкој и вјерској припадности.“, а члан 16 истог Закона говори да подаци прикупљени пописом ће се користити искључиво у статистичке сврхе, а да је наmjера законодавца била да се истовремено прикупљени подаци користе и за изборни процес он би био децидно наведен у Закону.

Треба посебно истаћи да члан 40. Закона о попису који се односи на лица која живе у иностранству не одражава „избјегла лица“, у складу са Конвенцијом о избјеглим лицима, него само обухвата држављане Босне и Херцеговине који су одсутни дуже од два мјесеца. У конкретном случају се радило о категорији лица која се налазе на школовању, студирању, стручном усавшавању, сезонском раду у иностранству или краћем раду на одређено

вријеме у иностранству, тако да предметни члан није обухватио избјегла лица која су због компромиса изостављена из закона о Попису становништва из 2013. године. Тако да из тих разлога Попис становништва из 2013. године нема квалификованост – прикладност за изборе како је то наведено у Члану IV Анекса 3. Дејтонског мировног споразума, у којем је између осталог наведено „Испуњење права избјеглице да гласа биће интерпретирано као потврда његове или њене намјере да се врати у Босну и Херцеговину. У периоду на дан избора повратак избјеглица би већ требао да буде у току омогућавајући им да учествују лично у изборима у Босни и Херцеговини“, као и „сваки грађанин Босне и Херцеговине од 18 година и старији чије се име појављује на попису становништва из 1991. године, имаће право да гласа у сугласности са изборним правилима и прописима“. Предње становиште потврђује члан 8. Закона о статистици Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, број 26/04 и 42/04), који у ставу 2. тачке (j) посебно наглашава „Када то државни органи буду сматрали неопходним Агенција ће координирати, планирање, вођење и објављивање резултата пописа становништва и домаћинства Босне и Херцеговине у складу са Опћим оквирним споразумом за мир у Босни и Херцеговини укључујући Анексе 7. и 10. Споразума“.

Закон о статистици Босне и Херцеговине предметном одредбом указује да резултати Пописа становништва укључују Анекс 7. Дејтонског мировног споразума, што даљим тумачењем предметне законске одредбе указује да Попис становништва ни у ком случају не може испустити избјегла лица из Босне и Херцеговине. Изостављање наведене категорије лица из пописа становништва Босне и Херцеговине, која није занемарива и која популација је оквирно наведена у Одлуци Уставног суда БиХ бр. У 9/11 значи кршење Конвенције о избјеглим лицима, затим универзалних људских права као и самој Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, гдје је у члану 2. Анекса IV Дејтонског споразума посебно наведено да „права и слободе одређене у Европској Конвенцији за заштиту људских права и основних слобода и њеним протоколима ће се директно примјењивати у Босни и Херцеговини и они ће имати приоритет над сваким другим Законом“. На предње указује и Одлука Европског суда у Стразбуру – представка бр. 65 - 020/13 од 17.11.2016. године Анастасов и други против Словеније као и Одлука Европског суда за људска права у Стразбуру од 26.06.2012. године у предмету Курић и други против Словеније, која је изоставила са свог пописа становништва и регистра држављанства око 30.000 грађана Словеније. Европски суд је закључио да је таквим поступком Словенија наведену категорију становништва довела у статус „избрисаног лица“ сматрајући да су прекршена људска права и основне слободе наведене категорије становништва и да су произвољном одлуком надлежних органа Словеније били лишени свог статуса лица са сталним бораваком након што је Словенија 1991. године прогласила независност.

Предње становиште утврђује и Одлука Уставног суда БиХ У 9/11 која обухвата у свом рјешавању категорију избјеглих лица којој категорији наведена Одлука омогућава задржавање сталног држављанства Босне и Херцеговине наведеној категорији лица која по основу држављанства Босне и Херцеговине имају активно и пасивно право гласа као држављани Босне и Херцеговине. Ово додатно указује да, члан 40. Закона о попису становништва, домаћинства и станова из 2013. године, не пописивањем наведене категорије становништва

као посебне статистичке јединице је указала да попис становништва из 2013. године нема квалификованост ни прикладност за изборе као што то има попис становништва из 1991. године.

