

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-27/22**, rješavajući zahtjeve **Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, i Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelja Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, za donošenje privremene mjere, na temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka e) i članka 64. stavak (1) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik BiH“ broj 94/14), u sastavu::

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 1. i 2. prosinca 2022. godine donio je

## ODLUKU O PRIVREMENOJ MJERI

Odbijaju se kao neutemeljeni zahtjevi **Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, i Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelja Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, za donošenje privremene mjere.

### Obrazloženje

#### I. Uvod

1. Željko Komšić, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj Komšić), podnio je 11. listopada 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu usuglašenosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine br. CXI., CXII., CXX., CXXI., CXXVIII. („Službeni glasnik FBiH“ broj 79/22, u daljnjem tekstu: amandmani) i čl. od 1. do 5. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 67/22, u daljnjem tekstu: Izmjene Izbornog zakona) koje je nametnuo visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu (u daljnjem tekstu: visoki predstavnik) odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. listopada 2022. godine. Navedeni zahtjev je registriran pod brojem *U-27/22*.
2. Podnositelj zahtjeva je također, na temelju članka 64. Pravila Ustavnog suda, podnio i zahtjev za donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud a) obustavio provođenje izbornih rezultata i b) obustavio izvršenje osporenih odredaba do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o njegovom zahtjevu.
3. Šefik Džaferović, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelj Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj Džaferović), podnio je 26. listopada 2022. godine Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu usuglašenosti sa Ustavom BiH amandmana od CX. do CXXX. i Izmjena Izbornog zakona. Navedeni zahtjev je registriran pod brojem *U-30/22*.

4. Također, podnositelj Džaferović je, na temelju članka 64. Pravila Ustavnog suda, zatražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom će se „obustaviti primjena osporenih propisa do donošenja konačne odluke Ustavnog suda“.

## **II. Spajanje predmeta**

5. Ustavni sud je, u skladu sa člankom 32. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, donio odluku o spajanju navedenih zahtjeva o kojima će voditi jedan postupak i donijeti jednu odluku o privremenoj mjeri pod brojem U-27/22.

## **III. Zahtjevi**

### **1. Navodi iz zahtjeva u predmetu broj U-27/22**

6. Podnositelj Komšić smatra da amandmani CXI., CXII., CXX., CXXI., CXXVIII. i čl. od 1. do 5. Izmjena Izbornog zakona koje je nametnuo visoki predstavnik odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. listopada 2022. godine nisu u skladu s odredbama čl. I/2., II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i člankom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

#### **a) Navodi o neustavnosti amandmana CXI. i CXII. i čl. 2., 3., 4. i 5. Izmjena Izbornog zakona**

7. Podnositelj zahtjeva osporava amandmane CXI. i CXII. i čl. 2., 3., 4. i 5. Izmjena Izbornog zakona koji se odnose na povećanje broja delegata (80) u Domu naroda Parlamenta FBiH (u daljnjem tekstu: Dom naroda) iz svakog konstitutivnog naroda (po 23) i Ostalih (11), koje biraju kantonalne skupštine, proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva. Podnositelj zahtjeva smatra da osporene odredbe nisu u skladu sa čl. I/2., II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

8. Podnositelj zahtjeva tvrdi da osporene odredbe u praksu uvide garancije da su „konstituentni“ narodi izabrani s teritorija gdje su većina. Na taj način su, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, demokratski procesi u potpunosti s borbe političkih stranaka za mjesta u Zastupničkom domu Parlamenta FBiH (u daljnjem tekstu: Zastupnički dom) preusmjereni na izborni proces u kojem je jedino bitno osigurati većinu u odgovarajućem klubu u Domu naroda. To, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, dovodi do mogućnosti da politička stranka nema niti jednog zastupnika u Zastupničkom domu, ali bi mogla, u okviru kantonalnih skupština, osvojiti dovoljan

broj mandata za Dom naroda i upravljati političkim procesima u cijeloj FBiH, a time i na državnoj razini. Podnositelj zahtjeva smatra da ako je visoki predstavnik imao namjeru da zaštiti eventualno ugrožene pripadnike konstitutivnih naroda, onda bi bilo logično da se većina tih predstavnika bira iz sredina u kojima se oni nalaze u relativno „manjinskom“ položaju, kako bi, kroz poziciju u Domu naroda, mogli zaštititi svoja prava, što je i svrha tog tijela.

