

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 predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 42. stav (5), člana 57. stav (2) tačka b) i člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 23. marta 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu **Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, i Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, za ocjenu ustavnosti amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ br. 79/22 i 80/22) i Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 67/22),

utvrđuje se da su amandmani na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ br. 79/22 i 80/22) i Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 67/22) u skladu sa čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Željko Komšić, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac Komšić), podnio je 11. oktobra 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem

tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu usaglašenosti s Ustavom Bosne i Hercegovine amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ br. 79/22 i 80/22; u daljnjem tekstu amandmani) CXI, CXII, CXX, CXXI, CXXVIII 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. oktobra 2022. godine. Navedeni zahtjev je registriran pod brojem U-27/22.

2. Podnosilac zahtjeva je, na osnovu člana 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 predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac Džaferović), podnio je 26. oktobra 2022. godine Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu usaglašenosti s Ustavom BiH amandmana od CX do CXXX i Izmjena Izbornog zakona. Navedeni zahtjev je registriran pod brojem U-30/22.

4. Također, podnosilac Džaferović je, na osnovu člana 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. Postupak pred Ustavnim sudom

5. Ustavni sud je Odlukom o privremenoj mjeri broj U-27/22 od 1. i 2. decembra 2022. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba) odbio zahtjeve za donošenje privremenih mjera.

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

7. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od Ureda visokog predstavnika zatraženo je 13. oktobra 2022. godine da dostavi odgovor na zahtjev u roku od 30 dana od prijema dopisa.

8. Ured visokog predstavnika je u odgovoru naveo da on zbog svog statusa, u smislu Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: Opći okvirni sporazum), ne može biti učesnik u postupcima pred pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine, ali, ukoliko Ustavni sud odluči, dostavit će svoja zapažanja u svojstvu *amicus curiae*.

9. Ustavni sud je 21. oktobra i 9. novembra 2022. godine pozvao Ured visokog predstavnika da, ukoliko smatra da je potrebno, kao donosilac osporenih akata dostavi svoja zapažanja o zahtjevima.
10. Ured visokog predstavnika je 8. i 23. novembra 2022. godine dostavio svoja zapažanja.
11. Zapažanja su 9. decembra 2022. godine dostavljena podnosiocima zahtjeva kao informacije.

Uvodne napomene

12. Ustav Federacije BiH donijela je Ustavotvorna skupština Federacije BiH na sjednici održanoj 30. marta 1994. godine i stupio je na snagu u ponoć tog dana. Ustav FBiH je objavljen u „Službenim novinama Federacije BiH“ broj 1/94. Relevantne odredbe koje su se odnosile na izbor Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda FBiH) i predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine navedene su u relevantnim propisima.
13. Ustavni sud je u trećoj djelimičnoj odluci u predmetu broj *U-5/98* od 30. juna i 1. jula 2000. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 23/00 od 14. septembra 2000. godine, Odluka o konstitutivnosti naroda), između ostalog, proglasio neustavnim odredbu člana I.1(1) u formulaciji Amandmana III Ustava FBiH, i to u dijelu „Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi, zajedno sa Ostalima, i“, kao i u dijelu „ostvarujući svoja suverena prava“. U smislu te odluke kojom je utvrđena neophodnost ostvarenja načela konstitutivnosti naroda na području cijele Bosne i Hercegovine, ukazalo se neophodnim, između ostalog, drugačije regulirati sastav i način izbora Doma naroda Parlamenta FBiH, te predsjednika i potpredsjednika FBiH.
14. Uz posredovanje visokog predstavnika, političke stranke (osim Stranke demokratske akcije i Hrvatske demokratske zajednice) postigle su 27. marta 2002. godine Sporazum o različitim ključnim elementima koji su neophodni za implementaciju Treće djelimične odluke Ustavnog suda. Tadašnji visoki predstavnik je ostavio rok do 18. aprila 2002. godine za provođenje Treće djelimične odluke Ustavnog suda u skladu s navedenim sporazumom. Međutim, u tom roku nisu izvršene neophodne izmjene.
15. Visoki predstavnik je 19. aprila 2002. godine donio Odluku broj 149/02 kojom se donose amandmani na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ broj 16/02). Prilikom donošenja odluke naglašena je potreba za održavanjem demokratskih izbora u Bosni i Hercegovini, koji su bili planirani za 5. oktobar 2002. godine. Izbor predsjednika i potpredsjednika FBiH, te sastav Doma naroda FBiH i izbor njihovih članova bio je izmijenjen

amandmanima XXXIII, XXXIV, XLI, XLII i LI na Ustav FBiH (vidi relevantne propise). Navedeni amandmani su ostali na snazi do donošenja osporenih amandmana.

16. S ciljem usklađivanja Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Izborni zakon) s navedenim izmjenama Ustava FBiH, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je donijela Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona („Službeni glasnik BiH“ broj 20/02 od 3. augusta 2002. godine), te Ispravku zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona („Službeni glasnik BiH“ broj 25/02 od 10. septembra 2002. godine), kojima su uvedena nova pravila za izbor delegata za Dom naroda FBiH.

17. Nakon održavanja Općih izbora u Bosni i Hercegovini od 3. oktobra 2010. godine kantonalne skupštine Posavskog kantona, Zapadnohercegovačkog kantona i Kantona 10 duže od pet mjeseci nisu izabrale izaslanike za Dom naroda FBiH. Do tada izabrani izaslanici su konstituirali Dom naroda FBiH, te su izabrali predsjednika i potpredsjednika FBiH. Odlukama Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: CIK) od 24. marta 2011. godine utvrđeno je da izbori za Dom naroda FBiH nisu u svih deset kantona provedeni u skladu s odredbama Izbornog zakona, te da nisu bili ispunjeni uvjeti za njegovo konstituiranje. Također, utvrđeno je da izbor predsjednika i potpredsjednika FBiH, koji je izvršen odlukom oba doma Parlamenta FBiH, nije bio proveden u skladu s Izbornim zakonom, te je poništen izbor predsjednika i potpredsjednika FBiH. Visoki predstavnik je donio nalog kojim se privremeno suspendiraju navedene odluke CIK-a od 24. marta 2011. godine, kao i svi postupci u vezi s prethodno navedenim odlukama.

18. Ustavni sud je Odlukom o dopustivosti i meritumu broj U-14/12 od 26. marta 2015. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 38/15; dostupna na www.ustavnisud.ba) djelimično usvojio zahtjev podnosioca Komšića kojim je osporavao odredbe o izboru predsjednika i potpredsjednika FBiH i Republike Srpske. U toj odluci, između ostalog, utvrđeno je da odredbe člana IV.B.1, član 1. stav 2 (dopunjene Amandmanom XLI), član IV.B.1, član 2. st. 1. i 2 (izmijenjen Amandmanom XLII) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kao i čl. 9.13, 9.14, 9.16 i 12.3 Izbornog zakona nisu u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija). Ustavni sud je u obrazloženju te odluke konstatirao da iz odluke Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) u predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH* (presuda od 22. decembra 2009. godine, predstavke br. 27996/06 i 34836/06) nedvojbeno proizlazi da Ustav BiH treba biti izmijenjen. Također, ukazano je da je Evropski sud u predmetu *Zornić protiv Bosne i Hercegovine* (presuda od 15. jula 2014. godine, predstavka broj 3681/06, tačka 40) naveo da je nalaz o povredi u tom predmetu direktna posljedica propusta vlasti Bosne i Hercegovine da uvedu mjere kako bi se

povinovala presudi u predmetu *Sejdić i Finci (idem, tačka 73)*. Međutim, Ustavni sud je također naglasio da je trenutno nemoguće predvidjeti obim tih izmjena. Stoga, Ustavni sud je odlučio da neće ukinuti navedene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona, odnosno neće naložiti Parlamentarnoj skupštini BiH, Narodnoj skupštini RS i Parlamentu FBiH da usaglase navedene odredbe sve dok u domaćem pravnom sistemu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima se okončava postojeća neusklađenost Ustava BiH i Izbornog zakona s Evropskom konvencijom, koju je utvrdio Evropski sud u navedenim predmetima (*idem, tačka 74*).

19. Odlukom o dopustivosti i meritumu broj U-23/14 od 1. decembra 2016. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 1/17, dostupna na www.ustavnisud.ba) Ustavni sud je djelimično usvojio zahtjev Bože Ljubića, predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH u vrijeme podnošenja zahtjeva. Tom odlukom je, između ostalog, utvrđeno da član 10.12 Izbornog zakona (u dijelu u kojem je bilo propisano „svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“), te odredbe člana 20.16A stav 2. tač. a–j. Izbornog zakona (kojima je bilo propisano da se određivanje broja izaslanika vrši prema popisu iz 1991. godine, te je bio određen broj izaslanika u kantonima) nisu u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je obrazložio da navedene odredbe „...ne samo da se ne zasnivaju na jasno preciziranim kriterijima koji trebaju dovesti do što potpunijeg predstavljanja svakog od tri konstitutivna naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine nego očitno impliciraju da pravo na demokratsko odlučivanje isključivo legitimnim političkim predstavljanjem neće biti zasnovano na demokratskom izboru delegata u Dom naroda FBiH onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa. Ustavni sud nalazi da je navedeno suprotno načelu konstitutivnosti, odnosno jednakopravnosti bilo kojeg od konstitutivnih naroda, a time i suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine, konkretno članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine...“ (*idem, tačka 52*).

20. Ustavni sud je Rješenjem broj U-23/14 od 6. jula 2017. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 54/17, dostupno na www.ustavnisud.ba) utvrdio da Parlamentarna skupština BiH nije u datom roku izvršila Odluku Ustavnog suda broj U-23/14 od 1. decembra 2016. godine, te da navedene odredbe prestaju važiti narednog dana od dana objavljivanja rješenja u službenim glasilima.

21. U Bosni i Hercegovini su nakon toga, 7. oktobra 2018. godine, održani Opći izbori. Nakon održanih izbora, CIK je u decembru 2018. godine donio Uputstvo o izmjeni i dopunama Uputstva o postupku provedbe posrednih izbora za tijela vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 91/18 od 21. decembra 2018. godine; u daljnjem tekstu: Uputstvo iz 2018. godine). Uputstvom iz 2018. godine je, između ostalog, bio utvrđen preliminarni broj izaslanika koji se biraju iz skupština kantona u Dom naroda FBiH. Vodeći

računa o odredbama Ustava FBiH, CIK je odlučio da se iz svakog kantona bira minimalno jedan pripadnik konstitutivnog naroda. Iako u Uputstvu iz 2018. godine nije bilo navedeno na osnovu kojeg popisa stanovništva je utvrđen raspored mandata u kantonima za popunjavanje Doma naroda, proizlazi da se CIK rukovodio popisom stanovništva iz 2013. godine.

22. Odlukom o obustavljanju postupka broj U-4/18 od 5. jula 2019. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba) obustavljen je postupak pokrenut zahtjevom Borjane Krišto, predsjedateljice Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, za ocjenu ustavnosti odredbe člana IV.A.2.8. stav 3. Ustava FBiH, kako je izmijenjena Amandmanom XXXIV („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07 i 88/08), zato što je podnositeljica zahtjeva odustala od zahtjeva.

23. Odlukama o dopustivosti broj U-24/18 od 31. januara 2019. godine i U-3/19 od 28. marta 2019. godine (dostupne na www.ustavnisud.ba) odbačeni su kao nedopušteni zahtjevi za ocjenu ustavnosti Uputstva iz 2018. godine zbog nenadležnosti Ustavnog suda.

24. Nakon održavanja Općih izbora 7. oktobra 2018. godine, u Federaciji BiH formirana je zakonodavna vlast, odnosno Predstavnički dom i Dom naroda Parlamenta FBiH. Međutim, nije bila uspostavljena nova izvršna vlast, odnosno nisu bili izabrani predsjednik i potpredsjednici FBiH, niti Vlada FBiH, na način kako je bilo propisano Ustavom FBiH. Također, nadležne javne vlasti nisu izabrale sudije Ustavnog suda FBiH, zbog čega u okviru tog suda nije moglo raditi Vijeće za vitalni nacionalni interes. Kao posljedica toga, izvršna vlast na nivou FBiH je od 2018. do 2022. godine djelovala u tehničkom mandatu.

25. Između političkih stranaka su u više navrata vođeni razgovori o uspostavljanju vlasti te o izmjenama Ustava BiH s ciljem provođenja presude Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH* i drugih sličnih presuda. Osim toga, razgovori su vođeni i u vezi s izmjenama Ustava FBiH i Izbornog zakona radi provođenja odluka Ustavnog suda. Međutim, ti pregovori nisu rezultirali konkretnim ustavnim i zakonodavnim izmjenama.

26. Visoki predstavnik je 27. jula 2022. godine nametnuo tehničke izmjene Izbornog zakona, te je političkim strankama ostavio rok od šest sedmica za dogovor o izmjenama Izbornog zakona i Ustava FBiH. Političke stranke u tom roku nisu postigle dogovor.

27. Nakon održavanja Općih izbora 2. oktobra 2022. godine, visoki predstavnik je, odmah nakon zatvaranja glasačkih mjesta, donio Odluku kojom se donose amandmani na Ustav FBiH broj 06/22, te Odluku kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 07/22. Navedene odluke su, kako je prethodno navedeno, objavljene u službenim

glasilima i stupile su na pravnu snagu. Razlozi za donošenje navedenih odluka i njihov sadržaj navedeni su u relevantnim propisima.

28. CIK je 2. novembra 2022. godine donio Odluku o potvrđivanju i objavljivanju rezultata Općih izbora 2022. godine. Nakon toga je, na sjednici od 4. novembra 2022. godine, donio Uputstvo o postupku provedbe posrednih izbora za tijela vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 75/22; u daljnjem tekstu: Uputstvo iz 2022. godine) i Kriterije i postupak popunjavanja nedostajućih mandata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 75/22).

III. Zahtjevi

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

29. Podnosilac 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. oktobra 2022. godine nisu u skladu s odredbama čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članom 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

30. Podnosilac 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 FBiH iz svakog konstitutivnog naroda (po 23) i Ostalih (11), koje biraju kantonalne skupštine proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva. Podnosilac 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 članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

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

osvojiti dovoljan broj mandata za Dom naroda FBiH i upravljati političkim procesima u cijeloj FBiH, a time i na državnom nivou. Podnosilac zahtjeva smatra da ako je visoki predstavnik imao namjeru zaštititi 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, pozicijom u Domu naroda FBiH, mogli zaštititi svoja prava, što je i svrha tog tijela.

32. Dalje, podnosilac zahtjeva navodi da je nedopustivo u Izbornom zakonu imati sistem 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 osnovu toga izračunava broj mandata konstitutivnih naroda koji se delegiraju iz kantonalnih skupština. Konačna posljedica takvog izračuna, kako to tvrdi podnosilac zahtjeva, jest nejednaka vrijednost građana na individualnom nivou, jer bi svaki od njih bio tretiran kroz količnik konstitutivnog naroda ili grupacije. Time se težište za formiranje vlasti fokusira isključivo na Dom naroda FBiH i osvajanje većine po klubovima konstitutivnih naroda uz potpuno zanemarivanje uloge manjina i građana koji, suštinski, nemaju nikakav utjecaj na formiranje vlasti. Podnosilac zahtjeva smatra da je tako stvorena situacija u kojoj samo etničke političke stranke imaju kontrolni paket mjesta u Domu naroda FBiH. To dovodi do istiskivanja iz vlasti građanski orijentiranih političkih stranaka, te njihovog potpunog političkog i društvenog marginaliziranja. Podnosilac zahtjeva naglašava i da su domovi naroda glavna smetnja za ostvarenje demokratske volje građana koja se ostvaruje većinskim odlučivanjem u predstavničkim organima zakonodavne vlasti. Smatra da se nametnutim odlukama uloga Doma naroda FBiH 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“.

33. Također, podnosilac 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 shvatanju, dovela je do toga da glasači u vrijeme glasanja nisu bili upoznati s odlukom visokog predstavnika i nisu mogli ni znati za šta u stvarnosti glasaju. Da su znali, vrlo vjerovatno bi njihova izborna volja bila potpuno drugačija, kao i poruke koje bi političke stranke, učesnici na izborima, slale svojim glasačima. S obzirom na to, podnosilac 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 protiv Gonzalez*, u kojoj je utvrđeno tzv. Purcell načelo i poništene su izmjene izbornih pravila donesenih neposredno pred izbore. Podnosilac 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, podnosilac zahtjeva je ukazao na praksu Evropskog suda u predmetima *Paschalidis, Koutmeridis i Zaharakis protiv Grčke* (presuda od 10. aprila 2008. godine, predstavke br. 27863/05, 28422/05 i 28028/05), *Ekoglasnost protiv Bugarske* (presuda od 6. novembra 2012. godine, predstavka broj 30386/05), navodeći da je stav Evropskog suda da iznenadne i neočekivane izmjene pravila za izračun glasova mogu dovesti do kršenja člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Osim toga, podnosilac zahtjeva smatra da je to postupanje suprotno Kodeksu dobrog vladanja izbornim pitanjima (u daljnjem tekstu: Kodeks), koji je usvojila Evropska komisija za demokratiju putem prava (u daljnjem tekstu: Venecijanska komisija) na 51. plenarnoj sjednici 2002. godine, prema kojem je osnovno načelo da izborna pravila moraju biti stabilna i da ih ne treba mijenjati prečesto, odnosno da se elementi izbornog zakona, naročito izborni sistem, sastav izbornih komisija i utvrđivanje granica izbornih jedinica smiju mijenjati najkasnije godinu dana uoči izbora.

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

34. Podnosilac zahtjeva smatra da su odredbe amandmana CXX i CXXI i član 1. Izmjena Izbornog zakona – Poglavlje 9A u odnosu na čl. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 i 9.19, koji se odnose na postupak predlaganja i imenovanja predsjednika i potpredsjednika FBiH, suprotni odredbama čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, članu 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članu 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

35. Te navode podnosilac zahtjeva prvenstveno zasniva na tvrdnji da je taj proces u cijelosti zasnovan na diskriminaciji manjina i građana, tj. Ostalih. Međutim, visoki predstavnik je nametnuo slične odredbe Ustava FBiH za koje je Ustavni sud u Odluci o dopustivosti i meritumu broj U-14/12 (vidi tačka 18. ove odluke) već utvrdio da nisu u skladu s Ustavom BiH i Evropskom konvencijom (IV.B.1. član 2. st. 1. i 2) jer ne omogućavaju pripadnicima Ostalih kandidiranje za predsjednika i potpredsjednike FBiH. 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 usaglašavanja s Ustavom Bosne i Hercegovine sve dok u domaćem pravnom sistemu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima bi se okončala postojeća neusklađenost Ustava Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona s Evropskom konvencijom i presudama Evropskog suda.