Исто тако члан 8. став (2.), тачке j) Закона о статистици БиХ указује на компатибилност са чланом 20.8 Изборног закона Босне и Херцеговине, Поглавље 20 прелазне и завршне одредбе које указују да само Високи Представник или Парламентарна Скупштина Босне и Херцеговине могу донијети одлуку у вези категорије избјеглих и расељених лица која истовремено имају и бирачко право из разлога што став (7), члана 20.8 између осталог наводи „*по којима расељена и избјегла лица могу бити уписани у Извод из Централног бирачког списка и гласати, престат ће на дан који утврди Високи Представник, а ако Високи Представник не донесе одлуку прије истека свога мандата расељени и избјегли бирачи задржат ће посебна права док парламентарна скупштина БиХ не одлучи другачије*“. Па када се погледа члан 8. Закона о статистици БиХ „**Када то државни органи буду сматрали неопходним Агенција ће координирати, планирање, вођење и објављивање резултата пописа становништва и домаћинстава Босне и Херцеговине у складу са Општим оквирним споразумом за мир у Босни и Херцеговини укључујући Анексе 7. и 10. Споразума**“, то све недвосмислено указује да се на изборни процес не може примјенити док претходно Високи представник или Парламентарна Скупштина БиХ не одлучи о Анексу 7. Дејтонског мировног споразума који уз себе укључује и Анекс 3. и 10. Тек након рјешавања наведеног претходног питања, у складу са таквим прописима, нови попис становништва би могао имати квалификованост односно прикладност за будуће изборе.

Да би други попис извршен у Босни и Херцеговини имао правне рефлексије на уставну структуру и изборни закон, претходно Високи Представник или Парламентарна Скупштина Босне и Херцеговине сходно члану 20.8 изборног Закона у вези са Анексом 3. и Анексом 7. Дејтонског мировног споразума би био дужан и овлаштен донијети одлуку у којој би констатовао да је завршен повратак избјеглих и расељених лица у Босни и Херцеговини сходно Анексу 7. а у складу са Пописом становништва из 1991. године. Одлука Високог представника или Парламентарне Скупштине којом би се, осим констативања завршетка повратка расељених и избјеглих лица, такођер требао констативати статус и сва друга права за лица из Пописа 1991. године, која се не би појавила на другом попису становништва који би био организован након тако донесене одлуке Високог Представника . У својој таквој одлуци Високи представник или Парламентарна скупштина БиХ би се морали дотаћи питања пребивалишта односно боравишта таквих лица, држављанства таквих лица, њихових имовинских права, њихових политичких права, односно изборног права и констатовања да ли би таква лица сходно Попису 1991. године директно остала у раније сачињеном централном бирачком списку или не, што значи да би таква одлука Високог представника истовремено рјешавала и друга најосјетљивија људска права таквих лица која би могла погрешном одлуком изазвати велике правне посљедице.

Из наведених разлога Федерални завод за статистику осигурава чување и архивирање потпуне пописне грађе становништва из 1991. године, која представља архивску грађу трајног карактера, како би се несметано сходно

Анексу 3. Дејтонског мировног споразума могао одвијати изборни процес, и којем Попис становништва из 1991. године је чланом 4. Анекса 3. Дејтонског мировног споразума дао квалификованост и прикладност за изборни процес. Такођер наведени Попис становништва из 1991. године непосредно се одражава и на Анекс 7. Дејтонског мировног споразума јер се на основу Пописа становништва из 1991. године утврђивало пребивалиште или боравиште категорије избјеглих и расељених лица и њихове имовине и који Попис становништва из 1991. године је био основа за бирачки списак од 1996. године као и за рјешавања имовинских и других права избјеглих и расељених лица.