9. Dalje, podnositelj zahtjeva navodi da je nedopustivo u Izbornom zakonu imati sustav u kojem se na bazi korištenja neparnih brojeva 1, 3, 5, 7, 9... (što je zapravo metoda Sainte-Laguë) stvara određeni količnik vrijednosti svakog konstitutivnog naroda i Ostalih u svakom kantonu, te se na temelju toga izračunava broj mandata konstitutivnih naroda koji se delegiraju iz kantonalnih skupština. Takav izračun, kako to tvrdi podnositelj zahtjeva, za konačnu posljedicu ima nejednaku vrijednost građana na individualnoj razini, jer bi svaki od njih bio tretiran kroz količnik konstitutivnog naroda ili grupacije. Time se težište za formiranje vlasti fokusira isključivo na Dom naroda i osvajanje većine po klubovima konstitutivnih naroda uz potpuno zanemarivanje uloge manjina i građana koji, suštinski, nemaju nikakav utjecaj na formiranje vlasti. Podnositelj zahtjeva smatra da je tako stvorena situacija u kojoj samo etničke političke stranke imaju kontrolni paket mjesta u Domu naroda. To dovodi do istiskivanja iz vlasti građanski orijentiranih političkih stranaka, te njihovog potpunog političkog i društvenog marginaliziranja. Podnositelj zahtjeva, također, naglašava da su domovi naroda glavna smetnja za ostvarenje demokratske volje građana koja se ostvaruje kroz većinsko odlučivanje u zastupničkim organima zakonodavne vlasti. Smatra da se nametnutim odlukama uloga Doma naroda dodatno ojačava povećanjem broja zastupnika koji se pretežno biraju s teritorija na kojima jedan narod (etnička grupa) već ima većinu, čime se „cementiraju etničke podjele“.

10. Također, podnositelj zahtjeva smatra da donošenje izmjena Ustava FBiH i Izbornog zakona samo po sebi predstavlja grubo kršenje demokratskih procedura. Naime, okolnost da je visoki predstavnik nakon izbora promijenio važeća pravila, prema njegovom shvaćanju, dovela je do toga da glasači u vrijeme glasanja nisu bili upoznati s odlukom visokog predstavnika i nisu mogli ni znati za što u stvarnosti glasaju. Da su znali, vrlo vjerojatno bi njihova izborna volja bila potpuno drugačija, kao i poruke koje bi političke stranke, učesnice na izborima, slale svojim glasačima. S obzirom na to, podnositelj zahtjeva smatra da je visoki predstavnik „prevario birače“ jer je izmjene Ustava FBiH i Izbornog zakona donio u „noći održavanja izbora“. U tom pogledu, u zahtjevu se ukazuje na odluku Vrhovnog suda Sjedinjenih Američkih Država (SAD) u predmetu *Purcell v. Gonzalez*, u kojoj je utvrđeno tzv. Purcell načelo i poništene su izmjene izbornih pravila donesenih neposredno pred izbore. Podnositelj zahtjeva ističe da, iako se to načelo u kontekstu SAD-a