36. Podnosilac zahtjeva dalje ukazuje da je visoki predstavnik samo izmijenio broj delegata koji moraju podržati kandidate za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH, uz isključivanje Ostalih kao mogućih kandidata za te dužnosti. U tom dijelu podnosilac zahtjeva navodi opća razmatranja o demokratiji i pluralizmu (str. 20–22), a zatim (na str. 22–24) podnosilac opširno izlaže odredbe Ustava Bosne i Hercegovine, Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, kojima se zabranjuje diskriminacija, te kako se diskriminacija ispituje. Zatim, podnosilac 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 potpredsjednika FBiH, niti imaju bilo kakvu ulogu u predlaganju kandidata, što se obavlja isključivo u okviru klubova konstitutivnih naroda. Podnosilac zahtjeva se poziva na odluke Evropskog suda u predmetima *Sejdić i Finci*, *Zornić* (naprijed citirane), *Pilav* (presuda od 9. juna 2016. godine, predstavka broj 41939/07), *Šlaku* (presuda od 26. maja 2016. godine, predstavka broj 56666/12) i *Pudarić* (presuda od 8. decembra 2020. godine, predstavka broj 55799/18) *protiv BiH*, te smatra da su u konkretnom slučaju Ostali diskriminirani zato što su različito tretirani jer im je uskraćeno pravo da ravnopravno učestvuju u vršenju funkcija predsjednika i potpredsjednika FBiH.

c) Navodi o neustavnosti Amandmana CXXVIII

37. Podnosilac zahtjeva dalje smatra da je Amandman CXXVIII, kojim se utvrđuju dva potpuno različita popisa stanovništva kao osnov za formiranje Doma naroda FBiH kao dijela zakonodavnog organa vlasti, s jedne, i izvršne vlasti s druge strane, suprotan čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

38. U tom dijelu podnosilac ukazuje da se osporenim amandmanom primjenjuje „posljednji popis“ za formiranje Doma naroda FBiH, 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 FBiH. Cilj korištenja popisa iz 1991. godine jest da se spriječi legaliziranje ishoda i rezultata etničkog čišćenja u BiH, odnosno do implementacije Aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma, 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 7 okončanim, što je neprihvatljivo i predstavlja „grubo kršenje“ Aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma.

39. Također, u zahtjevu se dalje ističe da se ne može odvojiti uspostavljanje 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 podnosičevoj tvrdnji, tim odredbama se narušava načelo demokratije 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 FBiH, koji odgovara zamišljenoj projekciji njegovog sastava, koji, u uvjetima poslijeratnog društva, u suštini, 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 FBiH isključivo za HDZBiH, a da pri tome, zadržavanjem popisa iz 1991. godine kao osnova 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, te je time pružio ključnu diplomatsku podršku jačanju političke pozicije HDZBiH u Bosni i Hercegovini.

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

40. Podnosilac zahtjeva Džaferović smatra da amandmani i Izmjene Izbornog zakona koje je nametnuo visoki predstavnik odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. oktobra 2022. godine nisu u skladu s odredbama čl. I/2. i II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

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

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

42. Također, podnosilac zahtjeva se pozvao na stavove Evropskog suda iz presuda *The Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (presuda od 6. novembra 1980. godine, predstavka broj

6538/74, tač. 49. i dalje) i *Lindon, Otchakovsky-Laurens i July protiv Francuske* (presuda od 22. oktobra 2007. godine, predstavke br. 21279/02, 36448/02, tač. 42. i dalje), *Ždanoka protiv Latvije* (presuda od 16. marta 2006. godine, predstavka broj 58278/00, tač. 115. i dalje) i *Hirst protiv UK* (presuda od 6. oktobra 2005. godine, predstavka broj 74025/01, tačka 58). U vezi s tim presudama, podnosilac zahtjeva je citirao izjavu člana CIK-a Željka Bakalara od 7. oktobra 2022. godine objavljenu u medijima pod naslovom „Centralna izborna komisija još ne zna kako sprovesti Schmidtove odluke“. Na osnovu navedenog, podnosilac je izveo zaključak da ni CIK nema dovoljno jasan, precizan i predvidljiv propis koji može provesti, što ukazuje na povredu načela pravne sigurnosti.

43. Dalje, podnosilac zahtjeva smatra da je osporenim odredbama narušeno načelo „legitimnog očekivanja“ jer su osporeni akti nametnuti u izbornoj noći, bez roka i perioda 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, podnosilac zahtjeva se pozvao na praksu Suda pravde Evropske unije (EU), te je istakao da se može zaključiti da bi na nivou 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.

44. U tom kontekstu, podnosilac ističe da je CIK, na sjednici 4. maja 2022. godine, usvojio akt „Uputstvo o rokovima i redoslijedu izbornih aktivnosti za Opće izbore 2022. godine koji će se održati u nedjelju 2. oktobra 2022. godine“ (u daljnjem tekstu: Uputstvo). U članu 2. stav (2) tog uputstva određen je period od 22. juna 2022. godine do 4. jula 2022. godine u 16 sati, do kada svi politički subjekti moraju podnijeti kandidatske liste. U skladu s tim, politički subjekti su svoja legitimna očekivanja zasnivali na odredbama Izbornog zakona i Ustava FBiH koji su bili na pravnoj snazi 4. jula 2022. godine i na osnovu tih propisa su sastavljali svoje izborne liste i planirali posredne izbore za delegate u Dom naroda FBiH. U tom pogledu, podnosilac 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 iznijeti svoje mišljenje, koristiti pravna sredstva, niti mogućnost da iz novonastale situacije svoja „legitimna očekivanja zasnivaju na novim izbornim pravilima“. Također, podnosilac smatra da bi bio nerazmjerno velik i neosnovan teret stavljati odgovornost na CIK, jer ni oni „ne mogu zaštititi njihova legitimna očekivanja, niti pravnu sigurnosti, niti načelo vladavine prava“.

b) Navodi o suprotnosti osporenih propisa sa članom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju

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

3. Zapažanja visokog predstavnika

a) Zapažanja u odnosu na zahtjev broj U-27/22

46. Visoki predstavnik je prvenstveno naveo da se ne protivi da Ustavni sud ocijeni ustavnost sadržaja osporenih odredaba amandmana na Ustav FBiH i Izmjena Izbornog zakona. Visoki predstavnik je zatim izložio događaje i odluke koji su prethodili donošenju osporenih odredaba, kako je prikazano u uvodnom dijelu ove odluke, smatrajući da je važno ukazati da se o pojedinim pitanjima koja su relevantna za ovaj predmet u Ustavnom sudu i drugim institucijama BiH raspravlja već duže vrijeme. Visoki predstavnik ističe da je u preambuli njegovih odluka kojima se donose osporene odredbe sve to sasvim iscrpno pojašnjeno. Naročito ističe da se tim amandmanima želi prevazići trenutni zastoj u institucijama Federacije BiH, kako bi se Bosna i Hercegovina smisljeno uključila u reforme koje su nužne za postizanje napretka na putu ka integraciji u Evropsku uniju. Naime, donošenje rješenja o neizvršenju odluke Ustavnog suda u predmetu broj *U-23/14* od 6. jula 2017. godine (vidi tačka 20. ove odluke) dovelo je do situacije u kojoj je neusklađen pravni okvir kojim se uređuje izbor delegata u Dom naroda FBiH predviđen Ustavom FBiH i Izbornim zakonom. Izborima delegata u Dom naroda FBiH na osnovu Uputstva iz 2018. godine pružena je gornjim domovima Parlamenta FBiH i Parlamentarne skupštine BiH mogućnost da funkcioniraju, ali se njima nije okončao spor oko izborne reforme. Takva situacija je, kako je navedeno, razotkrila postojanje ozbiljnih problema u vezi s funkcionalnošću institucija Federacije BiH, jer je proces izbora izvršne vlasti u Federaciji BiH bio blokiran. Time je Vladi Federacije BiH, koja je izabrana 2014. godine, prepušteno da obavlja funkciju u tehničkom mandatu. To je također utjecalo i na blagovremeno imenovanje nedostajućih sudija u Ustavnom sudu Federacije BiH.

47. Zatim je ukazano da je visoki predstavnik 27. jula 2022. godine donio Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona, kako bi ga u što većoj mjeri uskladio s međunarodnim standardima i dobrom demokratskom praksom. Na taj način je političkim strankama ostavljeno više vremena za postizanje dogovora o tome na koji način da preduzmu ostale potrebne reforme. Međutim, visoki predstavnik je naveo da su, iako su pojedine političke stranke i grupe građana konstruktivno učestvovala u tom dijalogu, podnosilac Komšić i njegova politička stranka odlučili da ne pridonesu tom procesu. S obzirom na neuspjeh procesa dijaloga i imajući u vidu visok stepen rizika da će formiranje institucija nakon izbora ponovo biti blokirano, visoki predstavnik je naveo da je odlučio iskoristiti svoj mandat za rješavanje situacije koja je nastala u vezi s civilnom implementacijom i koja ugrožava učestvovanje građana u političkim procesima, te predstavlja ozbiljnu prijetnju provođenju izbornih rezultata i pravilnom funkcioniranju Federacije BiH, a moguće i funkcioniranju državnih organa. Odluka kojom se donose amandmani i Odluka kojom se donose Izmjene Izbornog zakona, kako navodi, sadrže skup mjera kojima se omogućava brzo uspostavljanje i funkcioniranje organa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti nakon provedenih izbora. Te odluke su, prema navodima visokog predstavnika, osmišljene tako da rješavaju „jedan problem – i isključivo jedan jedini problem“, tj. postizborno uspostavljanje posredno izabраниh organa vlasti i njihovu funkcionalnost. Pri tome se morala prepoznati specifična priroda Bosne i Hercegovine kao federalne i multinacionalne države, kao što se mora prepoznati i nesigurna ravnoteža između različitih konstitutivnih grupa i drugih segmenata biračkog tijela, kojima se u određenoj mjeri isključuje puna proporcionalna zastupljenost kakva je uspostavljena u drugim demokratskim državama.

48. Shodno tome, visoki predstavnik je naveo da osporeni akti ne utječu na neposredne izbore, nego utječu isključivo na „predstojeće formiranje posredno izabраниh organa vlasti“. Proširenje broja delegata u Domu naroda FBiH smatra primjerenim i uravnoteženim odgovorom na Odluku Ustavnog suda broj U-23/14. Sastav Doma naroda FBiH, kako dalje navodi, mora odražavati niz načela svojstvenih ustavnom sistemu Federacije BiH, koji iziskuje uspostavljanje delikatnog balansa. Naime, kantonalne skupštine biraju delegate iz vlastitih redova i mora postojati paritet između kantona i konstitutivnih naroda, a potrebno je ostvariti i minimalnu zastupljenost konstitutivnih naroda u svim kantonima gdje je to moguće. Ta načela predstavljaju mješavinu proporcionalnosti i pozitivne diskriminacije.

49. U odnosu na tvrdnje podnosioca Komšića da je došlo do **povećanja uloge Doma naroda FBiH**, visoki predstavnik je naveo da, usprkos tome što je broj delegata u Domu naroda FBiH povećan, netačna je tvrdnja da je zapravo uloga tog doma ojačana. Naime, Amandmanom CXVI

otklanja se mogućnost pozivanja na vitalni nacionalni interes o svim pitanjima. Dalje, Amandmanom CXVIII pojednostavljuje se procedura pozivanja i odlučivanja o pitanjima vitalnog nacionalnog interesa, uključujući i eliminiranje mogućnosti da predloženi akt bude blokiran bez odgovarajuće ocjene Vijeća za zaštitu vitalnih interesa ustanovljenog pri Ustavnom sudu FBiH. Također, proširenje broja delegata u klubovima svakog od konstitutivnih naroda slijedi logiku vjerodostojnijeg predstavljanja i cilj mu je povećanje proporcionalnosti u predstavljanju kantona i konstitutivnih naroda, te povećanje broja mjesta koja su raspodijeljena na kantone i konstitutivne narode razmjerno brojnosti njihovih stanovnika. Time se povećavaju šanse manjih stranaka ili grupa stranaka da budu predstavljene. To je učinjeno a da se pri tome nije utjecalo na zaštitne mehanizme date svim konstitutivnim narodima i grupi Ostalih u svim kantonima. Također, visoki predstavnik smatra neosnovanom i kritiku upotrebe formule Sainte-Laguë (također poznate kao Websterova formula) za dodjelu mandata. Primijenjena u tom kontekstu, navedena formula obično se posmatra kao način za favoriziranje manjih konkurenata (u ovom slučaju kantona) pa upotreba te formule ide u prilog pravilu o minimalnoj zastupljenosti (tzv. pravilo 1:1:1) i djeluje u prilog zastupljenosti konstitutivnih naroda u kantonima gdje oni, po svojoj brojnosti, predstavljaju manjinu. Sve navedeno vodi zaključku da proširenje broja delegata, rješavanjem pitanja koja je Ustavni sud istakao u odluci u predmetu broj *U-23/14*, otklanja neizvjesnost koja je postojala u pogledu provođenja te odluke.

50. U odnosu na **odabir popisa stanovništva**, visoki predstavnik je naveo da je Ustavni sud Rješenjem broj U-23/14 od 6. jula 2017. godine stavio van snage prijelazne odredbe člana 20.16A (2), tač. a–j. Izbornog zakona. Na taj način je okončan tranzicijski režim i pokrenuta primjena člana 10.12 Izbornog zakona. Međutim, Ustav FBiH doveden je u protivrječje s Izbornim zakonom BiH i nastupila je obaveza za CIK da donese Uputstvo iz 2018. godine. Amandmanom CXXVIII otklanja se ta neusklađenost između odredbe Izbornog zakona (član 10.12 stav [1]) i odredbe člana IX.7. Ustava FBiH. Tim povodom uzeta je u obzir potreba za kontinuitetom jer je na posljednjim izborima primijenjen popis stanovništva iz 2013. godine. Osim toga, kako dalje navodi, time se ne prejudicira niti preemptira okončanje aktivnosti na povratku izbjeglica i raseljenih lica prema Aneksu 7 Općeg okvirnog sporazuma. Sve to je, kako ističe, jasno naglašeno i u samoj preambuli Odluke broj 6/22, koju podnosilac zahtjeva osporava. Zbog toga, visoki predstavnik navodi da ne smatra osnovanom kritiku podnosioca zahtjeva o korištenju podataka iz dva različita popisa tokom tranzicijskog perioda. Tu činjenicu, kako navodi, treba smatrati dokazom da se Federacija BiH postupno udaljava od svoje prošlosti, otvarajući se za mogućnost širih reformi. Isključivo korištenje

podataka koji su stari 30 godina moglo bi se, kako je navedeno, zaista pokazati problematičnim u zemlji koja teži da postane članica Evropske unije.

51. U odnosu na navode o **diskriminaciji pri izboru predsjednika i potpredsjednika FBiH**, visoki predstavnik je naveo da je njegova intervencija težila ostvarivanju cilja prilično ograničenog obima. U preambuli Odluke kojom se donose amandmani na Ustav FBiH od 2. oktobra 2022. godine navedeno je da odluka Ustavnog suda u predmetu broj *U-14/12* od 26. marta 2015. godine još nije provedena. Međutim, navedeno je i da je provođenje te odluke povezano s prethodnim donošenjem ustavnih i zakonodavnih mjera u provođenju presuda Evropskog suda donesenih u predmetu *Sejdić i Finci*, predmetu *Zornić* i u drugim relevantnim predmetima. Shodno tome, visoki predstavnik navodi da se njegovom odlukom ne mijenja član IV.B.1. stav (2) (izmijenjen i dopunjen amandmanom XLI na Ustav Federacije) kojim se utvrđuje sastav predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH. Visoki predstavnik naglašava da ne bi trebao u potpunosti preuzimati ulogu izabranih organa kojima se ustavnim okvirom dodjeljuju nadležnost i odgovornost za donošenje izmjena najvažnijih zakona Federacije i BiH. To, prema njegovim navodima, objašnjava zašto se nedavnim ustavnim i zakonskim izmjenama koje je donio ne mogu preemptirati sve one reforme koje su nužne kao odgovor na pitanja koja su identificirali Evropski i Ustavni sud. Stoga smatra da bi bilo neprimjereno da visoki predstavnik svojim odlukama rješava sva neriješena pitanja odgovarajuće zastupljenosti, umjesto da uvažava odgovornost izabranih organa vlasti i političkih stranaka u BiH. Uloga visokog predstavnika, prema Općem okvirnom sporazumu, kako tvrdi, ne obuhvata odgovornost niti ovlaštenje za promjenu uvjeta samog pravnog režima u kojem njegov mandat nalazi svoje uporište.

52. U odnosu na **navode o kršenju načela stabilnosti izbornog zakonodavstva i pravne sigurnosti**, visoki predstavnik je naveo da je odluke donio nakon zatvaranja biračkih mjesta i prije objavljivanja prvih preliminarnih rezultata izbora. Učinio je to kako bi spriječio bilo kakav utjecaj odluka na svijest i izborne preferencije glasača i kako ne bi poremetio izbornu kampanju političkih subjekata. Odluke su donesene prije nego što su bili poznati prvi rezultati jer je želio izbjeći bilo kakve spekulacije da je reagirao na novu političku raspodjelu izbornih rezultata. Visoki predstavnik smatra i da njegove odluke ne zadiru u pitanja koja podliježu primjeni načela stabilnosti zakona. One ne utječu ni na prebrojavanje glasova, niti na osnovne elemente izbornog prava, poput sastava izbornih komisija, izbornog sistema i utvrđivanja granica između izbornih jedinica. Ta intervencija se ne odnosi na neposredne izbore. Cilj joj je omogućiti izbore i imenovanja u posredno izabrana tijela, uklanjanjem proceduralnih prepreka koje bi takve izbore i imenovanja učinile malo

vjerovatnim. U vezi s tim, napominje da se sve sudske odluke na koje se pozvao podnosilac zahtjeva odnose na izmjene propisa koji se primjenjuju na neposredne izbore.