Предњи наводи између осталог могу се посматрати и са аспекта Одлуке Уставног суда БиХ У 10/14 од 04. 07. 2014. године којим је укинута Одлука Владе Републике Српске о вршењу провјере тачности и истинитости података приликом пријаве пребивалишта на територији Републике Српске уз констатацију Уставног суда БиХ да наведена одлука није у складу са чланом III/3.6 Устава БиХ у вези са чланом I/2, сматрајући да ентитетски органи не могу доносити подзаконске акте у провођењу Закона из надлежности државе у конкретном случају Закона о пребивалишту Босне и Херцеговине. Апелант је у свом захтјеву указујући на ненадлежност у доношењу наведених прописа, између осталог, истакао да предметна Одлука је утицала да се повратницима и расељеним лицима отежа поступак пријаве пребивалишта на основу државног Закона, што се сматрало повредом члана II/5 Устава БиХ и да су такви прописи могли посредно утицати на ограничење гласачког права држављана Босне и Херцеговине које своје бирачко право желе остварити на одређеној територији у Босни и Херцеговини, у конкретном случају у Републици Српској. Високи представник, дајући одговор Уставном суду БиХ у погледу предметног питања је између осталог истакао да шира међународна заједница изражава своју забринутост због ове ситуације која се тиче поштивања одлука које доносе институције Босне и Херцеговине, а која би Одлука о вршењу провјере тачности и истинитости података приликом пријаве пребивалишта на територији Републике Српске, а која би такође могла утицати и на провођење избора, слободу кретања у цијелој БиХ као и на друга права зајамчена Уставом Босне и Херцеговине, а на што указује и заједничка изјава Високог представника и Специјалног представника ЕУ и Амбасаде Сједињених Америчких Држава – изјава дата 08. 05. 2014. године у којој је између осталог наведено *„питање пребивалишта регулисано је на државном нивоу и да захтијева политичко и законско рјешење на том нивоу. Истовремено, морају се поштивати права повратника да се врате као и слобода кретања свих грађана Босне и Херцеговине. На цијелој територији БиХ морају се примјењивати јединствени стандарди а власт широм земље треба да примјењује постојећу легислативу једнако за све грађане, без икаквог облика дискриминације и на начин који гради повјерење јавности у рад власти“*.

Истакнуто је да је слобода кретања свих лица у Босни и Херцеговини нужан елемент држављанства Босне и Херцеговине. У том погледу, оспореном одлуком се стварају нове препреке за мобилност на цијелој територији Босне и Херцеговине, што утиче према званичним показатељима UNHCR-а да у БиХ још увијек има 84.500 интерно расељених лица и да најмање 27.419 избјеглица желе да се врате у своје пријератне општине.

OHR наводи да државни Закон о пребивалишту и боравишту осликава законску обавезу која произилази из Анекса 7. Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини и члана II/5 Устава БиХ, те да садржи једно цијело поглавље, то јесте поглавље којим се уређује такозвани режим олакшане пријаве за повратнике. Циљ овог поглавља јесте да се уклоне препреке за повратак избјеглица и расељених лица и спровођење Анекса 7. Општег оквирног споразума за мир у БиХ.

Из предњих навода OHR-а произилази да и радња пописа становништва представља најважнију статистичку радњу свих статистичких институција у Босни и Херцеговини и да се и на статистичке институције осликава законска обавеза која произилази из Анекса 7. и Анекса 3. као и других Анекса Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини.

Уставни Суд БиХ у својој одлуци У 14/12 од 26. марта 2015. године, је између осталог истако да извршење пресуда Европског суда за људска права у Стразбуру у предметима Сејдић – Финци, Зорнић те предмет Пилав, прво подразумејева измјене одредби Устава БиХ за које је утврђено да су дискриминаторне, а тек након тога одговарајуће Измјене изборног закона, због неусклађености Устава БиХ и Изборног закона с Европском конвенцијом коју је утврдио Европски Суд у цитираним предметима.