uglavnom primjenjuje kada sudovi svojim odlukama mijenjaju izborna pravila, ono je *mutatis mutandis* primjenjivo na bilo kakvo mijenjanje izbornih pravila neposredno prije izbora. Također, podnositelj zahtjeva je ukazao na praksu Europskog suda u predmetima *Paschalidis, Koutmeridis i Zaharakis protiv Grčke* (predstavke br. 27863/05, 28422/05 i 28028/05, presuda od 10. travnja 2008. godine), *Ekoglasnost protiv Bugarske* (predstavka broj 30386/05, presuda od 6. studenog 2012. godine) navodeći da je stav Europskog suda da iznenadne i neočekivane izmjene pravila za izračun glasova mogu dovesti do kršenja članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Osim toga, podnositelj zahtjeva smatra da je to postupanje suprotno Kodeksu dobrog vladanja izbornim pitanjima (u daljnjem tekstu: Kodeks) koji je usvojila Europska komisija za demokraciju putem prava (u daljnjem tekstu: Venecijanska komisija) na 51. plenarnoj sjednici 2002. godine, prema kojem je temeljno načelo da izborna pravila moraju biti stabilna i da ih ne treba mijenjati prečesto, odnosno da se elementi izbornog zakona, naročito izborni sustav, sastav izbornih komisija i utvrđivanje granica izbornih jedinica smiju mijenjati najkasnije godinu dana uoči izbora.

**b) Navodi o neustavnosti amandmana CXX. i CXXI. i čl. 1. Izmjena Izbornog zakona, Poglavlje 9A, u odnosu na čl. 9.13., 9.14., 9.15., 9.17., 9.18. i 9.19.**

11. Podnositelj zahtjeva smatra da su odredbe amandmana CXX. i CXXI. i članak 1. Izmjena Izbornog zakona, Poglavlje 9A, u odnosu na čl. 9.13., 9.14., 9.15., 9.17., 9.18. i 9.19., koje se odnose na postupak predlaganja i imenovanja predsjednika i dopredsjednika FBiH, suprotne odredbama članka čl. I/2., II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članka 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

12. Te navode podnositelj zahtjeva prvenstveno temelji na tvrdnji da je visoki predstavnik nametnuo slične odredbe Ustava FBiH za koje je Ustavni sud u Odluci o dopustivosti i meritumu broj U-14/12 od 26. ožujka 2015. godine (dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)) već utvrdio da nisu u skladu sa Ustavom BiH i Europskom konvencijom (IV.B.1. članak 2. st. 1. i 2.) jer ne omogućavaju pripadnicima Ostalih kandidiranje za predsjednika i dopredsjednike FBiH. Međutim, Ustavni sud u toj odluci nije ukinuo sporne odredbe ustava oba entiteta i Izbornog zakona, odnosno nije naložio Parlamentarnoj skupštini BiH da izmijeni Izborni zakon, niti entitetima da izmijene svoje ustave radi usuglašavanja sa Ustavom BiH dok u domaćem pravnom sustavu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima bi se okončala postojeća neusklađenost Ustava Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona sa Europskom konvencijom i presudama Europskog suda.

13. Podnositelj zahtjeva dalje ukazuje da se promjene koje je uveo visoki predstavnik odnose samo na potrebni broj glasova u okviru klubova konstitutivnih naroda za izbor predsjednika i dopredsjednika FBiH, uz isključivanje Ostalih kao mogućih kandidata za te dužnosti. U ovom dijelu podnositelj zahtjeva navodi opća razmatranja o demokraciji i pluralizmu (str. 20–22.), a zatim (na str. 22–24.) podnositelj opširno izlaže odredbe Ustava Bosne i Hercegovine, Europske konvencije i članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju kojima se zabranjuje diskriminacija, te kako se diskriminacija ispituje. Zatim, podnositelj konstatira da su navedenim odredbama Ostali dovedeni u identičnu situaciju kao i prije usvajanja tih odluka visokog predstavnika. Naime, oni i dalje nemaju mogućnost kandidirati svog kandidata za predsjednika ili dopredsjednika FBiH, niti imaju bilo kakvu ulogu u predlaganju kandidata, što se obavlja isključivo u okviru klubova konstitutivnih naroda. Podnositelj zahtjeva se poziva na odluke Europskog suda u predmetima *Sejdić i Finci*, *Zornić*, *Pilav*, *Šlaku i Pudarić protiv BiH*, te smatra da su u konkretnom slučaju Ostali diskriminirani zato što su različito tretirani jer im je uskraćeno pravo da ravnopravno sudjeluju u vršenju funkcija predsjednika i dopredsjednika FBiH.