53. U odnosu na navode podnosioca Komšića da su odluke dovele birače u zabludu, visoki predstavnik je naveo da se novim pravilima ne mijenja način provođenja posrednih izbora u kantonalnim skupštinama, niti način raspodjele mandata koji je bio predviđen izbornim zakonom. Tim promjenama se nijednom kantonu ne oduzima zastupljenost u bilo kojem klubu konstitutivnih naroda, njima se samo osigurava da će pojedine kantonalne skupštine birati više delegata svakog konstitutivnog naroda i iz grupe Ostalih. Izjašnjenje kandidata o nacionalnoj pripadnosti koje se prilaže uz kandidatske liste nakon što su ovjerene za izbore u kantonalna zakonodavna tijela nije navedeno na štampanim glasačkim listićima, te time nije formalno ni poznato samim biračima. Kada birači daju svoj glas, oni to čine s ciljem da njihov kandidat bude izabran u kantonalnu skupštinu. Tek nakon što se izbori u kantonalne skupštine ovjere, na osnovu tih izjašnjenja formiraju se klubovi konstitutivnih naroda u tim skupštinama. Stranke zatim utvrđuju svoje liste za natjecanje u glasanju koje se odvija u svakom od navedenih klubova u svakoj pojedinačnoj skupštini. Prilikom glasanja za kandidata u kantonalnoj skupštini birač nije upoznat s tim kakav će biti sastav kluba, kako će stranke sklapati saveze/koalicije ili kako će glasati ostali članovi kluba konstitutivnih naroda. Zapravo, politička stranka bi mogla vrlo lako odlučiti da kandidate koji ostvare najbolji rezultat u neposrednom glasanju ne predloži kao kandidate za izbor u Dom naroda FBiH. S obzirom na navedeno, visoki predstavnik smatra da je teško uočiti kako su njegove odluke uopće mogle zbuniti birače u pogledu predvidljivosti tih izbora.

54. Visoki predstavnik smatra da se isti argument može iznijeti i u pogledu promjene pravila o predlaganju i izboru predsjednika i potpredsjednika FBiH. Ističe da je općeprihvaćena činjenica da je odlučivanje o načinu izbora predsjednika pitanje prepušteno ustavu svake pojedinačne države i da ne podliježe istim jamstvima kao i izbor u zakonodavno tijelo. Međutim, smatra da njegove odluke ne mijenjaju pravila u pogledu izbora predsjednika i potpredsjednika na način da im oduzimaju demokratski legitimitet.

55. Zbog svega navedenog, visoki predstavnik smatra da izmjene koje su predmet zahtjeva ne zadiru u načelo stabilnosti izbornog zakonodavstva niti u predvidljivost izbornog sistema. Umjesto toga, situacija u kojoj bi izbori ostali mrtvo slovo na papiru i ne bi bili pretočeni u formiranje posredno izabranih tijela direktno bi narušila povjerenje u izborni proces zajedno s načelom legitimnih očekivanja i/ili pravne sigurnosti. Odlukama od 2. oktobra 2022. godine na korektivan se način odgovara na takav rizik, uspostavljajući pritom pravičnu ravnotežu između legitimnih interesa

birača i različitih sektora biračkog tijela s jedne i potrebe za promoviranjem odgovornog upravljanja s druge strane.

b) Zapažanja u odnosu na zahtjev broj U-30/22

56. Visoki predstavnik je naveo da dopunjava svoja zapažanja u odnosu na zahtjev u predmetu broj U-27/22. Smatra da je nužno voditi računa da se ne dovodi u pitanje teorija funkcionalne dualnosti koju je Ustavni sud elaborirao u predmetu broj U-9/00 (od 3. novembra 2000. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 1/01). Naime, visoki predstavnik smatra da bi prihvatanje argumenata koji se odnose na izbor trenutka za donošenje odluka moglo ozbiljno ugroziti diskreciono pravo visokog predstavnika da koristi ta ovlaštenja. Cilj ovlaštenja poput onih koja su korištena 2. oktobra 2022. godine u suštini je rješavanje ozbiljnih problema koji nastanu prilikom provođenja civilnih aspekata mirovnog sporazuma. Navedeno je također da se takva ovlaštenja koriste kao krajnja mjera, te je diskreciono pravo visokog predstavnika da utvrdi jesu li ispunjeni uvjeti za njihovo korištenje, uključujući i to jesu li prethodno iscrpljene sve mogućnosti rješenja putem organa vlasti. Prema tome, visoki predstavnik, ukazujući na odluku Evropskog suda u predmetu *Dušan Berić i drugi protiv Bosne i Hercegovine* (odluka od 18. jula 2013. godine, predstavke br. 36357/04 i dr.), ističe da se Ustavni sud ne može upuštati u preispitivanje je li visoki predstavnik ispravno ili blagovremeno vršio svoje diskreciono pravo kada je 2. oktobra 2022. godine, nakon zatvaranja birališta, donio „korektivne“ zakonodavne mjere supstituiranjem domaćih organa vlasti. To je učinio pokušavajući da uspostavi odgovarajuću ravnotežu između potrebe da se ne ometa izborna kampanja i potrebe da koristi svoja ovlaštenja kao krajnju mjeru za rješavanje poteškoća iz Općeg okvirnog sporazuma. Navedeno je da je intervenciju pokušao prilagoditi i učiniti je proporcionalnom u odnosu na cilj koji se nastojao postići, odnosno omogućiti uspostavljanje novih posredno izabраниh vlasti, uključujući i izbor delegata u Dom naroda FBiH. Sve to je učinjeno s ciljem promocije demokratije i unapređenja reformske agende koja je potrebna za integraciju u Evropsku uniju, uzimajući u obzir rasprave o kandidatskom statusu.

57. U odnosu na navode podnosioca Džaferovića, visoki predstavnik je naveo da se osporenim aktima ne mijenjaju načela kojima se regulira izbor delegata u Dom naroda FBiH, niti izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine. Tako je postupljeno s ciljem da se osigura da se izborne procedure ne mogu blokirati i da mogu služiti urednom funkcioniranju ustavnih organa vlasti. Na primjenu tih načela nisu utjecale njegove odluke koje su donesene kao odgovor na odluku Ustavnog suda iz predmeta broj U-17/16 od 19. januara 2017. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba), prema kojoj je bilo nužno osigurati da se sva mjesta u svim klubovima

moгу popuniti. Također, bilo je potrebno provesti Odluku Ustavnog suda broj U-23/14 s ciljem da se osigura veća proporcionalnost u raspodjeli mandata kantonima i konstitutivnim narodima.

58. Visoki predstavnik navodi da se u zahtjevu pogrešno tvrdi da bi sastav izbornih lista za izbore u kantonalne skupštine promijenio ishod izbora za Dom naroda FBiH. U tom pogledu visoki predstavnik je ukazao da se u Ustavu FBiH i Izbornom zakonu pravi razlika između izbora za zakonodavna tijela kantona i za Dom naroda, što je već obrazložio u zapažanjima o zahtjevu broj U-27/22. Kada birači glasaju, oni to čine s ciljem da njihov kandidat bude izabran u kantonalnu skupštinu, dok se naknadno, na posredan način, održavaju izbori delegata za Dom naroda FBiH. Ishod takvog procesa se ne može predvidjeti jer političke stranke koje su prisutne u klubovima konstitutivnih naroda u kantonalnim skupštinama prilagođavaju svoju strategiju savezima/koalicijama koje mogu sklopiti i svojoj relativnoj snazi u tim klubovima, a političke stranke se mogu čak odlučiti da svoje glasove podijele između različitih lista ukoliko uvide neku prednost u takvoj strategiji. Sve navedene opcije svojstvene su sistemu posrednih izbora i odražavaju praksu koja se poštuje u procesu provođenja izbora još od 1996. godine.

59. U vezi s tvrdnjama podnosioca zahtjeva o nepredvidljivosti osporenih akata, te navodima da su pravila bila „nejasna i neprecizna“, visoki predstavnik je naveo da je CIK donio Uputstvo iz 2022. godine, pri čemu su raspodjelu mandata izvršili primjenom identične metode kao i 2018. godine, s razlikom u broju mandata. Prema tome, visoki predstavnik smatra da je njegovim aktima u potpunosti poštovano načelo stabilnosti zakona i načelo legitimnog očekivanja, jer njima nije izmijenjen sistem na kojem se zasniva posredni izbor delegata u Dom naroda FBiH i predsjednika i potpredsjednika FBiH.

60. Također, visoki predstavnik je ukazao da su različita tijela, domaća i međunarodna, u prošlosti vršila druga prilagođavanja u pogledu pravila o indirektnim izborima, koja su čak značajnija i dalekosežnija. Takva prilagođavanja su vršena neposredno prije ili nakon objavljivanja rezultata, ali uvijek nakon što CIK ovjeri kandidatske liste. Takva praksa, prema mišljenju visokog predstavnika, potvrđuje stav da se posredni izbori, čak i ako predstavljaju produžetak neposrednih izbora, moraju smatrati drugačijim procesom koji se utvrđuje vlastitim specifičnim načelima ili pravilima. U tom pogledu, visoki predstavnik je ukazao da je CIK u decembru 2018. godine, nakon Općih izbora u oktobru 2018. godine, donio Uputstvo iz 2018. godine. Zatim je ukazano da je Parlamentarna skupština BiH 2002. godine donijela Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona kako bi se provele odredbe Ustava FBiH koje su izmijenjene amandmanima XXXIII i XXXIV. Te izmjene su objavljene u „Službenom glasniku BiH“ broj 20/02 od 3. augusta 2002. godine, odnosno nakon što je CIK ovjerio kandidatske liste. Također, visoki predstavnik je ukazao i

na praksu Privremene izborne komisije koja je organizirala izbore pod okriljem OSCEBiH, koja je u 2000. godini, mjesec dana prije održavanja Općih izbora u novembru, donijela nova pravila o izboru delegata u Dom naroda FBiH, koja su bezuspješno osporavana pred Ustavnim sudom u predmetu broj U-40/00 (vidi Ustavni sud, Odluka broj U-40/00 od 2. i 3. februara 2001. godine, dostupna na www.ustavnisud.ba).

61. Zbog svega navedenog, visoki predstavnik smatra da amandmani i Izmjene Izbornog zakona ne zadiru u načelo stabilnosti izbornog zakonodavstva niti u predvidljivost izbornog sistema. Umjesto toga, situacija u kojoj bi izbori ostali „mrtvo slovo na papiru“ i ne bi se pretočili u formiranje posredno izabranih tijela direktno bi narušila povjerenje u izborni proces zajedno s načelom legitimnih očekivanja i/ili pravne sigurnosti. Odlukom kojom se donose amandmani na Ustav Federacije i Odlukom kojom se donose Izmjene Izbornog zakona na korektivan se način odgovara na takav rizik, uspostavljajući pritom pravičnu ravnotežu između, s jedne strane, legitimnih interesa birača i različitih sektora biračkog tijela i, s druge strane, potrebe za promoviranjem odgovornog upravljanja. Suprotno argumentima podnosioca Džaferovića u korist *status quo ante*, visoki predstavnik smatra da stabilnost izbornog režima, ukoliko se ispravno shvati, ne može označavati zastoj, institucionalnu blokadu i disfunkcionalnost, te na kraju nadvladati i samo povjerenje birača u demokratske procese.

IV. Relevantni propisi

a) Relevantni propisi koji se odnose na Ustav Bosne i Hercegovine

62. U Ustavu Bosne i Hercegovine relevantne odredbe glase:

Član I stav 2.

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

Član II st. 2. i 4.

2. Međunarodni standardi

Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.

4. Nediskriminacija

Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

Član III stav 3. tačka b)

3. Pravni poredak i nadležnosti institucija

b) Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine. Opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.

b) Propisi koji se odnose na nadležnost visokog predstavnika

63. Aneksom 10 Sporazuma o civilnoj provedbi, Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, propisano je:

Član II stav (1) tač. (a) i (d)

Visoki predstavnik će:

(a) nadgledati provedbu mirovnog rješenja;

(d) olakšati rješenje bilo kakvih poteškoća koje nastanu provedbom civilnog rješenja, ako visoki predstavnik prosudi da je potrebno;

Član V

Visoki predstavnik ima konačnu nadležnost interpretacije ovog Sporazuma o civilnoj provedbi mirovnog rješenja.

c) Relevantni propisi koji se odnose na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

64. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ broj 1/94), onako kako ga je usvojila Ustavotvorna skupština Federacije BiH, u relevantnom dijelu glasi:

IV. STRUKTURA FEDERALNE VLASTI

A. ZAKONODAVNA VLAST FEDERACIJE

PARLAMENT FEDERACIJE

2. Dom naroda

Član 6.

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

Član 8.

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

B. IZVRŠNA VLAST FEDERACIJE

1. Predsjednik i Potpredsjednik Federacije

Član 1.

Predsjednik Federacije je šef države.

Član 2.

U izboru Predsjednika i Potpredsjednika Federacije Klub bošnjačkih delegata i Klub hrvatskih delegata u Domu naroda odvojeno kandidiraju po jednu osobu. Izbor za Predsjednika i Potpredsjednika Federacije zahtijeva prihvatanje oba kandidata zajednički, većinom glasova u Predstavničkom domu, a zatim većinom glasova u Domu naroda, uključujući većinu glasova bošnjačkih delegata i većinu glasova hrvatskih delegata. Ukoliko jedan od domova odbije zajedničku kandidacionu listu, klubovi će ponovo razmotriti kandidaturu za Predsjednika i Potpredsjednika Federacije. Izabrane osobe će naizmjenično po jednu godinu biti Predsjednik Federacije, a zatim Potpredsjednik Federacije, u periodu od četiri

godine. Predsjednici Federacije, jedan za drugim, ne mogu biti iz istog konstitutivnog narodu.

IX. USVAJANJE I STUPANJE NA SNAGU USTAVA I PRIJELAZNA RJEŠENJA

Član 7.

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

65. **Odluka visokog predstavnika o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine broj 149/02** („Službene novine Federacije BiH“ broj 16/02) u relevantnom dijelu glasi:

AMANDMAN XXXIII

Sastav Doma naroda i izbor članova

(1) Sastav Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine će biti paritetan tako da svaki konstitutivni narod ima isti broj delegata.

(2) Dom naroda sastoji se od pedeset osam delegata, i to po sedamnaest delegata iz reda svakog od konstitutivnih naroda i sedam delegata iz reda ostalih.

(3) Ostali imaju pravo da ravnopravno učestvuju u postupku većinskog glasanja.

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

AMANDMAN XXXIV

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

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

(3) U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu.

(4) Delegate Bošnjake, Hrvate i Srbe iz svakog kantona biraju zastupnici iz reda tog konstitutivnog naroda u skladu sa izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu tog kantona, a izbor delegata iz reda ostalih uredit će se zakonom.

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

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

AMANDMAN XLI

Predsjednik Federacije ima dva potpredsjednika iz različitih konstitutivnih naroda. Oni se biraju u skladu sa ovim ustavom.

Ovim amandmanom dopunjuje se član IV. B.1. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, koji je izmijenjen Amandmanom XI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.

AMANDMAN XLII

(1) U izboru predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, najmanje trećina delegata iz klubova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata u Domu naroda mogu kandidovati predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine.

(2) Izbor za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine zahtijeva prihvatanje zajedničke liste tri kandidata za predsjednika i potpredsjednike Federacije, većinom glasova u Zastupničkom domu, a zatim i većinom glasova u Domu naroda, uključujući većinu kluba svakog konstitutivnog naroda.

(3) Ukoliko ni jedna lista kandidata ne dobije potrebnu većinu u oba Doma, postupak kandidovanja se ponavlja.

(4) Ukoliko i u ponovljenom postupku jedan od Domova odbije zajedničku listu, smatraće se da su kandidovane osobe izabrane prihvatanjem liste u samo jednom Domu.

(5) Mandat predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine je četiri godine.

Ovim amandmanom mijenja se član IV. B.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

AMANDMAN LI

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.

Ovim amandmanom mijenja se član IX. 7 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

66. Odluka visokog predstavnika kojom se donose amandmani na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine broj 06/22 od 2. oktobra 2022. godine („Službene novine FBiH“ broj 79/22) u relevantnom dijelu glasi:

Ističući da je Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira u nekoliko navrata osudio „stagnaciju i nefunkcionalnost u FBiH, uključujući i neimenovanje vlada na nivou Federacije (...) tri i po godine nakon Općih izbora 2018. godine, što je ustavna obaveza, dakle samim tim i obaveza iz Općeg okvirnog sporazuma za mir“, te činjenicu da „predsjednik Federacije nije izvršio svoju ustavnu dužnost da imenuje sudije u Ustavni sud Federacije, zbog čega Sud jedva da može funkcionirati, dok je njegovo Vijeće za vitalni nacionalni interes potpuno nefunkcionalno“;

Izražavajući žaljenje što vlasti u Bosni i Hercegovini također nisu provele ni Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 1. decembra 2016. godine u predmetu br. U 23/14 (u daljem tekstu: predmet Ljubić),

[...]

Izražavajući žaljenje zbog toga što je izostanak provedbe Odluke koja je donesena u predmetu Ljubić doveo do situacije u kojoj je u nedovoljnoj mjeri usklađen pravni okvir kojim se uređuje izbor delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine;

[...]

Trajno svjestan potrebe da se osigura da se garancije i zaštitni mehanizmi koji su ugrađeni u Ustav Federacije BiH ne koriste na štetu odgovornog upravljanja i funkcionalnosti institucija;

[...]

Podsjećajući takođe da Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu br. U 14/12 od 26. marta 2015. godine još uvijek nije provedena, ali da je provedba te odluke povezana s prethodnim donošenjem ustavnih i zakonodavnih mjera u vezi s provedbom presuda Evropskog suda za ljudska prava donesenih u predmetu Sejdić i Finci, predmetu Zornić i u drugim relevantnim predmetima, te da uvjet iz člana IV.B.1. stav (2) Ustava Federacije ostaje problematičan i da će ga biti potrebno uskladiti zajedno s odredbama člana IV.B.2. predviđenim u nastavku;

Podsjećajući takođe da se s provedbom tih presuda kasni i pozivajući da se s raspravom po tom pitanju nastavi što je prije moguće;

[...]

Uvjeren da će biti neophodna daljnja reforma Ustava Federacije i da će pravila kojim se uređuju sastav, izbor, uloga i funkcije Doma naroda, uključujući i ulogu klubova tri konstitutivna naroda, biti potrebno preispitati što je prije moguće uz poseban naglasak na prava Ostalih;

[...]

Prisjećajući se takođe da se Bosna i Hercegovina, kao i širi region, nalazi na prekretnici, te da joj se stoga moraju dati instrumenti kako bi se definitivno osiguralo da ova zemlja može dalje napredovati na svom putu ka integraciji u Evropsku uniju;

Uzimajući u obzir i imajući u vidu sve prethodno navedeno, visoki predstavnik ovim donosi sljedeću odluku:

ODLUKA

kojom se donose amandmani na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Ova Odluka i amandmani koji se nalaze u prilogu i čine sastavni dio ove Odluke odmah se objavljuju u „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“ i na službenim internetskim stranicama Ureda visokog predstavnika i stupaju na snagu odmah.