Слиједећи предњи став и посматрајући прописе за које је овлаштен Федерални завод за статистику тј., Закон о статистици у Ф БиХ, Закон о попису становништва, домаћинства, и станова у БиХ, Закон о статистици Босне и Херцеговине, затим друге одредбе које се непосредно односе или заснивају своје одлуке на Попису становништва, пребивалишту, боравишту или имплементацији имовинских права сходно Анексу 7. као и Анексу 3., Дејтноског мировног споразума а у вези са чланом 20.8 Изборног закона Босне и Херцеговине и члана 8. Закона о статистици БиХ недвосмислено указује да изостављање статистичке јединице избјеглих и расељених лица поводом Пописа становништва из 2013. године потпада под одредбе Устава БиХ и Европске Конвенције по питању дискриминације, због којих разлога правним тумачењем предњих навода са претходно наведених ставовима Уставног Суда БиХ, произилази да управо из дискриминаторских разлога и неукључивања у попис становништва лица из Анекса 7. Дејтноског мировног споразума, поступајући по једнаким принципима, требало би закључити, да у конкретном случају ова правна ситуација налаже да се прво измјене одредбе Устава БиХ, па тек након тога одговарајуће измјене изборног Закона. Даље слиједи, посматрајући област Пописа становништва и статистике да је потребно спровођење новог пописа становништва који би обухватио избјегла и расељена лица из Анекса 7. Дејтноског мировног споразума (тренутно / сада диксириминирана лица) након чега би претходиле одлуке Високог Представника или Парламентарне Скупштине БиХ које би имале правну снагу Уставних Амандмана да би се извршиле одговарајуће измјене Изборног закона БиХ, што све указује на квалификованост Пописа становништва из 1991. за изборни процес у БиХ.

Исто тако, Завод запажа како је Дејтонски мировни споразум, међународни споразум, то исти има супремацију и предност у односу на било који пропис домаћег права, па тако и предност у односу на Изборни закон или одлуке ЦИК-а као и у погледу других прописа. У наведеним околностима, међународно право има предност и обавезује (Дејтонски мировни споразум) у случају да се накнадно донесе противан Закон и то по начелу да је старији специјални Закон или Споразум (Анекс 3., Анекс 4., Анекс 7. или Анекс 10.) и јачи од новијег генералног закона или другог прописа.

По предњем стајалишту међународног права, Законодавац уређујући неку материју генерално не може имати намјеру да нешто мијења за она лица у погледу којих су односи већ уређени међународним споразумом. Све то потврђује правно правило међународног права, да се закон не примјењује ако се странка може позвати на противан пропис или одлуку у предметном међународном споразуму. По становишту међународног права, само када се укине међународни споразум или одређени његови дијелови, тек након тога, донесени нови закон се из те области може примјенити у пракси тј. у правном поретку односне државе.

Примат међународног права је неспорно утврђен и у Анексу 4. Дејтонског мировног споразума, гдје се изричито наводи да је Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода те њени протоколи ће се директно примјењивати у Босни и Херцеговини као и свих 15 (петнаест) Међународних конвенција из **Анекса 1 – Додатног споразума о људским правима који ће се примјењивати у Босни и Херцеговини**, па и са тог аспекта, Попис становништва из 2013. године **нема прикладност нити квалификованост** за изборни процес у Босни и Херцеговини, из разлога што није проведен у складу с Дејтонским мировним споразумом, односно у складу са Анексом 7., због којих разлога изостављајући приликом пописа **статистичку јединицу избјеглих и расељених лица**, по међународном праву такав попис се аутоматски сматра противним међународном споразуму тј. Дејтонском мировном споразуму, због који разлога Попис становништва 1991. године има квалификованост и прикладност за изборни процес.

Попис становништва из 2013. године, изостављајући статистичку јединицу избјеглих и расељених лица, директно је противан члану II став (4) Анекса 4. Устава Босне и Херцеговине и Међународним конвенцијама и споразумима пописаним у Анексу 1. Устава БиХ, који указује: да ће се осигурати уживање права и слобода са највећим нивоима међународно признатих људских права и основних слобода свим особама у Босни и Херцеговини без дискриминације на било којој основи, што све указује да је изборни процес по 2013. години директно противан напријед наведеном члану II Анекса 4. Дејтонског мировног споразума, као и Међународним конвенцијама споразумима из Анекса 1. Устава Босне и Херцеговине, гдје се посебно наводе Конвенција у вези са статусом избјеглица из 1991. и њен протокол из 1966, затим Међународна конвенција из 1965. године о елиминацији свих облика расне дискриминације, Међународног пакта о грађанским и политичким

правима из 1966. године и његови опциони - додатни протоколи из 1966. и 1989. године као и преамбулом Анекса 4. Устава БиХ гдје је посебно наведено да је Устав БиХ вођен циљевима и начелима повеље Уједињених Нација, затим Универзалном декларацијом о људским правима, Међународним уговорима о грађанским и политичким, те економским социјалним и културним правима, као и Декларацијом о правима особа које припадају националним или етничким, вјерским и језичком мањинама те другим инструментима људских права.