**c) Navodi o neustavnosti Amandmana CXXVIII.**

14. Podnositelj zahtjeva dalje smatra da se odredbama Amandmana CXXVIII utvrđuju dva potpuno različita popisa stanovništva kao osnov za formiranje Doma naroda kao dijela zakonodavnog organa vlasti, s jedne i izvršne vlasti, s druge strane, što je suprotno čl. I/2., II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

15. U tom dijelu podnositelj ukazuje da se osporenim amandmanom primjenjuje „posljednji popis“ za formiranje Doma naroda, uz zadržavanje popisa stanovništva iz 1991. godine kao „osnova za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke“. Drugim riječima, popis iz 1991. godine predstavlja osnov za formiranje izvršnih organa vlasti i demografske proračune, a posljednji popis iz 2013. godine visoki predstavnik koristi isključivo za formiranje Doma naroda. Korištenje popisa iz 1991. godine ima cilj da se spriječi legaliziranje ishoda i rezultata etničkog čišćenja u BiH, odnosno do implementacije Aneksa VII. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Dejtonski sporazum), kojim se zahtijeva povratak svih prognanih u njihove prijeratne domove i mjesta življenja. Prema ocjeni podnosioca zahtjeva, visoki predstavnik na taj način uvođenjem popisa iz 2013. godine nesvjesno legalizira ishod etničkog čišćenja i neformalno proglašava Aneks VII. okončanim, što je neprihvatljivo.

16. Također, u zahtjevu se dalje ističe da se ne može odvojiti uspostava Doma naroda kao zakonodavnog organa od organa uprave i organa izvršne vlasti, a pri tome koristiti različite metode i

osnove popunjavanja tih organa zato što struktura izvršne vlasti mora predstavljati refleksiju strukture zakonodavne vlasti. Prema tvrdnji podnositelja, tim odredbama se narušava načelo demokracije zato što se uspostavlja sastav institucija koji ne odgovara strukturi stanovništva, a posebno ne odgovara onoj strukturi stanovništva iz 1991. godine. Zbog toga smatra da je očito da je visoki predstavnik pod svaku cijenu želio uspostaviti neki novi Dom naroda, koji odgovara zamišljenoj projekciji njegovog sastava koji, u uvjetima poslijeratnog društva, u biti, etnički homogenizira stanovništvo u određenim dijelovima Bosne i Hercegovine i na taj način dodatno „cementira podjelu zemlje po etnički homogeniziranim linijama“. Dakle, očiti cilj visokog predstavnika je osiguranje kontrole nad Klubom Hrvata u Domu naroda isključivo za HDZBiH, a da pri tome, zadržavanjem popisa iz 1991. godine kao temelja za formiranje izvršne vlasti, zadrži kontrolu nad još jednim ministarstvom u Vladi FBiH. Također se ističe da je osnovni motiv visokog predstavnika bio da udovolji zahtjevima koji su dolazili iz Vlade Republike Hrvatske (RH) kojom vlada HDZRH, koji je pružio ključnu diplomatsku potporu za jačanje političke pozicije HDZBiH u Bosni i Hercegovini.

## **2. Navodi iz zahtjeva u predmetu broj U-30/22**

17. Podnositelj zahtjeva Džaferović smatra da svi amandmani i Izmjene Izbornog zakona koje je nametnuo visoki predstavnik odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. listopada 2022. godine nisu u skladu sa odredbama čl. I/2. i II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

### **a) Navodi o suprotnosti osporenih propisa sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine**

18. Podnositelj zahtjeva navodi da je procedura stupanja na pravnu snagu odluka visokog predstavnika od 2. listopada 2022. godine suprotna demokratskim načelima iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, i to načelima vladavine prava, pravne sigurnosti i legitimnog očekivanja. U tom pogledu, podnositelj zahtjeva tvrdi da je visoki predstavnik nametanjem odluka tijekom „izborne noći“ i njihovim stupanjem na snagu postupio suprotno načelu pravne sigurnosti na način da proceduru stupanja na pravnu snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona nije prilagodio intenzitetu, opsegu i značaju koji nametnuti akti imaju na pravni i politički život u Bosni i Hercegovini.