Ovi amandmani će imati prvenstvo u odnosu na bilo koje nekonzistentne odredbe zakona, propisa i akata. Daljnji normativni akti nisu potrebni radi osiguranja

pravnog dejstva ovih amandmana. Međutim, organi vlasti u Federaciji BiH ostaju u obavezi da usklade takve zakone, propise i akte s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

[...]

AMANDMANI NA USTAV FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 1/94, 1/94, 13/97, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07 i 88/08) mijenja se i glasi:

Amandman CXI

U članu IV.A.6. stav (2) mijenja se i glasi:

„(2) Dom naroda sastoji se od osamdeset delegata, i to po dvadeset tri delegata iz reda svakog od konstitutivnih naroda i jedanaest delegata iz reda Ostalih.“

Amandman CXII

U članu IV.A.8. stav (1) mijenja se i glasi:

„(1) Delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva. Oni se biraju iz reda njihovih predstavnika, ako drugačije nije predviđeno zakonom.“

Stav (3) mijenja se i glasi:

„(3) U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat, jedan Srbin i jedan delegat iz reda Ostalih iz svakog kantona koji ima najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu.“

Amandman CXIII

Član IV.A.10. mijenja se i glasi:

„Skupštine kantona biraju svoje delegate u Dom naroda u roku od trideset (30) dana od dana ovjere rezultata izbora. Zakonom će se precizirati način preraspodjele mjesta dodijeljenih jednom ili više konstitutivnih naroda i/ili grupi Ostalih iz kantona, ukoliko kantonalna skupština u tom kantonu ne izabere delegate iz reda jednog ili više relevantnih konstitutivnih naroda ili iz grupe Ostalih u Dom naroda u roku predviđenom ovim članom.“

Amandman CXX

Član IV.B.2. mijenja se i glasi:

„(1) Bilo koja grupa od jedanaest delegata iz svakog od klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda može predložiti kandidata iz reda odgovarajućeg konstitutivnog naroda, pod uvjetom da svaki delegat može podržati isključivo jednog kandidata. Svi kandidati mogu biti izabrani u skladu s ovim članom ili na mjesto predsjednika ili na mjesto potpredsjednika Federacije.“

(2) Ukoliko u roku od 30 dana od dana potvrđivanja rezultata za izbor delegatâ u Dom naroda, potreban broj delegata u jednom ili više klubova konstitutivnih naroda ne predloži kandidata za mjesta predsjednika i dva potpredsjednika Federacije u skladu sa stavom (1) ovog člana, onda će to učiniti bilo koja grupa od sedam delegata iz kluba ili klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda koji kandidate nisu predložili.

(3) Ukoliko u roku od 50 dana od dana potvrđivanja rezultata za izbor delegatâ u Dom naroda, potreban broj delegata u jednom ili više klubova konstitutivnih naroda ne predloži kandidata za mjesta predsjednika i dva potpredsjednika Federacije u skladu sa stavovima (1) i (2) ovog člana, onda će to učiniti bilo koja grupa od četiri delegata iz kluba ili klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda koji kandidate nisu predložili.

(4) Izbor za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine zahtijeva prihvatanje liste koju sačinjavaju tri kandidata i koja uključuje po jednog kandidata iz svakog konstitutivnog naroda predloženog u odgovarajućem klubu konstitutivnog naroda, u Predstavničkom domu, a zatim u Domu naroda.

(5) Imena kandidata predloženih u skladu sa stavovima (1) do (3) ovog člana dostavljaju se Predstavničkom domu, koji će glasati o jednoj ili više lista u roku od 30 dana od dana dostavljanja imena posljednjeg ili posljednjih kandidatâ, u skladu sa stavovima (1) do (3) ovog člana. Listu odobrava Predstavnički dom ukoliko je podrži većina poslanika koji su prisutni i glasaju i ta lista se dostavlja Domu naroda na odobravanje.

(6) Ukoliko broj kandidata predloženih u skladu sa stavovima (1) do (3) ovog člana omogući formiranje dvije liste, organizirat će se jedno glasanje u Predstavničkom domu i svaki poslanik će moći glasati za jednu od ove dvije liste.

Lista koja dobije najveći broj glasova u Predstavničkom domu dostavlja se Domu naroda na odobravanje.

(7) U slučaju da broj kandidata predloženih u skladu sa stavovima (1) do (3) ovog člana omogući formiranje više od dvije liste, organizirat će se jedno glasanje u Predstavničkom domu i svaki poslanik će moći glasati za jednu od ovih lista. Ukoliko u prvom krugu glasanja nijedna lista ne dobije većinu glasova poslanika koji su prisutni i glasaju, u roku od jedne sedmice organizira se drugi krug glasanja u kojem će poslanici Predstavničkog doma glasati za jednu od dvije liste s najvećim brojem glasova iz prvog kruga glasanja. Lista koja dobije najveći broj glasova u Predstavničkom domu dostavlja se Domu naroda na odobravanje.

(8) Dom naroda odlučuje većinom glasova delegata koji su prisutni i koji glasaju u roku od 30 dana od prijema liste koju je odobrio Predstavnički dom.

(9) Izuzetno od odredbe stava (4) ovog člana, ukoliko Predstavnički dom ne odobri listu kandidata u roku iz stava (5) ovog člana, lista koju sačinjavaju kandidati koji su prilikom predlaganja dobili najveću podršku u odgovarajućim klubovima u Domu naroda u skladu sa stavovima (1) do (3) ovog člana prosljeđuje se Domu naroda i kandidati sa te liste će se smatrati izabranim ukoliko ta lista bude odobrena samo u Domu naroda.

(10) Izuzetno od odredbe stava (4) ovog člana, ukoliko u roku iz stava (8) ovog člana Dom naroda ne obavi glasanje za listu kandidata koju je dostavio Predstavnički dom, izabranim će se smatrati kandidati sa liste koja bude odobrena samo u Predstavničkom domu.

(11) Ukoliko se lista kandidata ne odobri u skladu sa stavovima (4) do (10) ovog člana, postupak se ponavlja. U ponovljenom postupku, Predstavnički dom će glasati za novu listu u skladu sa stavovima (5) do (7) ovog člana u roku od 15 dana od dana glasanja kojim je lista kandidata odbijena. Ukoliko je Predstavnički dom iscrpio sve moguće liste kandidata predloženih u skladu sa stavovima (1) do (3) ovog člana, postupak predviđen u stavovima (1) do (7) ovog člana se ponavlja, pod uvjetom da će se rokovi u kojima odgovarajući klub predlaže kandidate iz stavova (1) do (3) ovog člana prepолоviti i da će početi da teku od dana odbijanja posljednje liste u Domu.

(12) *Izuzetno od odredbe stava (4) ovog člana, u ponovljenom postupku izabranim će se smatrati kandidati sa liste koju je odobrio Predstavnički dom.*

(13) *Tri kandidata izabrana u skladu s ovim članom odlučuju između sebe koji od njih će obavljati funkciju predsjednika. Ukoliko se dogovor ne postigne, o tome će odlučivati Predstavnički dom.*

(14) *Predsjednik i dva potpredsjednika Federacije biraju se na mandat od četiri godine. Ista osoba ne može biti izabrana na bilo koje od mjesta predsjednika ili potpredsjednika više od dva puta uzastopno.*

Amandman CXXI

U članu IV.B.3. stav (2) mijenja se i glasi:

„(2) Ukoliko predsjednik ili jedan od potpredsjednika Federacije umre, bude smijenjen ili prema mišljenju Vlade, usvojenom konsenzusom, trajno nije u mogućnosti izvršavati svoje službene dužnosti koje proizilaze iz njegovog položaja, bit će proveden postupak predviđen u članu IV.B.2. pod uvjetom da rokovi u kojima odgovarajući klub predlaže kandidate za upražnjeno mjesto počinje da teče od dana kada su mjesta koja je potrebno popuniti postala upražnjena. Upražnjeno mjesto se popunjava do kraja započetog mandata.“

Amandman CXXVIII

U članu IX.7. postojeća odredba postaje stav (1) nakon kojeg se dodaje novi stav (2) koji glasi:

„(2) Izuzetno od odredbe stava (1) ovog člana, objavljeni rezultati posljednjeg popisa stanovništva u Bosni i Hercegovini koristit će se za izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke a potrebna su za izbor delegata u Dom naroda.“

d) Relevantni propisi koji se odnose na Izborni zakon Bosne i Hercegovine

67. **Izborni zakon Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 48/11 – odluka USBiH, 63/11 – odluka USBiH, 15/12 – rješenje USBiH, 11/13 – rješenje USBiH, 18/13, 7/14, 31/16, 1/17 – odluka USBiH, 54/17 – rješenje USBiH, 41/20, 38/22, 51/22 i 67/22)

U konkretnom slučaju primjenjuje se neslužbeni prečišćeni tekst **Izbornog zakona Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 48/11 – odluka USBiH, 63/11 – odluka USBiH, 15/12 – rješenje USBiH, 11/13 – rješenje USBiH, 18/13, 7/14, 31/16, 1/17 – odluka USBiH, 54/17 – rješenje USBiH, 41/20, 38/22 i 51/22) koji je važio prije donošenja osporenih odluka, a koji u relevantnom dijelu glasi:

POGLAVLJE 9A

PREDSJEDNIK I POTPREDSJEDNIK FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Član 9.13

Pri izboru predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH, najmanje jedna trećina delegata klubova zastupnika konstitutivnih naroda u Domu naroda Parlamenta Federacije predlaže kandidate za mjesta predsjednika i potpredsjednika Federacije.

Član 9.14

Iz reda kandidata iz člana 9.13 ovog zakona formiraju se zajedničke liste kandidata za mjesta predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH.

Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH glasa o jednoj ili više zajedničkih listi koju sačinjavaju tri kandidata, uključujući po jednog kandidata iz svakog konstitutivnog naroda. Lista koja dobije većinu glasova u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH bit će izabrana ukoliko dobije većinu glasova u Domu naroda, uključujući i većinu glasova klubova poslanika svakog konstitutivnog naroda.

Član 9.15

U slučaju da zajednička lista prezentirana od strane Predstavničkog doma ne dobije potrebnu većinu u Domu naroda, ova procedura će se ponoviti. Ukoliko, u ponovljenoj proceduri, zajednička lista koja dobije većinu glasova u Predstavničkom domu bude ponovno odbijena u Domu naroda, ta zajednička lista smatrat će se izabranom.

Član 9.16

Delegati u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine iz reda ostalih mogu učestvovati u izboru kandidata za predsjednika i potpredsjednika. Međutim, ovom prilikom se neće formirati bilo kakav klub zastupnika ostalih i njihov se glas neće računati pri računanju određene većine u klubovima zastupnika konstitutivnih naroda.

Član 9.17

Mandat predsjednika i potpredsjednika traje četiri (4) godine, pod uslovom da taj mandat ne ističe ranije.

Potpoglavlje B

DOM NARODA PARLAMENTA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Član 10.10

Kantonalna zakonodavna tijela biraju pedeset osam (58) delegata u Dom naroda, sedamnaest (17) iz reda bošnjačkog, sedamnaest (17) iz reda srpskog, sedamnaest (17) iz reda hrvatskog naroda i sedam (7) iz reda "ostalih".

Član 10.11

Predstavnici iz reda bošnjačkog, hrvatskog, srpskog naroda i reda ostalih u svakoj skupštini kantona biraju delegate iz svog konstitutivnog naroda u tom kantonu.

Svaka stranka koja je zastupljena u odgovarajućim klubovima konstitutivnih naroda i ostalih ili svaki član jednog od tih klubova ima pravo nominirati jednog ili više kandidata na listi za izbor delegata tog određenog kluba iz tog kantona.

Svaka lista može sadržavati više kandidata od broja delegata koji se biraju, pod uslovom da zakonodavno tijelo kantona ima veći broj delegata iz reda bošnjačkog, hrvatskog, srpskog naroda i ostalih, od broja delegata iz reda bošnjačkog, hrvatskog, srpskog naroda i "ostalih" koji se biraju u Dom naroda.

Član 10.12

Broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, koji se biraju u Dom naroda iz zakonodavnog tijela svakog kantona je proporcionalan broju stanovnika kantona prema posljednjem popisu. Centralna izborna komisija BiH određuje, nakon svakog popisa, broj delegata koji se biraju iz svakog

konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, a koji se biraju iz zakonodavnog tijela svakog kantona.

Za svaki kanton, broj stanovnika iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih se dijeli brojevima 1, 3, 5, 7, itd. sve dok je to potrebno za raspodjelu. Brojevi koji se dobiju kao rezultat ovih dijeljenja predstavljaju količnike svakog konstitutivnog naroda i ostalih u svakom kantonu. Svi količnici konstitutivnih naroda se ređaju zasebno po veličini tako što se najveći količnik svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih stavlja na prvo mjesto. Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu. Najveći količnik za svaki konstitutivni narod u svakom kantonu se briše sa liste količnika tog konstitutivnog naroda. Preostala mjesta se daju konstitutivnim narodima i ostalim, jedno po jedno, od najvećeg prema najmanjem prema preostalim količnicima na listi.

Član 10.13

Izbor delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine se vrši odmah po sazivanju kantonalne skupštine nakon izbora za kantonalne skupštine, a najkasnije mjesec dana nakon ovjere izbora u skladu s članom 5.32 ovog zakona.

Član 10.14

Svaki delegat u kantonalnoj skupštini daje jedan glas za listu na kojoj je njegov odgovarajući klub.

Izbor se vrši tajnim glasanjem.

Član 10.15

Rezultat glasanja se dostavlja Centralnoj izbornoj komisiji BiH za konačnu raspodjelu mjesta. Mandati se raspodjeljuju jedan po jedan po listama ili kandidatu sa najvišim količnicima koji su rezultirali iz formule za proporcionalnu raspodjelu utvrđenu u članu 9.6 ovog zakona. Kada lista dobije mandat, mandat se raspoređuje s vrha liste.

Član 10.16

Kada se ne izabere potreban broj delegata koji se biraju u Dom naroda iz reda svakog konstitutivnog naroda ili iz reda ostalih u datom zakonodavnom tijelu

kantona, preostali broj delegata iz reda bošnjačkog, hrvatskog i srpskog naroda ili ostalih bira se iz drugog kantona, dok se ne izabere potreban broj delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda.

Centralna izborna komisija BiH vrši ponovnu raspodjelu mjesta koja se ne mogu popuniti iz jednog kantona odmah po završetku prvog kruga izbora delegata u Dom naroda u svim kantonima. Izborna komisija vrši preraspodjelu tog mjesta neizabranom kandidatu koji ima najviši količnik na svim listama koje se kandidiraju za odgovarajući konstitutivni narod ili za grupu ostalih u svim kantonima.

Član 20.16 A

Do potpune provedbe Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, raspodjela mjesta po konstitutivnom narodu koja je obično uređena Poglavljem 10., Potpoglavlje B ovog zakona odvija se u skladu s ovim članom.

Do organiziranja novog popisa, kao osnov koristi se popis iz 1991. godine tako da svaki kanton bira sljedeći broj delegata:

- 1) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 1, Unsko-sanski kanton, bira se pet (5) delegata, uključujući dva (2) iz reda bošnjačkog, jednog (1) iz reda hrvatskog i dva (2) iz reda srpskog naroda;*
- 2) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 2, Posavski kanton, biraju se tri (3) delegata, uključujući jednog (1) iz reda bošnjačkog, jednog (1) iz reda hrvatskog i jednog (1) iz reda srpskog naroda;*
- 3) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 3, Tuzlanski kanton, bira se osam (8) delegata, uključujući tri (3) iz reda bošnjačkog, jednog (1) iz reda hrvatskog, dva (2) iz reda srpskog naroda i dva (2) iz reda ostalih;*
- 4) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 4, Zeničko-dobojski kanton, bira se osam (8) delegata, uključujući tri (3) iz reda bošnjačkog, dva (2) iz reda hrvatskog, dva (2) iz reda srpskog naroda i jednog (1) iz reda ostalih;*
- 5) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 5, Bosansko-podrinjski kanton - Goražde, biraju se tri (3) delegata, uključujući jednog (1) iz reda bošnjačkog, jednog (1) iz reda hrvatskog i jednog (1) iz reda srpskog naroda;*

6) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 6, Srednjobosanski kanton, bira se šest (6) delegata, uključujući jednog (1) iz reda bošnjačkog, tri (3) iz reda hrvatskog, jednog (1) iz reda srpskog naroda i jednog (1) iz reda ostalih;

7) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 7, Hercegovačko-neretvanski kanton, bira se šest (6) delegata, uključujući jednog (1) iz reda bošnjačkog, tri (3) iz reda hrvatskog, jednog (1) iz reda srpskog naroda i jednog (1) iz reda ostalih;

8) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 8, Zapadnohercegovački kanton, biraju se četiri (4) delegata, uključujući jednog (1) iz reda bošnjačkog, dva (2) iz reda hrvatskog i jednog (1) iz reda srpskog naroda;

9) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 9, Kanton Sarajevo, bira se jedanaest (11) delegata, uključujući tri (3) iz reda bošnjačkog, jednog (1) iz reda hrvatskog, pet (5) iz reda srpskog naroda i dva (2) iz reda ostalih;

10) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 10, Kanton 10, biraju se četiri (4) delegata, uključujući jednog (1) iz reda bošnjačkog, dva (2) iz reda hrvatskog i jednog (1) iz reda srpskog naroda.

* Rješenje o neizvršenju Odluke Ustavnog suda BiH broj U-23/14 objavljeno u „Službenom glasniku BiH“, broj 54/17: Utvrđuje se da odredbe Potpoglavlja B člana 10.12. stav 2. u dijelu: „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe Poglavlja 20 – Prijelazne i završne odredbe člana 20.16A stav 2. tačke a-j Izbornog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14 i 31/16) prestaju važiti narednog dana od dana objavljivanja ovog rješenja u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

68. **Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 07/22 od 2. oktobra 2022. godine** („Službeni glasnik BiH“ broj 67/22) u relevantnom dijelu glasi:

1. Zakon koji slijedi i koji čini sastavni dio ove Odluke stupa na snagu kako je predviđeno u članu 7. tog zakona, na privremenoj osnovi, sve dok ga Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ne usvoji u istom obliku, bez izmjena i dopuna i bez dodatnih uvjeta.

2. Ova Odluka stupa na snagu odmah i odmah se objavljuje na službenoj internetskoj stranici Ureda visokog predstavnika i u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

ZAKON

O IZMJENAMA I DOPUNAMA IZBORNOG ZAKONA BOSNE I HERCEGOVINE

Član 1.

U Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14, 31/16, 41/20, 38/22 i 51/22, u daljem tekstu: Zakon), Poglavlje 9A mijenja se i glasi:

„Poglavlje 9A

Predsjednik i potpredsjednici Federacije BiH

Član 9.13

(1) Bilo koja grupa od jedanaest delegata iz svakog od klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda može predložiti kandidata iz reda odgovarajućeg konstitutivnog naroda. Svi kandidati mogu biti izabrani u skladu s članovima 9.15 do 9.19 ovog Zakona ili na mjesto predsjednika ili na mjesto potpredsjednika Federacije.