Уставом Федерације Босне и Херцеговине, поглавље IX, чланом 7. (утврђен Амандманом ЛИ) прописано је: *„Објављени резултати Пописа становништва из 1991. године на одговарајући начин ће се користити за сва израчунавања која захтијевају демографске податке док се Анекс 7. у потпуности не проведе“*.

Узимајући у обзир да Високи Представник, односно Парламентарна скупштина БиХ, сходно члану 20.8. нису донијели такву одговарајућу одлуку, то се из тих разлога Попис становништва у Босни и Херцеговини извршен 2013. године не може примијенити на изборни процес и редовне изборе одржане у 2018. години.

Напомињемо да је Федерални завод за статистику овлаштен да тумачи податке Пописа становништва из 1991.године јер је између осталог и правни слиједник Републичког завода за статистику СРБиХ који је провео наведени попис становништва.

Чланом 20. Закона о министарствима и другим органима државне управе Републике Босне и Херцеговине („Службени лист РБиХ“ број: 15/94) прописано је да ће тадашњи Државни завод за статистику вршити стручне и друге послове који се односе на статистичка истраживања у Републици који је на основу Закона о републичким министарствима и другим органима републичке управе („Службени лист Р БиХ“ бр. 3/96 и 9/96 наставио са радом као републичка управна организација која је вршила и функцију федералне управне организације, те је након 1996. године преименован у Федерални завод за статистику који врши функцију само федералне управне организације.

Из напријед наведених одредби Закона о министарствима и другим органима државне управе Републике Босне и Херцеговине недвосмислено се може закључити да је Федерални завод за статистику преузео сва права и обавезе ранијег Републичког завода за статистику СРБиХ, а у складу са тим и обавезу да тумачи статистичке податке пописа становништва 1991.године.

Међународни посматрачки тим је у свом завршном Извјештају Управног одбора – Операције Међународног Мониторинга за попис становништва домаћинстава и станова – Финални Извјештај – оцјена из октобра 2016. године, тачка 197. навео: **“Код следећег пописа, веома је значајна препорука да се укључи посебна активност која ће дозволити свим грађанима који живе у иностранству да буду дио пописних активности и да се води рачуна да се они рачунају као резидентно становништво.”**

Напријед наведено недвосмислено упућује на то да Пописом становништва из 2013. године није било обухваћено становништво дефинисано

чланом 8. став 2. тачка (j) Закона о статистици БиХ, односно нису пописана лица из Анекса 7. Дејтонског споразума те сходно Анексу 3. Попис из 2013. године нема квалификованост ни прикладност за изборе.

Зашто дато стручно мишљење у погледу прикупљених података и информација има обавезни карактер, додатно указује члан 3., члан 4., члан 5. и 8. став (2) Закона о статистици у Федерацији Босне и Херцеговине, гдје је између осталог, наведено да *„подаци и информације значајне за статистику добијају се употребом савремених статистичких метода и техника и кориштењем јединствених статистичких стандарда и методологија“* као и да *„подаци и информације добивени као резултат статистичких истраживања представљају званичне податке и обавезно се користе при утврђивање заједничких основа и мјерила са одређивањем права, и одговорности“* као и да *„Органи власти у Федерацији, политичке странке и друге интересне групе обавезују се да ће поштовати принципе утврђене овим законом и да неће вршити утицај на руководиоца и службенике статистичких органа приликом обављања њихових задатака“*, што све недвосмислено указује да стручно тумачење података и информација дато у виду стручног мишљења има обавезујући карактер за све органе власти, како то прихвата пракса и теорија управног права, како слиједи:

i. У посебне државне организације спадају Заводи, који се оснивају за вршење одређених стручних и других послова који захтијевају примјену стручних и научних метода рада и са њима повезаних управних послова, те су истовремено самостални и независни органи у вршењу послова из своје надлежности. Стручно тумачење оваквих државних организација истовремено према врстама правних аката органа јавне управе спадају у спољне – екстерне акте органа јавне управе због тога што изазивају правно дејство ван оквира саме јавне управе и ови акти (стручна тумачења података на основу законских овлаштења) обавезују правне субјекте којима су упућени и правно дејство ступа пријемом акта од стране органа којем је упућен.