19. Također, podnositelj zahtjeva se pozvao na stavove Europskog suda iz presuda *The Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (broj 6538/74, toč. 49. i dalje, presuda od 6. studenog 1980. godine) i *Lindon, Otchakovsky-Laurens i July protiv Francuske* (predstavke br. 21279/02, 36448/02, toč. 42. i dalje, presuda od 22. listopada 2007. godine), *Ždanoka protiv Latvije*

(predstavka broj 58278/00, toč. 115. i dalje, presuda od 16. ožujka 2006. godine) i *Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (predstavka broj 74025/01, točka 58., presuda od 6. listopada 2005. godine). U svezi s tim presudama, podnositelj zahtjeva je citirao izjavu člana Središnjeg izbornog povjerenstva Željka Bakalara od 7. listopada 2022. godine objavljenu u medijima pod naslovom „Centralna izborna komisija još ne zna kako sprovesti Schmidtove odluke“. Na temelju navedenog podnositelj je izveo zaključak da ni Središnje izborno povjerenstvo (u daljnjem tekstu: SIP) nema dovoljno jasan, precizan i predvidljiv propis koji može provesti, što ukazuje na povredu načela pravne sigurnosti.

20. Nadalje, podnositelj zahtjeva smatra da je osporenim odredbama narušeno načelo „legitimnog očekivanja“ jer su osporeni akti nametnuti u izbornoj noći, bez roka i razdoblja prilagođavanja. Pri tome, mnoge radnje u izbornom procesu, kako obrazlaže, kao što su sačinjavanje izbornih lista i nominacija kandidata, nisu mogle biti provedene prema novim propisima. Zatim, podnositelj zahtjeva se pozvao na praksu Suda pravde Europske unije (EU), te je istaknuo da se može zaključiti da bi na razini EU ili država članica bilo suprotno, ne samo domicilnim ustavima i zakonima već i pravnoj stečevini EU, donošenje akta ili iznenadno mijenjanje procedura koje bi iznevjerile legitimno očekivanje građana da će pravo biti jednako primijenjeno i da su svi jednaki pred zakonom.

21. U tom kontekstu podnositelj ističe da je SIP, na sjednici 4. svibnja 2022. godine, usvojio akt „Naputak o rokovima i redoslijedu izbornih aktivnosti za Opće izbore 2022. godine koji će se održati u nedjelju 2. listopada 2022. godine“ (u daljnjem tekstu: Naputak). U članku 2. stavak (2) tog Naputka određeno je razdoblje od 22. lipnja 2022. godine do 4. srpnja 2022. godine u 16 sati, do kada svi politički subjekti moraju podnijeti kandidatske liste. U skladu s tim, politički subjekti su svoja legitimna očekivanja temeljili na odredbama Izbornog zakona i Ustava FBiH koji su bili na pravnoj snazi 4. srpnja 2022. godine i na temelju tih propisa su sastavljali svoje izborne liste i planirali posredne izbore za delegate u Dom naroda. U tom pogledu, podnositelj Džaferović navodi da je „legitimno očekivanje političkih stranaka iznevjereno“ onda kada je visoki predstavnik nametnuo osporene odredbe. Prema njegovom mišljenju, politički subjekti i građani/pojedinci nisu imali priliku da iznesu svoje mišljenje, da koriste pravna sredstva, niti mogućnost da iz novonastale situacije svoja „legitimna očekivanja zasnivaju na novim izbornim pravilima“. Također, podnositelj smatra da bi bio nerazmjerno veliki i neutemeljen teret stavljati odgovornost na SIP, jer ni oni „ne mogu zaštititi njihova legitimna očekivanja, niti pravnu sigurnosti niti načelo vladavine prava“.