(2) Ukoliko u roku od 30 dana od dana potvrđivanja rezultata za izbor delegata u Dom naroda, potreban broj delegata u jednom ili više klubova konstitutivnih naroda ne predloži kandidata za mjesta predsjednika i dva potpredsjednika Federacije u skladu sa stavom (1) ovog člana, onda će to učiniti bilo koja grupa od sedam delegata iz kluba ili klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda koji kandidate nisu predložili.

(3) Ukoliko u roku od 50 dana od dana potvrđivanja rezultata za izbor delegata u Dom naroda, potreban broj delegata u jednom ili više klubova konstitutivnih naroda ne predloži kandidata za mjesta predsjednika i dva potpredsjednika Federacije u skladu sa stavovima (1) i (2) ovog člana, onda će to učiniti bilo koja grupa od četiri delegata iz kluba ili klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda koji kandidate nisu predložili.

Član 9.14

Izbor za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine zahtijeva prihvatanje liste koju sačinjavaju tri kandidata i koja uključuje po jednog kandidata iz svakog konstitutivnog naroda predloženog u odgovarajućem klubu konstitutivnog naroda, u Predstavničkom domu, a zatim u Domu naroda. Izbor za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije vrši se javnim glasanjem, osim ako dom drukčije ne odluči.

Član 9.15

(1) Imena kandidata predloženih u skladu s članom 9.13 ovog Zakona dostavljaju se Predstavničkom domu, koji će glasati o jednoj ili više lista u roku od 30 dana od dana dostavljanja imena posljednjeg ili posljednjih kandidata, u skladu s članom 9.13 ovog Zakona. Listu odobrava Predstavnički dom ukoliko je podrži većina poslanika koji su prisutni i glasaju i ta lista se dostavlja Domu naroda na odobravanje.

(2) Ukoliko broj kandidata predloženih u skladu s članom 9.13 ovog Zakona omogući formiranje dvije liste, organizirat će se jedno glasanje u Predstavničkom domu i svaki poslanik će moći glasati za jednu od ove dvije liste. Lista koja dobije najveći broj glasova u Predstavničkom domu dostavlja se Domu naroda na odobravanje. Ukoliko dvije liste dobiju isti broj glasova, Domu naroda se prosljeđuje lista koju sačinjavaju kandidati koji su prilikom predlaganja kumulativno dobili najveću podršku u klubovima Doma naroda u skladu s članom 9.13. ovog zakona. Ukoliko su dvije liste prilikom predlaganja dobile istu podršku u klubovima Doma naroda u skladu s članom 9.13, lista koja se dostavlja Domu naroda utvrđuje se žrijebanjem.

(3) U slučaju da broj kandidata predloženih u skladu s članom 9.13 ovog Zakona omogući formiranje više od dvije liste, organizirat će se jedno glasanje u Predstavničkom domu i svaki poslanik će moći glasati za jednu od ovih lista. Ukoliko u prvom krugu glasanja nijedna lista ne dobije većinu glasova poslanika koji su prisutni i glasaju, u roku od jedne sedmice organizira se drugi krug glasanja u kojem će poslanici Predstavničkog doma glasati za jednu od dvije liste s najvećim brojem glasova iz prvog kruga glasanja. Ukoliko takve dvije liste dobiju isti broj glasova, Domu naroda se prosljeđuje lista koju sačinjavaju

kandidati koji su prilikom predlaganja kumulativno dobili najveću podršku u klubovima Doma naroda u skladu s članom 9.13. ovog zakona. Ukoliko su dvije liste prilikom predlaganja dobile istu podršku u klubovima Doma naroda u skladu s članom 9.13, lista koja se dostavlja Domu naroda utvrđuje se žrijebanjem.

Član 9.16

(1) Dom naroda odlučuje većinom glasova delegata koji su prisutni i koji glasaju u roku od 30 dana od prijema liste koju je odobrio Predstavnički dom.

(2) Radi izbjegavanja svake sumnje, delegati u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH iz reda Ostalih učestvuju u postupku koji je propisan u stavu (1) ovog člana.

Član 9.17

(1) Izuzetno od odredbe člana 9.14 ovog Zakona, ukoliko Predstavnički dom ne odobri listu kandidata u roku iz člana 9.15, stav (1) ovog Zakona, lista koju sačinjavaju kandidati koji su prilikom predlaganja dobili najveću podršku u odgovarajućim klubovima u Domu naroda u skladu s članom 9.13 ovog Zakona proslijeđuje se Domu naroda. Ukoliko je prilikom predlaganja više od jednog takvog kandidata dobilo identičnu podršku u jednom ili u više klubova Doma naroda u skladu s članom 9.13. ovog Zakona, kandidat koji se nalazi na listi koja se dostavlja Domu naroda utvrđuje se žrijebanjem. Kandidati s liste dostavljene Domu naroda smatraju se izabranim ukoliko ta lista bude odobrena u Domu naroda u skladu s članom 9.16. ovog zakona.

(2) Izuzetno od odredbe člana 9.14 ovog Zakona, ukoliko u roku iz člana 9.16, stav (1) ovog Zakona Dom naroda ne obavi glasanje za listu kandidata koju je dostavio Predstavnički dom, izabranim će se smatrati kandidati sa liste koja bude odobrena samo u Predstavničkom domu.

Član 9.18

(1) Ukoliko se lista kandidata ne odobri u skladu s članovima 9.15 do 9.17 ovog Zakona, postupak se ponavlja. U ponovljenom postupku, Predstavnički dom će glasati za novu listu u roku od 15 dana od dana glasanja kojim je lista kandidata odbijena. Ukoliko je Predstavnički dom iscrpio sve moguće liste kandidata

predloženih u skladu s članom 9.13 ovog Zakona, postupak predviđen u članovima 9.13 do 9.15 ovog Zakona se ponavlja, pod uvjetom da će se rokovi u kojima odgovarajući klub predlaže kandidate predviđeni u članu 9.13 ovog Zakona prepoloviti i da će početi da teku od dana odbijanja posljednje liste u Domu.

(2) U ponovljenom postupku izabranim će se smatrati kandidati sa liste koja je dobila većinu glasova poslanika koji su prisutni i glasaju u Predstavničkom domu u skladu s članom 9.15 ovog Zakona.

Član 9.19

(1) Tri kandidata izabrana u skladu s članovima 9.13 do 9.18 ovog Zakona odlučuju između sebe koji od njih će obavljati funkciju predsjednika. Ukoliko se dogovor ne postigne, o tome će odlučivati Predstavnički dom.

(2) Predsjednik i dva potpredsjednika Federacije biraju se na mandat od četiri godine. Ista osoba ne može biti izabrana na bilo koje od mjesta predsjednika ili potpredsjednika više od dva puta uzastopno.“

Član 2.

Član 10.10 mijenja se i glasi:

„Kantonalna zakonodavna tijela biraju 80 delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH, i to dvadeset tri (23) iz reda bošnjačkog, dvadeset tri (23) iz reda hrvatskog, dvadeset tri (23) iz reda srpskog naroda i jedanaest (11) iz reda Ostalih.“

Član 3.

U članu 10.12 Zakona, stav (2) mijenja se i glasi:

„(2) Za svaki kanton, broj stanovnika iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih se dijeli brojevima 1, 3, 5, 7, itd. sve dok je to potrebno za raspodjelu. Brojevi koji se dobiju kao rezultat ovih dijeljenja predstavljaju količnike svakog konstitutivnog naroda i Ostalih u svakom kantonu. Svi količnici konstitutivnih naroda i količnici Ostalih se redaju zasebno po veličini tako što se najveći količnik svakog konstitutivnog naroda i Ostalih stavlja na prvo mjesto. Svakom

konstitutivnom narodu i grupi Ostalih se daje jedno mjesto u svakom kantonu koji ima najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu, s tim da će se u slučaju da kanton nema jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu primijeniti član 10.16 ovog Zakona. Najveći količnik za svaki konstitutivni narod i za Ostale u svakom kantonu se briše sa liste količnika tog konstitutivnog naroda odnosno sa liste količnika Ostalih. Preostala mjesta se daju konstitutivnim narodima i Ostalim, jedno po jedno, od najvećeg prema najmanjem prema preostalim količnicima na listi.“

Član 4.

U članu 10.13 Zakona dodaje se novi stav (2), koji glasi:

„(2) Ukoliko u roku predviđenom u stavu (1) ovog člana kantonalna skupština ne izabere delegate iz reda jednog ili više konstitutivnih naroda ili iz reda Ostalih u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH, mjesta dodijeljena relevantnim konstitutivnim narodima i/ili grupi Ostalih iz tog kantona preraspodjeljuju se u skladu s članom 10.16. ovog zakona.“

Član 5.

U članu 10.16 Zakona, iza postojećeg stava (2) dodaje se novi stav (3) koji glasi:

„(2) Izuzetno, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine će donijeti poseban akt kojim će propisati način popune mjesta dodijeljenih jednom od konstitutivnih naroda ili grupi Ostalih koja ostanu upražnjena nakon provođenja postupka predviđenog u stavovima (1) i (2) ovog člana i popunit će nedostajući broj delegata iz reda konstitutivnog naroda ili iz reda Ostalih.“

Član 6.

Član 20.16A briše se.

Član 7.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja na službenoj internetskoj stranici Ureda visokog predstavnika, ili prvog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine", koji god od tih dana nastupi ranije.

V. Dopustivost

69. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.a) Ustava BiH, koji glasi:

a) Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali ne ograničavajući se na to:

- Da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim Ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.

- Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim Ustavom.

Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.

70. Zahtjeve za ocjenu ustavnosti podnijeli su Željko Komšić, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine, i Šefik Džaferović, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine, što znači da su zahtjeve podnijeli ovlašteni subjekti u smislu člana VI/3.a) Ustava BiH.

71. Ustavni sud dalje zapaža da podnosioci zahtjeva traže ocjenu ustavnosti amandmana i Izmjena Izbornog zakona koje je nametnuo visoki predstavnik odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. oktobra 2022. godine.

72. U pogledu nadležnosti visokog predstavnika da donosi zakone, te nadležnosti Ustavnog suda da odlučuje o saglasnosti tih zakona s Ustavom Bosne i Hercegovine, Ustavni sud je već ranije izrazio svoj stav da ovlaštenja visokog predstavnika proizlaze iz Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma, relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda i Bonske deklaracije, te da ta ovlaštenja nisu podložna kontroli Ustavnog suda, kao ni vršenje tih ovlaštenja. Međutim, kada visoki predstavnik intervenira u pravni sistem Bosne i Hercegovine, supstituirajući domaće vlasti, tada djeluje kao vlast Bosne i Hercegovine, a zakoni koje donosi su prirode domaćih zakona te se moraju smatrati zakonima Bosne i Hercegovine, čija je saglasnost s Ustavom Bosne i Hercegovine podložna kontroli Ustavnog suda (vidi Ustavni sud, Odluka broj *U 9/00* od 3. novembra 2000. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 1/01, Odluka broj *U 16/00* od 2. februara

2001. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 13/01 i Odluka broj *U 25/00* od 23. marta 2001. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 17/01).

73. Naime, Ustavni sud podsjeća da, u skladu s teorijom funkcionalne dualnosti koju je Ustavni sud razvio u Odluci broj *U-9/00*, proizlazi da akti visokog predstavnika, kada on djeluje supstituirajući domaće vlasti, mogu biti predmet kontrole Ustavnog suda samo ukoliko bi ti akti inače bili podložni kontroli po domaćem pravu. Međutim, ovlaštenja koja visoki predstavnik vrši isključivo prema Aneksu 10 (u daljnjem tekstu: međunarodni mandat visokog predstavnika) ne mogu biti podložna takvoj kontroli. U tom pogledu Ustavni sud je naveo:

5. [...] Takva situacija se svodi na neku vrstu funkcionalne dualnosti: jedna vlast jednog pravnog sistema intervenira u drugom pravnom sistemu, čime njene funkcije postaju dualne. Isto vrijedi i za visokog predstavnika: međunarodna zajednica mu je povjerila posebna ovlaštenja i njegov mandat je međunarodnog karaktera. U konkretnom slučaju, visoki predstavnik – čija ovlaštenja koja proizlaze iz Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma, relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda i Bonske deklaracije, nisu podložna kontroli Ustavnog suda, kao ni vršenje tih ovlaštenja – intervenirao je u pravni sistem Bosne i Hercegovine, supstituirajući domaće vlasti. U tom pogledu on je, stoga, djelovao kao vlast Bosne i Hercegovine, a zakon koji je on donio je prirode domaćeg zakona te se mora smatrati zakonom Bosne i Hercegovine.

6. Zato, bez obzira na narav ovlaštenja dodijeljenih visokom predstavniku Aneksom 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, činjenica da je Zakon o državnoj graničnoj službi donio visoki predstavnik, a ne Parlamentarna skupština, ne mijenja njegov status zakona, ni u njegovoj formi, budući da je ovaj zakon objavljen kao takav u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ 26. januara 2000. godine („Sl. gl.“ br. 2/2000), kao ni u njegovoj suštini, koja se, bio on ili ne saglasan Ustavu, tiče sfere koja potpada pod zakonodavno ovlaštenje Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine prema članu IV/4. (a) Ustava Bosne i Hercegovine. Parlamentarna skupština je slobodna mijenjati čitav tekst ili dio teksta ovog zakona u budućnosti, pod pretpostavkom da se ispoštuje odgovarajuća procedura [...].

74. U konkretnom slučaju, Ustavni sud zapaža da je visoki predstavnik intervenirao u pravni sistem Bosne i Hercegovine i umjesto Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Parlamenta

Federacije Bosne i Hercegovine donio osporene amandmane i Izmjene Izbornog zakona. U tom pogledu on je, stoga, djelovao kao zakonodavna vlast Bosne i Hercegovine, a amandmani, odnosno Izmjene Izbornog zakona koje je on donio nesporno imaju pravnu prirodu domaćih propisa, čija je saglasnost s Ustavom Bosne i Hercegovine podložna kontroli Ustavnog suda. U takvoj situaciji Ustavni sud smatra da je nadležan ispitati usklađenost amandmana i Izmjena Izbornog zakona s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine.

75. Stoga, imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava BiH i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da su podneseni zahtjevi dopustivi zato što su ih podnijeli ovlašteni subjekti i odnose se na pitanja iz nadležnosti Ustavnog suda BiH. Također, ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg bi se zahtjevi mogli proglasiti nedopustivim.

VI. Meritum

76. Podnosioci zahtjeva smatraju da osporeni amandmani i Izmjene Izbornog zakona nisu u skladu s odredbama čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i odredbama člana 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

77. Budući da je obim ispitivanja ograničen na pitanja koja se odnose na ocjenu ustavnosti, Ustavni sud ukazuje da će se u ovom predmetu baviti samo pitanjima i argumentima koji pokreću pitanje ustavnosti osporenih amandmana i Izmjena Izbornog zakona. Također, Ustavni sud naglašava da može dati vlastitu pravnu kvalifikaciju činjenica, te da ga ne obavezuje kvalifikacija koju daju strane u predmetu (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-6/06* od 29. marta 2006. godine, tačka 21, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 40/08), kao i da je konačni autoritet u pogledu tumačenja i primjene Ustava BiH (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 9/09* od 26. novembra 2010. godine, stav 70, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 48/11).

78. U skladu s navedenim, Ustavni sud smatra da se zahtjevima pokreću pitanja u odnosu na: a) stabilnost izbornog sistema, b) izbor i ulogu Doma naroda Parlamenta FBiH, c) izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH i d) poštovanje načela pravne sigurnosti.

a) U odnosu na stabilnost izbornog sistema

79. U konkretnom predmetu traži se ocjena ustavnosti osporenih odredbi amandmana i Izmjena Izbornog zakona s obzirom na datum njihovog stupanja na snagu. U tom kontekstu, Ustavni sud smatra da se navodi podnosioca Komšića i Džaferovića, kojima osporavaju vrijeme donošenja i stupanja na snagu osporenih amandmana i Izmjena Izbornog zakona, ne mogu posmatrati van ovlaštenja visokog predstavnika koja proizlaze iz člana V Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma. U tom pogledu, polazeći od stava Ustavnog suda da ovlaštenja visokog predstavnika i način njihovog vršenja nisu podložni kontroli Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da se o pitanju vremena donošenja i stupanja na snagu amandmana na Ustav Federacije BiH i Izmjena Izbornog zakona ne može odlučivati bez miješanja u način vršenja tih ovlaštenja visokog predstavnika. Naime, pitanje donošenja i stupanja na snagu odluka visokog predstavnika kojima intervenira u pravni sistem, djelujući kao vlast Bosne i Hercegovine, zavisi, prije svega, od njegove procjene nužnosti korištenja ovlaštenja koja proizlaze iz zaključaka Banske konferencije za provođenje mira (u daljnjem tekstu: banska ovlaštenja). Prema banskim ovlaštenjima, visoki predstavnik može donositi obavezujuće odluke koje smatra nužnima s ciljem lakšeg rješavanja spornih situacija. Eventualno odlučivanje o tom pitanju značilo bi da Ustavni sud ima nadležnost za uspostavljanje ograničenja u procjeni vremena za donošenje obavezujućih odluka visokog predstavnika, što je u neposrednoj vezi s pitanjem načina vršenja njegovih ovlaštenja iz Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma. Stoga, Ustavni sud smatra da bi odlučivanje o vremenu donošenja i stupanja na snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona izlazilo van okvira navedene teorije funkcionalne dualnosti, odnosno nadležnosti Ustavnog suda (vidi tačku 73. ove odluke), zbog čega se Ustavni sud neće baviti tim pitanjem.

80. Međutim, Ustavni sud uočava da u konkretnom slučaju podnosioci zahtjeva smatraju da su osporene odredbe donesene odmah nakon završetka izbora (glasanja) i da je to, samo po sebi, problem u smislu poštovanja prava na slobodne izbore. Navode da je na taj način došlo do „utjecaja na izbornu volju birača“ jer oni „uopće nisu mogli znati da njihov glas na izborima može imati potpuno drugačiji ishod od onog ishoda koji su glasači očekivali“. U prilog navedenom podnosioci zahtjeva se pozivaju na niz odluka Evropskog suda. Imajući to u vidu, Ustavni sud smatra da se navodima iz zahtjeva, u suštini, problematizira poštovanje načela stabilnosti izbornog sistema, čime se pokreće pitanje poštovanja prava na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

81. Član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju glasi:

Visoke strane ugovornice se obavezuju da u razumnim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore tajnim glasanjem pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih organa.