ii. Закон о статистици Федерације Босне и Херцеговине, чланом 9. ставом (4). и (6)., дао је овлаштење да Завод одлучује у оквиру Закона остављајући му одређену слободу у одлучивању то јесте тумачењу – оцјени одређених правних ситуација, у конкретном случају тумачењу података који се односе на попис становништва и оцјену извршеног пописа. Из тих разлога, члан 9. Закона о статистици Ф БиХ са аспекта врсте правних норми има карактер безусловне правне норме и која подјела се темељи на чињеници да је одређена друштвена ситуација на коју се норма односи већ наступила или евентуално није. Ако није ступио догађај, норма је условна, а како је попис извршен и дати подаци пописа, Завод дајући тумачење поступа по безусловној правној норми тј. по овлашћујућој норми која датом тумачењу тј. стручном мишљењу даје карактер обавезности (облигатности).

iii. У правној пракси се каже да су то овлашћујуће норме у односу на грађане али су оне наређујуће за државне органе који су дужни осигурати ефикасност норми за грађане. (нпр. одредити тумачењем квалификованост и прикладност одређеног пописа становништва за изборни процес грађана).

iv. Правном адресату – Заводу, у складу с чланом 9. Закона о статистици Ф БиХ дата је могућност да тумачењем између двије или више могућности правних ситуација удовољи само једној одређеној правној ситуацији, у конкретном случају да између пописа становништва из 1991. године и 2013. године одреди тумачењем који је попис становништва квалификован и прикладан за изборни процес, и које тумачење се у правној пракси саобраћаја између државних органа мора извршити тј. има обавезну правну снагу у процесу материјализације права.

v. У оваквим случајевима, Завод као орган управе врши конкретизацију правних ситуација својим актом и тако се сматрају као тумачи права у његовој примјени у конкретним правним ситуацијама које улазе у надлежност Завода као што је тумачење података а посебно података Пописа становништва као најважније статистичке и управне јединице у надлежности статистичких институција.

Посебно желимо истаћи да је Попис становништва из 1991. године Привремена изборна комисија, формирана на основу Анекса 3. Дејтонског мировног споразума као први орган за провођење избора у Босни и Херцеговини, је прилагођен Попис становништва за прву употребу користила на изборима одржаним 14.09.1996. године и који је као такав користила у свим будућим изборним процесима. Након тога, у Правилима и прописима за општинске изборе из 1997. године („Службени гласник БиХ“, бр. 19/1997 од 11.06.1997.године) у свом члану 5. који регулише активно и пасивно бирачко право и регистар бирача – Поглавља II је наведено *„било који грађанин Босне и Херцеговине који има 18. година или је старији а чије се име појављује на Попису становништва у Босни и Херцеговини из 1991. године имаће право да гласа у складу са Изборним правилима и прописима. Да би остварио своје право да гласа, бирач, како је дефинисан у овом члану се мора регистрирати да гласа у току периода регистрације бирача у складу са Правилима и прописима“*. У члану 6. наведених Правила и прописа из 1997. године је посебно наведено:

a. *„Попис становништва из 1991. године, како је прилагођен за употребу на Изборима 14. септембра 1996. године, користиће се као основа за регистрацију бирача и биће на располагању у свим центрима за регистрацију бирача за вријеме регистрације бирача. Да би остварио своје бирачко право, сваки се бирач мора регистровати за гласање у центру за регистрацију бирача.“*

b. *„особље за регистрацију бирача ће потврдити да се име лица налази на Попису становништва из 1991. године како је прилагођен за изборе 14. септембра 1996. године и регистроват ће то лице. Сваки бирач ће бити распоређен на одређено бирачко мјесто и добит ће потврду са печатом, која ће бити сачувана до дана одржавања избора на којој ће бити назначено његово име, пол, идентификациони број бирача и број бирачког мјеста“*.