**b) Navodi o suprotnosti osporenih propisa sa člankom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju**

22. U svezi s navodima o suprotnosti osporenih propisa sa člankom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, podnositelj Džaferović se pozvao na Kodeks Venecijanske komisije, te odluke Europskog suda u predmetu *Ekoglasnost* i *Hirst* (naprijed citirane). Zatim je istaknuo da je jasno da je Bosna i Hercegovina „izvršila svoju dužnost i pozitivnu obvezu aktivnog učešća u zaštiti prava u izbornom procesu“. Međutim, odlukama visokog predstavnika „promijenjena su pravila provođenja izbora“, čime je došlo do povrede članka II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

**3. Navodi iz zahtjeva za donošenje privremenih mjera**

**a) Navodi iz zahtjeva broj U-27/22**

23. Podnositelj Komšić smatra da su u konkretnom slučaju ispunjeni uvjeti za donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud a) obustavio provođenje izbornih rezultata i b) obustavio izvršenje osporenih odredaba do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o njegovom zahtjevu.

24. Podnositelj zahtjeva tvrdi da se prema praksi Ustavnog suda privremena mjera može odrediti kada mogu nastupiti okolnosti i posljedice „koje bi mogle prouzrokovati nenadoknadivu štetu“ ukoliko bi osporene odredbe stupile na snagu. U tom pogledu smatra da se u konkretnom slučaju nenadoknadiiva šteta ogleda u samoj činjenici da je visoki predstavnik donio odluke tijekom „izborne noći“, koje suštinski zadiru u integritet izbornog procesa. Ukoliko bi se primijenile, one bi „nepovratno kontaminirale ovaj izborni ciklus“. U slučaju provedbe izbornih rezultata na temelju osporenih odluka, kako dalje navodi, ne bi bilo moguće „stvari vratiti na ranije stanje“. Također, podnositelj zahtjeva smatra da ukoliko bi se dopustilo provođenje tih odredbi integritet izbornog procesa bi bio trajno narušen i ne bi ga bilo moguće ispraviti, niti uspostaviti na demokratskim načelima. Ne bi bilo moguće raspisati nove izbore za zakonodavna tijela u FBiH najmanje godinu dana od dana uspostave vlasti. To bi bilo moguće samo na zajednički zahtjev predsjednika i dopredsjednika FBiH, što se nikada nije, niti će se desiti, jer nikada neće postojati zajednički interes (što dovoljno govori o nefunkcionalnosti cijelog sustava koji ni ovim odlukama visokog predstavnika nije „popravljen“). Dalje, podnositelj zahtjeva smatra da bi odluke i zakoni koji bi bili doneseni, u slučaju pozitivnog i, prema njegovom mišljenju, jedinog logičnog ishoda spora, bile sporne glede njihovog legaliteta. Šteta koja bi nastupila bi bila trajna, nemjerljiva i nenadoknadiiva, posebno u odnosu na podriivanje povjerenja u izborni proces u cjelini. Naime, već sada, i političke

stranke i glasači osjećaju da ih je visoki predstavnik sve „prevario“, osim „etnički utemeljenih i populističkih političkih stranaka koje iz ovoga crpe korist za sebe“, koje bi „dobile“ mjesta predsjednika i dopredsjednika koji, opet, nikada ne bi dopustili raspisivanje novih izbora.