Primjenjivost člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju na konkretan slučaj

82. Evropski sud naglašava da demokratija predstavlja osnovni element „evropskog javnog poretka“, a prava zajamčena članom 3. Protokola broj 1 Evropske konvencije ključna su za uspostavljanje i održavanje temelja učinkovite i svrsishodne demokratije koja se rukovodi vladavinom prava (vidi Evropski sud, između ostalih, *op. cit.* presuda *Ždanoka protiv Latvije*, tač. 98. i 103. i *Yumak i Sadak protiv Turske*, presuda od 8. jula 2008. godine, predstavka br. 10226/03, tačka 105). Za razliku od drugih materijalnih odredaba Evropske konvencije i njenih protokola, član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju je formuliran kao pozitivna obaveza visokih strana ugovornica da održavaju izbore koji osiguravaju slobodno izražavanje volje naroda, a ne kao određeno pravo ili sloboda. Međutim, Evropski sud je ustanovio da ta odredba podrazumijeva i pojedinačna prava, koja čine pravo da se glasa („aktivni” aspekt) i pravo da se bude kandidat na izborima („pasivni” aspekt) (vidi Evropski sud, *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, presuda od 2. marta 1987. godine, predstavka broj 9267/81, tač. 48–51. i *op. cit.*, presuda *Ždanoka protiv Latvije*, tačka 102). Pri tome, pojam prava pojedinca da se kandidira na izborima odnosi se kako na fizička lica tako i na političke stranke (vidi Evropski sud, *Ruska konzervativna stranka preduzetnika i drugi protiv Rusije*, presuda od 11. januara 2007. godine, predstavke br. 55066/00 i 55638/00, tač. 53–67).

83. Ustavni sud zapaža da se odredba člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju odnosi samo na izbore „zakonodavnih organa“ ili bar u jedan od njihovih domova, ako ih ima dva ili više. Međutim, pojam „zakonodavnog organa“ mora se tumačiti u svjetlu ustavne strukture svake države (vidi Evropski sud, *Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], presuda od 18. februara 1999. godine, predstavka broj 24833/94, tačka 40) i, posebno, ustavne tradicije države i obima zakonodavnih nadležnosti doma o kojem je riječ. Dalje, *travaux préparatoires* dokazuju (vol. VIII, str. 46, 50. i 52) da su države ugovornice imale u vidu specifičan položaj pojedinih parlamenata koje čine neizabrani domovi. Stoga je član 3. Protokola broj 1 pažljivo koncipiran kako bi se izbjegli izrazi koji bi se mogli tumačiti kao kreiranje apsolutne obaveze održavanja izbora za oba doma u svakom dvodomnom sistemu (*ibid.*, *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, tačka 53). Međutim, kako je to naveo i Evropski sud, jasno je da se član 3. Protokola broj 1 odnosi na svaki od domova u parlamentu koji se popunjava neposrednim izborima (*op. cit.*, *Sejdić i Finci*, tačka 40).

84. Naime, u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* (op. cit., tač. 40. i 41) Evropski sud je, razmatrajući pitanje primjene člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, naveo da je sastav „Doma [naroda] rezultat posrednih izbora, tako što njegove članove imenuju entitetski zakonodavni organi. Pored toga, sud zapaža da je obim zakonodavnih nadležnosti koje Dom uživa u tom slučaju odlučujući faktor. Dom naroda zaista uživa široka ovlaštenja u proceduri usvajanja zakona: član IV stav 3.c) Ustava izričito navodi da nijedan zakon ne može biti usvojen bez odobrenja oba doma. Dalje, Dom naroda, zajedno s Predstavničkim domom, odlučuje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija države i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine i odobrava budžet za institucije Bosne i Hercegovine (vidi član IV stav 4. (b)–(c) Ustava). I na kraju, on daje potrebnu saglasnost za ratifikaciju ugovora (vidi član IV stav 4. (d) i član V stav 3. (d) Ustava). Stoga, izbori za Dom naroda potpadaju pod član 3. Protokola broj 1.“

85. Dovodeći u vezu navedeno s položajem i ulogom Doma naroda FBiH, Ustavni sud, prije svega, naglašava da je Ustav FBiH izbore za kantonalna zakonodavna tijela i izbore za Dom naroda FBiH odredio kao dvije različite vrste izbora (vidi Ustavni sud, Odluka broj *AP-35/03* od 28. januara 2005. godine, tačka 38, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 30/05). Izbori za kantonalna zakonodavna tijela određeni su prvobitnim tekstom Ustava Federacije BiH, iz kojeg je vidljivo da se radi o neposrednim izborima koji se održavaju tako da birači, tajnim glasanjem, biraju zastupnike za zakonodavno tijelo tog kantona. Ustavni sud zapaža da su prije stupanja na snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona izbori za Dom naroda FBiH bili regulirani Amandmanom XXXIV i čl. od 10.10 do 10.18 Izbornog zakona, a nakon osporenih izmjena amandmanima CXI, CXII i CXIII na Ustav FBiH i čl. 2–5. Izmjena Izbornog zakona. Poređenjem prethodno važećih odredaba Ustava FBiH i Izbornog zakona s odredbama amandmana i Izmjena Izbornog zakona proizlazi da su način i postupak izbora delegata za Dom naroda FBiH u suštini ostali nepromijenjeni.

86. S obzirom na zaključak Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH*, u kojem je u odnosu na izbore za Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine Evropski sud utvrdio da potpadaju pod član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, Ustavni sud smatra da je navedeni član primjenjiv i u konkretnom slučaju, s obzirom na to da Dom naroda FBiH ima sličnu ulogu kao i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.

Relevantni standardi

87. Evropski sud naglašava da prava sadržana u navedenom članu nisu apsolutna. Ostavljen je prostor za „implicitna ograničenja“ u kojima se državama ugovornicama daje široko polje

slobodne procjene u toj oblasti (*op. cit.*, *Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, tačka 63. i *Labita protiv Italije* [GC], presuda od 6. aprila 2000. godine, predstavka broj 26772/95, tačka 201). Koncept „implicitiranih ograničenja“, između ostalog, znači da primjena člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju nije ograničena konkretnom listom „legitimnih ciljeva“, te da Evropski sud ne primjenjuje tradicionalne testove „neophodnosti“ i „hitne društvene potrebe“, koji se koriste u kontekstu čl. 8–11. Evropske konvencije. Prilikom ispitivanja usklađenosti sa članom 3. Protokola broj 1, Evropski sud se, uglavnom, fokusira na dva kriterija: je li bilo proizvoljnosti ili neproporcionalnosti i je li ograničenje utjecalo na slobodno izražavanje mišljenja naroda.

88. Evropski sud naglašava da je na njemu da u krajnjem slučaju utvrdi jesu li poštovani uvjeti člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. U tom pogledu, mora se uvjeriti da uvjeti ne ograničavaju ta prava u tolikoj mjeri da ugrožavaju njihovu suštinu i da ih ne lišavaju učinkovitosti, odnosno da su ti uvjeti nametnuti radi ostvarivanja legitimnog cilja i da primijenjene mjere nisu nerazmjerne tom cilju (*op. cit.*, *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, tačka 52). Evropski sud naglašava potrebu da se svaki izborni sistem ocjenjuje u svjetlu političke evolucije date zemlje, što znači da neprihvatljive karakteristike u jednom sistemu mogu biti opravdane u drugom (*op. cit.*, *Ždanoka protiv Latvije*, tač. 103, 104. i 115), barem dok odabrani sistem jamči uvjete koji će osigurati „slobodno izražavanje mišljenja naroda u izboru zakonodavnog tijela“ (*idem*, tačka 104). Konkretno, nikakvo ograničenje ne smije osujetiti slobodno izražavanje naroda pri izboru zakonodavnih tijela. Drugim riječima, nametnuta ograničenja ne smiju biti u suprotnosti nastojanju da se održi integritet i učinkovitost izbornog postupka čiji je cilj utvrđivanje volje naroda putem univerzalnog biračkog prava (*op. cit.*, *Hirst protiv UK* [broj 2], tačka 62).

89. Kada su u pitanju izmjene izbornih pravila neposredno prije ili nakon izbora, Ustavni sud zapaža da iz prakse Evropskog suda proizlazi da nije, samo po sebi, protivno članu 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju mijenjanje izbornih pravila neposredno prije ili nakon izbora. Ono što je bitno jeste da nakon što je volja naroda slobodno i na demokratski način izražena, nikakve naknadne izmjene organizacije izbornog sistema ne mogu taj izbor dovesti u pitanje, osim ako ne postoje uvjerljivi razlozi bitni za demokratski poredak (vidi Evropski sud, *Lykourazos protiv Grčke*, presuda od 15. juna 2006. godine, br. 33554/03, tačka 52). U navedenom predmetu Evropski sud je utvrdio povredu prava na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju zato što je, nakon što je podnosilac zahtjeva već bio izabran, došlo do promjene ustava zbog kojeg mu je odlukama sudova prestao mandat. Pri tome, Evropski sud je također naveo da Vlada nije iznijela nikakav razlog od hitnog značaja za demokratski poredak koji bi mogao opravdati primjenu apsolutne diskvalifikacije. Evropski sud je zaključio da je takva situacija u suprotnosti sa samom

suštinom prava zagarantiranih članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju jer su sudovi biračima oduzeli mandat kandidata kojeg su slobodno i demokratski izabrali da ih predstavlja četiri godine, kršeći načelo legitimnog očekivanja (*ibid.*, *Lykourezos protiv Grčke*, tačka 57).

90. S druge strane, Ustavni sud podsjeća da je Evropski sud razmatrao i argument političke stranke da je iznenadna promjena u sistemu registracije, koja je izvršena mjesec dana prije održavanja ponovljenih izbora, bila neočekivana za birače (vidi *Gruzijska laburistička partija protiv Gruzije*, presuda od 8. jula 2008. godine, predstavka broj 9103/04, tač. 88–89). U tom pogledu, Evropski sud je, pozivajući se na Kodeks Venecijanske komisije, naveo da bi u smislu politike „doista bilo bolje održati stabilnost izbornog zakona“, te da se osnovna izborna pravila, kao što su ona koja se tiču registracije birača, obično ne bi trebala mijenjati prečesto, a posebno ne uoči izbora. U suprotnom, država riskira potkopavanje poštovanja i povjerenja u postojanje jamstava slobodnih izbora. Međutim, Evropski sud je naveo da se, u svrhu primjene člana 3. Protokola broj 1 Evropske konvencije, svako izorno zakonodavstvo mora ocijeniti u svjetlu političkog razvoja dotične zemlje, tako da značajke koje bi bile neprihvatljive u kontekstu jednog sistema mogu biti opravdane u kontekstu drugog. Dalje je navedeno da su se izborna tijela suočila s izazovom da isprave očite nedostatke u popisima birača u vrlo kratkim rokovima, u „postrevolucionarnoj“ političkoj situaciji. U konačnici, Evropski sud je zaključio da je neočekivana promjena pravila o registraciji birača mjesec dana prije ponovljenih parlamentarnih izbora bila, u vrlo specifičnim okolnostima situacije, „rješenje lišeno kritike“ prema članu 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Prema tome, Evropski sud je u tom predmetu pridao veću važnost činjenici da su vlasti postupale s ciljem da novi izborni listići budu pošteniji. Na sličan način Evropski sud je postupio i u odlukama u predmetu *Cernea protiv Rumunije* (vidi Evropski sud, presuda od 27. februara 2018. godine, predstavka broj 43609/10, tačka 40) i u predmetu *Dupre protiv Francuske* (presuda od 3. maja 2016. godine, predstavka broj 77032/12).

Primjena standarda iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju na konkretnu situaciju

91. Ustavni sud napominje da ocjenu ustavnosti, odnosno kompatibilnosti zakona/zakonske odredbe s Ustavom Bosne i Hercegovine razmatra u općem smislu (*erga omnes*), a ne u odnosu na konkretan predmet (*inter partes*) koji je povod za podnošenje zahtjeva (vidi odluku Ustavnog suda u predmetu broj *U 15/11* od 30. marta 2012. godine, tačka 63). Ustavni sud napominje da kada se ocjenjuje ustavnost u predmetima apstraktne nadležnosti teško je ispitati je li došlo do kršenja individualnih prava zato što se poštovanje ili nepoštovanje neke od odredaba Evropske konvencije, koja detaljno propisuje niz proceduralnih garancija, učinkovito može ispitati tek nakon provedenog

postupka pred nadležnim sudovima. Ono što Ustavni sud može ispitati u okviru apstraktne nadležnosti jeste pitanje krši li osporena odredba eksplicitno neko od načela koja su sadržana u odredbama Evropske konvencije (vidi, *mutatis mutandis*, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-16/18 od 28. marta 2019. godine, stav 65, dostupna na www.ustavnisud.ba).

92. Prema tome, polazeći od standarda iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, u konkretnom slučaju Ustavni sud treba prvenstveno razmotriti *in abstracto* jesu li amandmani i Izmjene Izbornog zakona, koji su doneseni neposredno nakon što je okončano glasanje na biračkim mjestima, mogli dovesti u pitanje „slobodno izražavanje naroda o izboru zakonodavnog tijela“. Ukoliko bi odgovor na to pitanje bio potvrđan, potrebno je razmotriti i jesu li, u svjetlu političke evolucije Bosne i Hercegovine, postojali uvjerljivi razlozi bitni za demokratski poredak za stupanje na pravnu snagu tih pravnih akata. Također, Ustavni sud smatra da je potrebno odgovoriti na pitanje je li način na koji su promijenjeni Ustav i Izborni zakon bio spojiv sa samom suštinom prava kandidata da budu birani i da obavljaju svoj mandat, kao i prava glasača na glasanje.

93. Kada su u pitanju pravila koja se odnose na izborni proces, Ustavni sud zapaža da se novim amandmanima i Izmjenama Izbornog zakona suštinska razlika odnosi na povećanje broja kandidata koji se biraju iz kantonalnih skupština i na način postupanja u slučaju ako u kantonalnom zakonodavnom tijelu ne postoje ili se ne izaberu delegati iz reda jednog ili više konstitutivnih naroda ili iz reda Ostalih. U tom pogledu, prema odredbama člana 10.11 prethodno važećeg Izbornog zakona, čija suština nije izmijenjena stupanjem na snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona, delegate u Dom naroda FBiH na posredan način biraju kantonalna zakonodavna tijela nakon održavanja općih izbora. Prema odredbi člana 10.13 Izbornog zakona, kantonalne skupštine se sazivaju tek nakon okončanih općih izbora i potvrđivanja konačnih rezultata za kantonalna zakonodavna tijela. Nakon toga, pokreće se postupak za izbor delegata za Dom naroda FBiH tako da svaka politička stranka ili svaki član u odgovarajućim klubovima konstitutivnih naroda i Ostalih u zakonodavnom tijelu kantona ima pravo nominirati jednog ili više kandidata na listi za izbor delegata tog određenog kluba iz tog kantona (član 10.14 Izbornog zakona). Nakon što CIK potvrdi liste, predstavnici svakog konstitutivnog naroda i Ostalih tajnim glasanjem biraju delegate iz svog konstitutivnog naroda/Ostalih u tom kantonu. Taj izbor mora biti okončan najkasnije mjesec dana nakon ovjere izbora (čl. 10.13 i 10.15 Izbornog zakona). Ukoliko na navedeni način ne bude izabran potreban broj delegata iz konstitutivnih naroda/Ostalih, preostali broj izaslanika bira se na osnovu člana 10.16 Izbornog zakona. Dakle, iz navedenih ustavnih i zakonskih odredbi je vidljivo da se radi o posrednim izborima koji su organizirani u dva kruga, te da se oni održavaju nakon što su održani neposredni izbori za sastav kantonalnih zakonodavnih tijela.

94. Ustavni sud zapaža da su u konkretnom slučaju Opći izbori održani 2. oktobra 2022. godine, te da je CIK potvrdio rezultate neposrednih izbora odlukom od 2. novembra 2022. godine (dostupna na izbori.ba). Dalje, CIK je na osnovu rezultata glasanja u kantonalnim zakonodavnim tijelima donio odluke o potvrđivanju rezultata posrednih izbora i dodjeli mandata delegatima u Domu naroda FBiH za pojedine kantone, od kojih je posljednja donesena 9. decembra 2022. godine u odnosu na Bosansko-podrinjski kanton (dostupna na izbori.ba). Također, CIK je, na osnovu člana 10.16 Izbornog zakona, donio odluke o ponovnoj raspodjeli mandata za nedostajući broj delegata iz reda konstitutivnih naroda/Ostalih, a posljednja odluka po tom osnovu je donesena 20. decembra 2022. godine (dostupna na izbori.ba).

95. Podnosilac Komšić smatra da je donošenje osporenih propisa dovelo do toga da glasači u vrijeme glasanja nisu bili upoznati s odlukom visokog predstavnika i nisu mogli ni znati za šta u stvarnosti glasaju. Da su znali, kako navodi, vrlo „vjerovatno bi njihova izborna volja bila potpuno drugačija, kao i poruke koje bi političke stranke, učesnici na izborima, slale svojim glasačima“. Tim navodima se, u suštini, ukazuje da je osporenim aktima kompromitirano „slobodno izražavanje mišljenja naroda“.

96. Ustavni sud zapaža da Evropski sud naglašava da riječi „slobodno izražavanje mišljenja naroda“ znače da se izbori ne mogu provoditi pod bilo kakvim pritiskom u smislu izbora jednog ili više kandidata, kao i da se na birače ne smije vršiti nikakav neprimjeren utjecaj u smislu glasanja za jednu ili drugu stranku (vidi Evropska komisija, *X. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, broj 7140/75, 8. oktobar 1976, DR 7, str. 96). Prema tome, na glasače se ne smije vršiti nikakav oblik prisile u pogledu njihovog izbora kandidata ili političke stranke. Riječ „izbor“ znači da se različitim političkim strankama mora osigurati razumna prilika da predstave svoje kandidate na izborima (*idem*, vidi također *X. protiv Islanda*, broj 8941/80, odluka Komisije od 8. decembra 1981, DR 27, str. 156).

97. Kada se navedeni stavovi dovedu u vezu s tvrdnjama podnosioca Komšića da birači „nisu mogli ni znati za šta u stvarnosti glasaju“ i da je došlo do utjecaja na volju birača, Ustavni sud najprije zapaža da podnosilac zahtjeva neposredne izbore pogrešno poistovjećuje s posrednim izborima. Pri tome, podnosilac Komšić zanemaruje da se rezultati izbora za Dom naroda FBiH jedino mogu računati na osnovu rezultata posrednih izbora koji se održavaju u skladu s navedenim ustavnim i zakonskim odredbama i da je isto to važno i prije donošenja osporenih akata.