Такођер, приликом избора одржаних 12. и 13. септембра 1998. године сачињена су нова Правила и прописи објављени у „Сужбеном гласнику БиХ“ бр. 15/98 од 10. 08. 1998. године гдје је такођер члан 2. тачка (5) опште правило за право гласа слиједило ранија правила у погледу кориштења Пописа становништва из 1991. године како је био прилагођен први пут за употребу на изборима од 14. септембра 1996. године, да би након тога такођер по истим правилима и принципима то правило било кориштено и приликом општинских избора од 8. априла 2000. године који су проведени по Правилима и прописима објављеним у „Службеном гласнику БиХ“ бр. 1/2000, 2/2000 и 7/2000. Након проведених посљедњих избора из 2000. године, сходно Анексу 3. Дејтонског мировног споразума, OSCE односно Привремена изборна комисија пренијели су своја овлаштења домаћим властима за наставак даљег провођења демократских избора у Босни и Херцеговини, па је тако 2001. године усвојен Изборни закон Босне и Херцеговине који је слиједио правила и прописе Привремене изборне комисије из Анекса 3. и Анекса 7. Дејтонског мировног споразума и на основу наведеног Закона формирана Централна изборна комисија Босне и Херцеговине као централно изборно тијело за спровођење свих избора у Босни и Херцеговини.

Према томе, Централна изборна комисија, као правни слиједник Привремене изборне комисије, располаже са подацима Пописа становништва из 1991. године који је прилагођен први пут за употребу за Изборе од 14. септембра 1996. године који је након тога допуњаван кроз изборне процесе 1997., 1998. и 2000. године, када су сва овлаштења Привремене изборне комисије заједно са утврђеним централним бирачким списом бирача у Босни и Херцеговини и ван граница Босне и Херцеговине пренијета на Централну изборну комисију.

Прерачунавање пописа становништва спада у правну радњу додјеле мандата. Систем разврставања података пописа становништва за изборни процес је само овлаштена вршити Изборна комисија, зашто постоји континуитет из Правила и прописа из 1996. године и 1998. године када је у Поглављу 6 – Додјела мандата у члану 6.15 – Формула за пропорционалну заступљеност приказан, између осталог, у Правилима и прописима – ДОДАТАК А као примјер кориштења формуле пропорционалне заступљености из члана 6.15 као и да је Привремена изборна комисија водећи се принципима Пописа становништва из 1991. године вршила израчунае за додјелу мандата за законодавна тијела Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, Представнички Дом Парламента Ф БиХ, Народну скупштину РС-а, Кантоналне скупштине у Ф БиХ и опћинске органе власти по Принципу пропорционалне заступљености. Користећи такве податке, у вези Пописа становништва из 1991. године и своју изборну методологију, Привремена изборна комисија утврдила је број и распоdjелу делегата у Дом народа Парламента Ф БиХ, да би по истом принципу именовање делегата у Дом народа Парламента Ф БиХ наставила и Изборна комисија Босне и Херцеговине.

Због наведених разлога Федерални завод за статистику, као стручни и неовисни орган, није овлаштен да узимајући у обзир Попис становништва врши разврставање података у циљу именовања делегата у Дом народа Парламента Ф БиХ, из разлога што би из стручне и независне надлежности прешао у правно – политичку односу изборно – политичку надлежност, за које разврставање и

методологију у складу са правним прописима и Пописом становништва из 1991. године је овлаштена вршити Централна изборна комисија, с тим да је Федерални завод за статистику на основу предњих навода овлаштен дати стручно тумачење око квалификованости и прикладности одређеног Пописа становништва за изборни процес а што је **Завод у складу са законским прописима и дао своје стручно стајалиште (тумачење података и информација) да је за изборни процес правно валидан само Попис становништва из 1991. године.**

Стручно мишљење у складу са законским образложењима датим у Стручном мишљењу – тумачењу је обавезујуће за све правне субјекте којима је такво стручно тумачење упућено.

Сходно принципу законитости и уставности, Попис становништва из 1991. године може бити правни темељ за имплементацију изборног процеса из 2018. године, из разлога што је изборни процес започет по Попису становништва из 1991. године, затим Анексу 3. и 7. Дејтонског мировног споразума, па се као такав може само имплементирати по постојећем изборном закону који за правну основу има Попис становништва из 1991. године.