25. Podnositelj Komšić navodi i da je pitanje provođenja izbora na svim razinama upitno sa točke legaliteta jer su razni sudovi i tijela utvrdili povrede Ustava Bosne i Hercegovine i Europske konvencije, a da sporne odredbe nikada nisu promijenjene. Podnositelj zahtjeva navodi da nije sporno da je potrebno promijeniti izborni sustav u Bosni i Hercegovini i dovesti ga u sklad s europskim standardima i usvojenim odlukama Europskog suda i Ustavnog suda, ali da je „apsolutno nedopustivo da se to čini nakon održavanja izbora“. S obzirom na to, podnositelj zahtjeva smatra da, kada se sagledaju svi razlozi koji su doveli do spornih odluka visokog predstavnika, jasno je da je visoki predstavnik imao vremena da izmijeni izborna pravila, ali je to učinio u „izornoj noći“. To je, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, dovoljno da Ustavni sud usvoji privremenu mjeru i obustavi provođenje izbornih rezultata do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

**b) Navodi iz zahtjeva broj U-30/22**

26. Podnositelj Džaferović je u zahtjevu za donošenje privremene mjere predložio da Ustavni sud donese odluku kojom će se obustaviti primjena osporenih akata do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

27. U obrazloženju podnositelj je naveo da zahtjev podnosi radi „sprječavanja štetnih posljedica koje bi osporeni propisi mogli proizvesti“. U tom pogledu, smatra da je vrijeme stupanja na snagu osporenih propisa moralo biti određeno na način na koji će se ostaviti dovoljno vremena da građani/pojedinci i politički subjekti iskoriste sva pravna sredstva koja im stoje na raspolaganju da zaštite svoja legitimna očekivanja. Također, trebalo je da bude ostavljeno dovoljno vremena i kako bi vlasti mogle dati garancije da će pravo biti „jednako i ujednačeno primjenjivano na sve“. S obzirom na to, podnositelj zahtjeva smatra da ne postoji ustavna ili pravna osnova na kojoj se rezultati Općih izbora 2022. godine mogu provesti, jer se primjenom osporenih akata „razara“ vladavina prava, pravna sigurnost i krše legitimna očekivanja. S obzirom na to, smatra da su pravna pravila koja su bila na snazi 4. srpnja 2022. godine jedina relevantna pravila u skladu s kojim se trebaju implementirati izborni rezultati i provesti posredni izbori za domove naroda i rukovodstvo FBiH, kako je to obrazloženo u njegovom zahtjevu.

28. Pri ispitivanju utemeljenosti zahtjeva za donošenje privremenih mjera Ustavni sud polazi od odredaba članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 64. stavak (1) Pravila Ustavnog suda.

29. Članak VI/3. (a) **Ustava Bosne i Hercegovine** glasi:

*Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.*

*a) Ustavni sud ima isključivu nadležnost odlučivanja o svim sporovima koji proisteknu iz ovog Ustava između entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući, ali se ne ograničavajući na to:*

*- Je li odluka nekog entiteta da uspostavi posebne paralelne odnose sa susjednom državom sukladna ovom Ustavu, uključujući i odredbe koje se tiču suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine.*

*- Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.*

*Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela jednog entiteta.*

30. Članak 64. stavak (1) Pravila Ustavnog suda glasi:

*(1) Ustavni sud može, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev podnosioca zahtjeva ili apelanta, odrediti svaku privremenu mjeru za koju smatra da je treba donijeti u interesu stranaka ili pravilnog vođenja postupka.*

*[...]*

31. Ustavni sud primjećuje da podnosioci u zahtjevima za donošenje privremene mjere, u biti, traže da Ustavni sud a) obustavi provođenje izbornih rezultata i b) obustavi izvršenje/primjenu osporenih odredaba do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o njihovim zahtjevima. Stoga će Ustavni sud analizirati ispunjenost uvjeta iz članka 64. stavak (1) Pravila Ustavnog suda u odnosu na svaku od predloženih privremenih mjera.