98. U kontekstu pravne prirode izbora za Dom naroda FBiH, Ustavni sud, *mutatis mutandis*, podsjeća i primjenjuje stav iz predmeta broj *AP-35/03* (naprijed citiran), u kojem je odlučivao o

apelaciji Socijaldemokratske partije Bosne i Hercegovine (SDP) koja je smatrala da je trebala dobiti broj mjesta u Domu naroda proporcionalno rezultatima osvojenih glasova na neposrednim općim izborima za kantonalna zakonodavna tijela. Također, smatrali su pogrešnim pristup prema kojem se broj mjesta u Domu naroda određuje na osnovu rezultata posrednih izbora, koji su održani u kantonalnim skupštinama, nakon prethodno održanih općih i neposrednih izbora. Ustavni sud je u vezi s tim naveo sljedeće:

49. [...] Ustavni sud ne vidi nijedan razlog na osnovu kojeg bi se na izbore delegata za Dom naroda Parlamenta Federacije mogli i trebali primijeniti rezultati neposrednih izbora za kantonalna zakonodavna tijela, s obzirom na to da se ovdje radi o dvije različite vrste izbora. Rezultati izbora za Dom naroda Parlamenta Federacije se jedino mogu računati na osnovu rezultata posrednih izbora koji se održavaju u skladu s citiranim ustavnim i zakonskim odredbama. Kada bi sastav Doma naroda Parlamenta Federacije bio proporcionalan rezultatima izbora, koje su pojedine političke stranke ostvarile na neposrednim izborima za kantonalna zakonodavna tijela, onda bi se opravdano moglo postaviti pitanje „zašto uopće održavati posredne izbore“, kao i pitanja „zašto je donesen Amandman XXXIV na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine“ te „zašto su donošene Izmjene i dopune Izbornog zakona u dijelu koji se odnosi na izbor delegata Doma naroda Parlamenta Federacije.[...]“.

99. U skladu s tim, ne može se razumno tvrditi da je na osnovu amandmana i Izmjena Izbornog zakona moglo doći do utjecaja na već izraženu volju birača. Razmatrajući u tom kontekstu navode podnosioca Komšića da bi „vjеровatno [...] njihova izborna volja bila potpuno drugačija, kao i poruke koje bi političke stranke, učesnici na izborima, slale svojim glasačima“, Ustavni sud smatra da podnosilac Komšić, van apstraktnog nivoa, nije pružio konkretan argument na koji način je donošenje i stupanje na snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona, u kontekstu prikazanog načina izbora delegata u Dom naroda FBiH, bilo ili moglo biti od utjecaja na slobodno izražavanje mišljenja glasača koje je već bilo izraženo. Pri tome, Ustavni sud napominje da nije zadatak Ustavnog suda da pretpostavlja bi li i kakav bi ishod neposrednih izbora bio ili mogao biti da su ranije važile osporene odredbe amandmana i Izmjena Izbornog zakona koje se odnose na naknadne, posredne izbore. Stoga, Ustavni sud ne može utvrditi da postoji dovoljno bliska uzročna veza između prava glasača da neposredno biraju zastupnike u kantonalna zakonodavna tijela i promjene u broju delegata Doma naroda Parlamenta FBiH koji se biraju na posrednim izborima. Takvo nešto se ne može ustanoviti isključivo na osnovu tvrdnje da bi „izborna volja bila potpuno drugačija“.

100. Također, Ustavni sud podsjeća da je na Općim izborima, uvidom u kandidatske liste koje su otvorenog tipa, biračima bilo sasvim jasno za koga mogu glasati na neposrednim izborima. Međutim, ni prije donošenja osporenih odredaba, a jednako tako i da su osporene odredbe ranije donesene, glasači objektivno nisu mogli znati za etničku pripadnost kandidata koji će biti izabrani na neposrednim izborima, niti su mogli prognozirati „ishod izbora“, čak ni za kantonalne skupštine za koje su direktno glasali. Dakle, prilikom glasanja za kantonalna zakonodavna tijela birači nisu mogli predvidjeti kakav će biti sastav kojeg kluba naroda, kako će stranke eventualno sklapati koalicije ili kako će glasati ostali članovi kluba konstitutivnih naroda ili Ostalih. O nemogućnosti utjecaja birača ili stranaka na konačan sastav Doma naroda svjedoči i sadržaj odluke Ustavnog suda u predmetu broj *U-17/16*. Iz te odluke proizlazi da nije bilo moguće u potpunosti popuniti Klub Srba u Domu naroda FBiH zbog nedovoljnog broja izabranih kandidata te etničke grupe (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-17/16* od 19. januara 2017. godine, tačka 48, dostupna na www.ustavnisud.ba). Prema tome, Ustavni sud smatra neuvjerljivim argumente podnosioca Komšića i Džaferovića da je bilo ko od glasača mogao predvidjeti koja će od političkih stranaka za koju je glasao na neposrednim izborima najbolje proći na izborima za kantonalna zakonodavna tijela i da bi na taj način mogli utjecati na naknadni izbor delegata u Dom naroda FBiH. Zbog navedenih razloga, Ustavni sud zapaža da se u tom kontekstu ne mogu primijeniti stavovi iz predmeta Vrhovnog suda SAD-a *Purcell protiv Gonzalez*, prema kojima se izborna pravila ne bi trebala mijenjati pred same izbore zbog rizika od izazivanja zabune kod birača.

101. Prema tome, dovodeći tvrdnje podnosioca zahtjeva u kontekst navedene prakse Evropskog suda i Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da ništa ne upućuje na mogućnost da su neposredni izbori provedeni pod bilo kakvim pritiskom pri izboru kandidata, niti da su birači neopravdano navedeni da glasaju za određene političke stranke, niti da je promijenjena volja birača koja je izražena na neposrednim izborima. Stoga, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju nema ništa što bi upućivalo na to da je stupanje na snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona direktno moglo biti od utjecaja na birače, odnosno promijenilo njihovu volju na način da bi se moglo zaključiti da je kompromitiran izborni proces suprotno pravu iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

102. Kada su u pitanju tvrdnje podnosioca zahtjeva da je političkim strankama „uskraćena razumna prilika da predstave svoje kandidate na izborima“, Ustavni sud podsjeća na praksu Evropskog suda prema kojoj se mora osigurati da uvjeti kojima je podložno pravo glasanja ili kandidiranja ne ograničavaju ta prava do te mjere da utječu na samu njihovu suštinu i lišavaju ih njihove učinkovitosti, kao i da ti uvjeti slijede legitiman cilj i da upotrijebljena sredstva nisu nerazmjerna (*op. cit., Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, tačka 52). Što se tiče pitanja ko ima

pravo da se pozove na navodno kršenje „pasivnog“ aspekta prava na slobodne izbore, Evropski sud je naveo da kada izborni zakon ili nacionalna tijela ograničavaju pravo kandidata da se pojedinačno kandidiraju na izborima na stranačkoj listi, stranka na koju se to odnosi može tvrditi da je žrtva takvog kršenja nezavisno od njenih kandidata (*op. cit., Gruzijaska laburistička partija protiv Gruzije*, tač. 72–74).

103. Dalje, Ustavni sud zapaža da ni iz navoda podnosioca zahtjeva niti iz relevantnih odredaba ne proizlazi na koji način je donošenje i stupanje na snagu osporenih amandmana i Izmjena Izbornog zakona, u dijelu koji se odnosi na izborni proces, moglo utjecati ili ograničavati pravo na kandidiranje ili predstavljanje kandidata za Opće izbore. U tom kontekstu, Ustavni sud ponavlja da se izbori za Dom naroda FBiH provode nakon održanih općih izbora, te ukazuje na svoj stav iz Odluke broj AP-35/03 (*op. cit.*, tačka 98. ove odluke) da se rezultati izbora za Dom naroda FBiH jedino mogu računati na osnovu rezultata posrednih izbora koji se održavaju u skladu s relevantnim ustavnim i zakonskim odredbama. U vrijeme kada su amandmani, odnosno Izmjene Izbornog zakona stupili na snagu niti jedan od kandidata koji su učestvovali na neposrednim izborima nije imao konačnu potvrdu da je izabran, odnosno da je dobio mandat u zakonodavnim tijelima kantona. Stoga, Ustavni sud smatra da ništa ne ukazuje da je bilo kojem članu kantonalne skupštine koji je bio izabran mogao biti poništen ili uskraćen mandat koji je dobio na neposrednim izborima nakon stupanja na snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona.

104. Razmatrajući u tom kontekstu tvrdnje podnosioca Džaferovića o kršenju načela „legitimnog očekivanja“, Ustavni sud zapaža da iz njegovih navoda, izuzev iznošenja teoretskog shvatanja tog načela, ne proizlaze detaljniji argumenti o načinu na koji je to načelo eventualno povrijeđeno u kontekstu održavanja izbora. Naime, podnosilac zahtjeva čak i ne tvrdi da je, kao rezultat tih izmjena, za neki od kantona došlo do smanjenja broja delegata u odnosu na broj delegata koji bi se birao na osnovu ranijih izbornih pravila, pa da bi se u tom kontekstu moglo govoriti o utjecaju na „legitimno očekivanje“ kandidata da će se, ukoliko budu izabrani na neposrednim izborima, moći kandidirati za izbor delegata u Dom naroda FBiH ili na njihove izgleda da će biti izabrani. Nasuprot tome, može se konstatirati da je povećanje ukupnog broja delegata bilo u interesu svih političkih subjekata u kantonalnim zakonodavnim tijelima, jer su mogli kandidirati veći broj lica za Dom naroda FBiH, a to naročito u pogledu mogućnosti da, kada se ne izabere potreban broj izaslanika u jednom kantonu, preostali broj se bira na osnovu člana 10.16 Izbornog zakona, dok se ne izabere potreban broj izaslanika iz reda svakog konstitutivnog naroda.

105. Podnosioci Komšić i Džaferović tvrde da su političke stranke mogle kandidirati veći broj lica pripadnika jednog naroda da su ranije znale za osporene odredbe. Međutim, Ustavni sud zapaža

da predmet izmjena nisu bile odredbe Izbornog zakona koje omogućavaju političkim strankama i listama nezavisnih kandidata da za opće izbore, na kojima se biraju članovi kantonalnih zakonodavnih tijela, kandidiraju neograničen broj kandidata na izbornim listama bez obzira na njihovu etničku pripadnost. Ustavni sud ukazuje da iz podataka CIK-a u vezi s Općim izborima 2022. godine proizlazi da su političke stranke kandidirale više desetaka kandidata na listama za kantonalna zakonodavna tijela, što je svakako bilo njihovo pravo (izvor [Kandidatske liste Opći izbori 2022](#)). Također, Ustavni sud zapaža da izjašnjenje kandidata o etničkoj pripadnosti koje se prilaže uz kandidatske liste prilikom ovjere za izbore u kantonalna zakonodavna tijela nije navedeno na glasačkim listićima, te time nije formalno ni poznato biračima. Stoga se ne može samo na kandidaturi za neposredne izbore zasnivati „legitimno očekivanje“ o tome ko će nakon tih izbora biti posredno izabran za Dom naroda Parlamenta FBiH. Imajući to sve u vidu, Ustavni sud smatra da se ne može zaključiti da je donošenjem amandmana i Izmjena Izbornog zakona došlo do miješanja u „pasivni aspekt“ prava na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju u kontekstu izbora delegata za Dom naroda FBiH.

106. Dalje, Ustavni sud smatra da se u konkretnom slučaju ne može primijeniti praksa na koju su se podnosioci zahtjeva pozvali. Naime, kako proistječe iz obrazloženja navedenih odluka, u svakom od navedenih predmeta došlo je do neposrednog miješanja u određeni segment prava na slobodne izbore kandidata koji su već izabrani, ili su direktno onemogućeni u kandidiranju, pri čemu razlozi koje su javne vlasti navele nisu bili dovoljni da se utvrdi postojanje uvjerljivih razloga bitnih za zaštitu demokratskog poretka. U tom pogledu, Ustavni sud zapaža da je u predmetu *Paschalidis, Koutmeridis i Zaharakis protiv Grčke* (*op. cit.*, tačka 33. ove odluke) utvrđena povreda prava na slobodne izbore iz člana 3. stav 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju zbog toga što je na osnovu naknadno donesene odluke Vrhovnog suda poništen mandat koji su podnosioci predstavki dobili na izborima. U presudi Evropskog suda u predmetu *Ekoglasnost protiv Bugarske* (*idem*) utvrđena je povreda prava na slobodne izbore iz člana 3. stav 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju jer je domaći zakon, koji je stupio na snagu mjesec dana prije roka za prijavu kandidata, uveo nova pravila koja su se, između ostalog, odnosila na sistem izbornih depozita i zahtjeva od 5.000 potpisa za podršku učestvovanju stranke na izborima. Zbog toga ta politička stranka nije mogla učestvovati na izborima. Također, u predmetu *Ždanoka protiv Latvije* kandidatkinja Komunističke partije iz sovjetskog doba, koja je pokušala izvršiti državni udar, diskvalificirana je kao parlamentarni kandidat (*op. cit.*, tačka 42. ove odluke). Međutim, kako je prethodno navedeno, u konkretnom slučaju nije bilo moguće utvrditi da je na bilo koji način došlo do utjecaja na pravo na slobodne izbore birača ili kandidata ili na njihova „legitimna očekivanja“.

107. Iako nije bilo moguće utvrditi da je došlo do utjecaja na pravo na slobodne izbore birača ili kandidata, Ustavni sud smatra da je u konkretnom slučaju nužno razmotriti je li vrijeme donošenja i stupanja na snagu osporenih odredaba utjecalo na integritet izbornog procesa. Naime, Ustavni sud prihvata tvrdnje podnosioca zahtjeva da trenutak stupanja na snagu osporenih odredaba nije bio idealan. Promjena određenih odredaba koje se odnose na izborni proces, nakon održavanja neposrednih izbora 2. oktobra 2022. godine, odnosno odmah nakon što su u 19 sati tog dana zatvorena birališta, zaista odstupa od uobičajenih načina stupanja na snagu pravnih propisa koji se odnose na provođenje izbora u demokratskim državama. Međutim, u konkretnom slučaju, Ustavni sud smatra da je za slobodno izražavanje volje birača, koji su glasali na neposrednim izborima, nebitno vrijeme kada su donesene osporene odredbe zato što su osporenim odredbama izmijenjena pravila koja se odnose na posredne izbore. Dakle, kako je već prikazano, na posrednim izborima svakako ne učestvuju birači koji su glasali na neposrednim izborima. Zbog toga, Ustavni sud smatra da vrijeme stupanja na snagu osporenih odredaba nije moglo utjecati na volju birača, niti na vjerodostojnost i integritet izbornog procesa, kako to podnosioci zahtjeva nastoje prikazati.

108. Ustavni sud smatra da se naročito ne mogu prihvatiti tvrdnje podnosioca zahtjeva da je vrijeme donošenja i stupanja na snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona *per se* moglo dovesti do neustavnosti njihovog cjelokupnog sadržaja. Naime, Ustavni sud smatra da bi se, u krajnjem slučaju, samo moglo postaviti pitanje izbora trenutka od kada bi se odredbe amandmana i Izmjena Izbornog zakona koje se odnose na izbore trebale primjenjivati. Pod pretpostavkom da je zaista došlo do miješanja u pravo na slobodne izbore, povreda tog prava zavisi od toga postoje li uvjerljivi razlozi relevantni za zaštitu demokratskog poretka koji opravdavaju osporene akte ili ne. Međutim, odgovor na to pitanje zavisi od postojanja uvjerljivih razloga za demokratski poredak. U tom pogledu, Ustavni sud podsjeća da je i u Kodeksu Venecijanske komisije, u obrazloženju tačke II.2. Smjernica (vidi Kodeks, str. 27, dostupan [ovdje](#)), navedeno:

[...] 65. Nije promjena izbornog sistema samo po sebi to što je loše – uvijek se može promijeniti na bolje – koliko je loša učestalost promjene ili promjena uoči izbora (u roku od godinu dana prije izbora). Čak i kada ne postoji namjera da se izvrši manipulacija, imat će se dojam da su izmjene diktirane neposrednim partijskim interesima.

66. Jedan od načina da se izbjegne manipulisanje je da se Ustavom ili pravnim aktom koji je viši od običnog zakona definišu elementi koji su najizloženiji (sam izborni sistem, članstvo u izbornim komisijama, izborne jedinice ili pravila o određivanju granica izbornih jedinica). Drugo, fleksibilnije rješenje je da se

propíše Ustavom da će, ukoliko se izborni zakon izmjeni, stari sistem biti na snazi za naredne izbore – bar ukoliko se ovi održavaju u narednoj godini – a da će se novi sistem primjenjivati nakon toga. [...]

109. U tom kontekstu, Ustavni sud smatra da je važno ponoviti da i Evropski sud naglašava potrebu da se svaki izborni sistem ocjenjuje u svjetlu političke evolucije date zemlje, što znači da neprihvatljive karakteristike u jednom sistemu mogu biti opravdane u drugom. Zbog toga je, kako se navodi, potrebno zakonodavnim i sudskim vlastima ostaviti dovoljnu slobodu da procijene potrebe svog društva u izgradnji povjerenja u demokratske institucije (*op. cit.*, *Ždanoka protiv Latvije*, tač. 133. i 134). Ustavni sud dalje naglašava da je položaj visokog predstavnika jedinstven i nemoguće je zanemariti njegovu nadležnost za „rješavanje bilo kojih poteškoća koje se pojave u vezi s civilnim provođenjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini“. Prema tome, u konkretnom slučaju je nužno prilikom razmatranja opravdanosti osporenih odredaba, odnosno postojanja uvjerljivih razloga za zaštitu demokratskog poretka, uzeti u obzir i „specijalni ustavni kontekst zemlje“, odnosno historijsko-političku evoluciju Federacije Bosne i Hercegovine u toj oblasti koja je dovela do usvajanja osporenih pravnih akata (vidi tač. 12–28. ove odluke).