32. Pri razmatranju tih zahtjeva, Ustavni sud podsjeća da članak 64. stavak 1. Pravila Ustavnog suda, korištenjem izraza „može, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev podnosioca zahtjeva ili apelanta, odrediti svaku privremenu mjeru koju smatra neophodnom“, potvrđuje da Ustavni sud ima široko diskrecijsko pravo kada rješava zahtjev. To diskrecijsko pravo proizlazi iz i ograničeno je ustavnim obvezom Ustavnog suda da „podržava Ustav“ prema članku VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine. Kada dobije zahtjev za donošenje privremene mjere, prije nego što odluči kakvu

privremenu mjeru može odrediti, Ustavni sud mora utvrditi da su ispunjene okolnosti za donošenje privremene mjere, odnosno Ustavni sud mora biti u mogućnosti zaključiti, „na osnovu razloga i dokaza o opravdanosti dostavljenih uz zahtjev za donošenje privremene mjere, da je to u interesu stranaka ili pravilnog vođenja postupka, odnosno da bi mogle nastati neotklonjive štetne posljedice“ (vidi Ustavni sud, Odluka o privremenoj mjeri broj *U-10/16* od 17. rujna 2017. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 74/16, točka 25.).

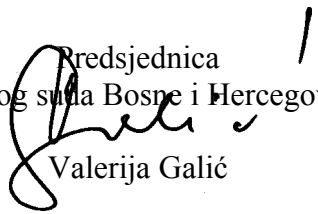
33. U prilog svojim zahtjevima za privremene mjere podnositelji zahtjeva u ovom predmetu su, između ostalih razloga, ponovili svoje argumente o neustavnosti osporenih akata. Međutim, razlozi i dokazi koje podnositelji zahtjeva navode u pogledu navodne neustavnosti osporenog općeg akta ne mogu se analogno primijeniti pri odlučivanju o utemeljenosti zahtjeva za donošenje privremene mjere. Stoga, podnositelji zahtjeva moraju posebno obrazložiti i dokazati zašto bi Ustavni sud trebao donijeti privremenu mjeru.

34. Podnositelji zahtjeva svoj zahtjev za obustavu provođenja izbornih rezultata temelje na argumentu da bi u suprotnom nastala nepopravljiva šteta. Međutim, podnositelji zahtjeva nisu jasno naveli, izvan apstraktne razine, koje vrste nenadoknadle štete bi mogle nastati ako bi osporeni akti ostali na snazi do rješenja spora, niti su dostavili dokaze o opravdanosti svojih zahtjeva. Baš kao što podnositelji zahtjeva pretpostavljaju da bi primjena osporenih akata do rješavanja njihovih zahtjeva mogla imati negativne posljedice po vladavinu prava, moglo bi se tvrditi i suprotno – da bi prihvaćanje zahtjeva podnositelja zahtjeva za donošenje privremene mjere moglo imati negativne posljedice po vladavinu prava. Ustavni sud smatra da, u ovoj fazi, ti argumenti nisu konkretizirani. Ipak, na temelju članka 64.1. Pravila, Ustavni sud može, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev podnositelja zahtjeva ili apelanta, odrediti svaku privremenu mjeru za koju smatra da je treba donijeti u interesu stranaka ili pravilnog vođenja postupka, naročito ako to može dovesti do nenadoknadle štete. Sud je svjestan mogućih posljedica da implementacija izbornih rezultata na temelju osporene odluke visokog predstavnika može dovesti do situacije gdje bi se izbori ili imenovanja morali ponovno razmotriti ako Ustavni sud dođe do konačnog zaključka da odluka visokog predstavnika nije u skladu s Ustavom. Prema mišljenju Ustavnog suda, to, međutim, ne stvara nenadoknadivu štetu, zato što se ipak može ispraviti. Iz navedenih razloga, Ustavni sud smatra da su zahtjevi podnositelja Komšića i Džaferovića za donošenje privremene mjere kojom bi se obustavilo provođenje izbornih rezultata i primjena osporenih odredbi neutemeljeni.

35. Na temelju izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu ove odluke.

36. Ustavni sud podsjeća da odluka o privremenoj mjeri ni u kojem slučaju ne prejudicira odluku o dopustivosti, odnosno o meritumu podnesenih zahtjeva.

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

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
  
Valerija Galić