110. Imajući to u vidu, Ustavni sud ne može a da ne primijeti da je nakon donošenja rješenja o neizvršenju u predmetu broj *U-23/14* postojala značajna neusklađenost ranije važećih odredaba Ustava FBiH i Izbornog zakona, koja se odnosila na način popunjavanja Doma naroda FBiH. Također, Ustavni sud zapaža da je poslije održanih Općih izbora 2018. godine CIK nakon proteka više od dva mjeseca donio Uputstvo iz 2018. godine. Tim uputstvom je uslijed prestanka važenja relevantnih odredaba Izbornog zakona naknadno utvrđen preliminarni broj izaslanika koji se biraju iz skupština kantona. Dakle, u trenutku raspisivanja i održavanja Općih izbora 2018. godine broj izaslanika koji se biraju iz pojedinih skupština kantona uopće nije bio poznat (vidi tačka 21. ove odluke). Osim toga, Ustavni sud podsjeća da je takav način određivanja preliminarnog broja mandata imao privremeni karakter (vidi, *op. cit.*, *U-24/18*, tačka 36). Zbog toga bi, da nisu donesene osporene odredbe, bilo nužno da CIK nakon održavanja Općih izbora 2022. godine ponovo donese odluku (privremenog karaktera) o broju delegata za Dom naroda FBiH koji bi trebali biti delegirani iz kantonalnih zakonodavnih tijela. Dakle, zadržavanje takvog načina postupanja bi na jednak način dovelo u pitanje primjenu načela prava na slobodne izbore, a naročito standard prema kojem propisi o izborima moraju imati nivo zakona. U takvim okolnostima, Ustavni sud smatra da bi bilo nerazumno očekivati da se član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju i odredbe Kodeksa Venecijanske komisije koje se odnose na stabilnost izbornog sistema trebaju tumačiti na način da je

nužno da se na pravnoj snazi održavaju odredbe koje su dovele do stanja pravne nesigurnosti, zanemarujući kakav utjecaj su one imale i mogle imati na demokratski poredak.

111. Ustavni sud dalje zapaža da su takvu pravnu i faktičku situaciju u velikoj mjeri proizvele same javne vlasti koje nisu provele Odluku Ustavnog suda broj U-23/14. Nasuprot tome, javne vlasti su, kako je prikazano u činjeničnom dijelu ove odluke, taj proces, kao i postupak za izbor izaslanika u Dom naroda FBiH ili postupak za izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, iskorištavale za produbljivanje stanja neustavnosti izbornih zakona i općih okolnosti pravne nesigurnosti. Na to najviše ukazuje činjenica da u periodu 2018–2022. godine nije bila uspostavljena izvršna vlast i da je prethodna izvršna vlast djelovala u tehničkom mandatu (vidi tač. 10, 24. i 25. ove odluke), te da su postojale jasne indikacije da će se takvo stanje i dalje nastaviti. S ciljem rješavanja takve situacije, u prisustvu visokog predstavnika vođene su konsultacije sa zainteresiranim političkim strankama, ali ti učesnici i pored ostavljenog roka (vidi tačka 26. ove odluke) nisu postigli konačno rješenje koje bi omogućilo donošenje jasnih izbornih pravila. Na taj način su učesnici tog procesa zanemarili da „[...] demokratski organi vlasti i pravične procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva[...]“, kako je konstatirano u alineji 3. Preambule Ustava Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu postojanje svih navedenih okolnosti, Ustavni sud zapaža da je visoki predstavnik intervenirao upravo u oblastima u kojima su se već dešavali značajni politički zastoji koji su narušavali demokratske procedure uspostavljanja i funkcioniranja vlasti. Stoga, Ustavni sud smatra da obrazloženja za donošenje osporenih propisa koji proizlaze iz preambula odluka visokog predstavnika i koji su navedeni u dostavljenim zapažanjima na zahtjeve predstavljaju uvjerljive razloge relevantne za zaštitu demokratskog poretka, koji opravdavaju stupanje na snagu osporenih amandmana i Izmjena Izbornog zakona.

112. Ustavni sud je u tom pogledu imao u vidu argumente podnosioca zahtjeva kojima ukazuju na Kodeks Venecijanske komisije. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je Kodeks formuliran u vidu smjernica i obrazloženja, te da iz prakse Evropskog suda proizlazi da postupanje suprotno navedenom kodeksu samo po sebi ne predstavlja povredu prava na slobodne izbore (*op. cit.*, *Gruzijska laburistička partija protiv Gruzije*, tačka 90. ove odluke). Naime, u Smjernicama je u odjeljku I „Načela evropskog nasljeđa u oblasti izbora“, između ostalog, navedeno da pet osnovnih načela evropskog izbornog nasljeđa predstavlja opće, jednako, tajno i neposredno pravo glasa, te da se izbori moraju održavati redovno. U Kodeksu je, u tački 56, navedeno: „Neposredni izbori za jedan od domova nacionalnog parlamenta jedan su od aspekata zajedničkog evropskog ustavnog naslijeđa. U zavisnosti od posebnih uvjeta za drugi dom, tamo gdje on postoji, druga zakonodavna

tijela, kao što su parlamenti federalnih država, trebali bi se birati neposredno, u skladu sa članom 3. Dopunskog protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.“ Dakle, iz sadržaja Kodeksa proizlazi da se njegove odredbe odnose isključivo na neposredne, ali ne i na posredne izbore. To je i razumljivo jer u državama članicama Vijeća Evrope u kojima su parlamenti dvodomni ne postoji jedinstven način organiziranja posrednih izbora za drugi dom parlamenata. Karakteristika takvog sistema jeste da se „donji dom“ konstituira na osnovu općih i neposrednih izbora, dok se „gornji dom“ konstituira na različite načine, u čemu države članice imaju široko polje procjene. Dakle, Ustavni sud naglašava da je i odredbe Kodeksa nužno posmatrati u specifičnom ustavnom kontekstu svake države (vidi *Kompilacija mišljenja i izvještaja Venecijanske komisije o stabilnosti izbornog zakona*, broj CDL-PI(2020)020 od 14. decembra 2020. godine, str. 3, tač. 4. i 6, dostupno [ovdje](#)).

113. U tom pogledu, Ustavni sud zapaža da je u tački II.2 Smjernica navedeno: „a) propisi o izborima moraju imati nivo zakona b) osnovni elementi izbornog zakona, naročito sam izborni sistem, sastav izbornih komisija i utvrđivanje granica izbornih jedinica, smiju se mijenjati najkasnije godinu dana uoči izbora, ili moraju biti utvrđeni ustavom ili zakonom višeg nivoa od običnog zakona“ (vidi Kodeks, *op. cit.*, str. 10). Međutim, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju ništa ne upućuje na to da se osporenim amandmanima i Izmjenama Izbornog zakona mijenjaju osnovni elementi izbornog sistema koji se odnosi na neposredne izbore, koji su, kako je navedeno, predmet Smjernica u Kodeksu Venecijanske komisije. Također, čak i ukoliko bi se moglo smatrati da se amandmani i Izmjene Izbornog zakona odnose na neki od osnovnih elemenata Izbornog zakona i na posredne izbore, Ustavni sud zapaža da član II.2.b) Kodeksa sadrži alternativu iz koje se može zaključiti da ukoliko se izmjene izvrše u periodu kraćem od godinu dana, one „moraju biti utvrđene ustavom ili zakonom višeg nivoa od običnog zakona“. U tom slučaju ispunjen je navedeni alternativni uvjet jer su izmjene utvrđene amandmanima na Ustav Federacije BiH, što im garantira potrebnu stabilnost i zaštitu od proizvoljnosti (vidi, *mutatis mutandis*, *Cernea protiv Rumunije*, presuda od 27. februara 2018. godine, predstavka broj 43609/10, tačka 40), što je osnovna svrha preporuke o nemijenjanju izbornih pravila neposredno prije izbora.

114. Prema tome, Ustavni sud smatra da ništa ne upućuje na zaključak da je stupanje na snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona neposredno nakon što je okončano glasanje na biračkim mjestima na bilo koji način moglo utjecati na pravo glasača ili kandidata u smislu člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju do te mjere da bi se moglo smatrati da je došlo do ograničenja koje je utjecalo na samu suštinu tog prava i lišilo ga učinkovitosti. Osim toga, Ustavni sud smatra da su, imajući u vidu opće okolnosti (vidi uvodne napomene u ovoj odluci), postojali uvjerljivi razlozi

bitni za demokratski poredak koji su opravdali njihovo stupanje na snagu. Pri tome, iako vrijeme stupanja na snagu osporenih amandmana i Izmjena Izbornog zakona nije uobičajeno, ne može se tvrditi da je zbog toga narušena slobodna volja birača koju su oni iskazali na neposrednim izborima ili da je općenito ugrožen integritet izbornog procesa.

115. Stoga, Ustavni sud nije mogao zaključiti da su amandmani i Izmjene Izbornog zakona u suprotnosti sa članom 3. Protokola broj 1 Evropske konvencije.

b) U odnosu na navode koji se odnose na Dom naroda Parlamenta FBiH

116. Ustavni sud zapaža da podnosilac Komšić osporava ustavnost odredaba amandmana i Izmjena Izbornog zakona koji se odnose na način izbora delegata u Dom naroda FBiH, pri čemu, u suštini, ukazuje na odredbu člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

117. Ustavni sud naglašava da je zadatak Ustavnog suda, prema članu VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine, prvenstveno da podržava ovaj ustav, a da je članom VI/3.a) alineja 2. konkretizirano da Ustavni sud ima nadležnost ispitivati je li bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu s ovim ustavom. Odredbom člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine Bosna i Hercegovina je određena kao „demokratska država, koja funkcioniра u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora“. Ustavni sud je nadležan i obavezan djelovati kao zaštitnik Ustava Bosne i Hercegovine (član VI/3), što uključuje jedno od njegovih osnovnih načela – vladavinu prava iz navedene ustavne odredbe. Dakle, uzimajući u obzir navedeno načelo vladavine prava, svi ustavi, zakoni i drugi propisi koji se donose moraju biti usklađeni s ustavnim načelima. Stoga, Ustavni sud smatra da ima nadležnost ispitati je li odnos amandmana i Izmjena Izbornog zakona u skladu s ustavnim načelima unutar kojih se propisi moraju donositi, odnosno narušava li međusobni odnos amandmana i Izmjena Izbornog zakona načela iz Ustava Bosne i Hercegovine, tj. njegove relevantne odredbe na koje se poziva podnosilac zahtjeva. Ustavni sud podsjeća na tekst člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine: „Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcioniра u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora“, iz kojeg slijedi načelo vladavine prava prema kojem svi ustavi, zakoni i drugi propisi koji se donose moraju biti usklađeni s ustavnim načelima.

U odnosu na navode o nedemokratskoj prirodi Doma naroda FBiH

118. Podnosilac Komšić ukazuje da je osporenim odredbama „dodatno ojačana uloga Doma naroda“ povećanjem broja delegata svakog konstitutivnog naroda, koji se biraju na bazi proporcionalne etničke strukture svakog kantona. Podnosilac smatra da su domovi naroda „glavna smetnja za ostvarenje demokratske volje građana, koja se ostvaruje većinskim odlučivanjem u

predstavničkim domovima zakonodavne vlasti“. Smatra da se osporenim aktima „cementiraju postojeće etničke podjele“ u BiH, da se daje prednost etničkim strankama koje imaju kontrolni paket mjesta u Domu naroda i čine se nezaobilaznim faktorom u formiranju vlasti. Na taj način se, kako navodi, uništava demokratija u FBiH, koja je, do sada, bila izražena putem izbora predstavničkih tijela na demokratskim načelima.

119. Ustavni sud podsjeća da više od 17 zemalja Evrope, uključujući i BiH, ima dvodomna zakonodavna tijela. Metoda biranja drugog doma zavisi od konteksta, pri čemu su svrha drugog doma i historijska tradicija dotične zemlje ključne kontekstualne odrednice. Kada je u pitanju postojanje drugog doma, jako je teško identificirati neki obrazac jer postoji izuzetna heterogenost modela za izbor članova drugog doma i njihovih nadležnosti. Venecijanska komisija je u podnesku *amicus curiae* Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine o načinu izbora delegata u Dom naroda FBiH navela: „[...] Čini se da je drugi dom općenito namijenjen da osigura zastupanje nižih subnacionalnih entiteta, naročito u federalnim državama. Ta očigledno stalna karakteristika je bila prisutna u vrijeme izrade nacrtu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, te je prisutna i danas. Zbog toga je malo vjerovatno da bi se ti ugovori mogli tumačiti na način da iziskuju radikalnu promjenu ustavnog poretka većine zemalja s bikameralnim sistemom. Trebalo bi se barem smatrati da sistemi koji ne osiguravaju jednaku zastupljenost stanovništva u drugom domu i koji nastoje osigurati druge aspekte principa jednakosti, u skladu sa tim ugovorima. Dakle dok je svrha drugog doma predstavljanje nižih nivoa vlasti, pretpostavka je da jednakost funkcioniра između tih vlasti, ne između stanovništva tih vlasti. U slučaju Doma naroda Federacije, osnovna svrha je da se osigura ispravna zastupljenost konstitutivnih naroda i Ostalih.“ (podnesak *amicus curiae* Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine o načinu izbora delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine broj CDL-AD(2016)032 od 14. i 15. oktobra 2016. godine, tač. 50–51, dostupan [ovdje](#)).

120. Ustavni sud podsjeća da postojanje Doma naroda na nivou države Bosne i Hercegovine proizlazi iz Ustava BiH. Naime, u članu IV Ustava Bosne i Hercegovine propisano je da „Parlamentarna skupština ima dva doma: Dom naroda i Predstavnički dom“. Također, Ustavni sud zapaža da je i na nivou Federacije BiH Ustavom propisano postojanje dvodomnog zakonodavnog tijela i da Dom naroda FBiH postoji od formiranja Federacije BiH. Prvobitno su klubovi konstitutivnih naroda u Parlamentu FBiH brojali po 30 članova, pa je taj broj kasnije smanjen na 17 članova za klubove konstitutivnih naroda i šest za Klub Ostalih. Osporenim odredbama taj broj je povećan na 23 delegata u klubovima konstitutivnih naroda i 11 u Klubu Ostalih. Međutim, Ustavni

sud zapaža da sam broj delegata ne mijenja ulogu Doma naroda FBiH u procesu donošenja odluka, niti povećanje broja kandidata samo po sebi favorizira bilo koju grupaciju političkih stranaka, kako to podnosilac nastoji prikazati.

121. Podnosilac Komšić navodi da su domovi naroda „glavna smetnja za ostvarenje demokratske volje građana, koja se ostvaruje većinskim odlučivanjem u predstavničkim domovima zakonodavne vlasti“. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje na to da pitanje treba li u Bosni i Hercegovini, odnosno u Federaciji BiH uopće postojati dvodomni sistem i treba li on biti organiziran na način da domovi naroda ne trebaju biti ravnopravni u njihovoj zakonodavnoj ulozi nije argument koji može pokrenuti pitanje iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, kojim je Bosna i Hercegovina određena kao „demokratska država, koja funkcioniра u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora“. Naročito, Ustavni sud smatra da te tvrdnje podnosioca Komšića ne pokreću pitanje ustavnosti amandmana i Izmjena Izbornog zakona jer tim aktima nije mijenjana ni uloga niti način funkcioniranja Doma naroda FBiH.

Navodi o neustavnosti amandmana CXI i CXII i čl. 2, 3, 4. i 5. Izmjena Izbornog zakona – povećanje broja delegata u Domu naroda

122. Podnosilac Komšić dalje smatra da su amandmani CXI i CXII te čl. 2, 3, 4. i 5. Izmjena Izbornog zakona koji se odnose na povećanje broja delegata (80) u Domu naroda FBiH iz svakog konstitutivnog naroda (po 23) i Ostalih (11), koje biraju kantonalne skupštine proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva, suprotni čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članu 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

123. Razmatrajući te navode, Ustavni sud podsjeća da je o ustavnosti odredaba čl. 10.10 i 10.12 ranije važećeg Izbornog zakona, koje su se odnosile na broj delegata u Domu naroda i na identičan način propisivale način njihovog izračuna, već odlučivao u odluci u predmetu broj U-23/14. U toj odluci Ustavni sud je naveo:

54. U odnosu na odredbe člana 10.10 Izbornog zakona, Ustavni sud smatra da ukupan broj delegata u Domu naroda iz reda određenog konstitutivnog naroda može pokrenuti pitanje je li s većom ili manjom vjerodostojnošću predstavljen svaki konstitutivni narod u tom tijelu nakon održanih izbora. Međutim, u konkretnom slučaju ovakvo rješenje nije protivustavno jer je relevantnim odredbama kako Ustava Federacije tako i Izbornim zakonom utvrđen isti broj delegata sva tri konstitutivna naroda u Domu naroda tako da je očito da omogućava jednakopravno predstavljanje svih konstitutivnih naroda u Domu

naroda. Ustavni sud ponavlja da su u cilju provedbe Odluke Ustavnog suda o konstitutivnosti naroda broj U 5/98 doneseni amandmani na Ustav Federacije radi njegovog usklađivanja sa Ustavom Bosne i Hercegovine, prema kojima je smanjen broj delegata i Dom naroda popunjen i delegatima iz reda srpskog naroda tako da svi konstitutivni narodi imaju jednak broj delegata u Domu naroda (po sedamnaest). Bi li eventualno veći broj delegata omogućavao bolje, odnosno vjerodostojnije predstavljanje konstitutivnih naroda i Ostalih je pitanje koje je u nadležnosti odgovarajućih zakonodavnih tijela i predstavlja „široko polje procjene“, a nije pitanje ustavnosti i prema tome ne spada u nadležnost Ustavnog suda [...].

55. U odnosu na odredbe člana 10.12 Izbornog zakona u preostalom dijelu, Ustavni sud je već prethodno naveo da je zakonodavac odredio da je broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih proporcionalan broju stanovnika prema posljednjem popisu. Nadalje, zakonodavac je za svaki kanton predvidio matematičku formulu za raspodjelu kod izbora broja delegata, zasnovanu na broju stanovnika svakog konstitutivnog naroda u svim kantonima. Ustavni sud podsjeća da je proporcionalni sistem jedan od standardnih modela izbornog sistema. Naime, upravo najveći broj država Evropske unije prihvata proporcionalni sistem raspodjele mandata, opredjeljujući se za različite matematičke metode preračunavanja osvojenih glasova u poslaničke mandate. U vezi s tim, Ustavni sud ponavlja da izborna pravila podliježu normativnom uređenju zakonodavca koji pri njihovom uređenju ima široko područje slobodne procjene, a ovakvo rješenje ne ukazuje na odstupanje od načela iz Ustava Federacije, odnosno, samo po sebi, ne omogućava da pravo na demokratsko odlučivanje isključivo legitimnim političkim predstavljanjem neće biti zasnovano na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa. [...]

58. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud ocjenjuje da odredbe Potpoglavlja B čl. 10.10, 10.12 u preostalom dijelu [...] Izbornog zakona nisu suprotne članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

124. Polazeći od navedenih stavova Ustavnog suda, iz kojih proizlazi da ukupan broj delegata predstavlja „široko polje procjene“ i ne pokreće pitanje ustavnosti, te da proporcionalni sistem i

način njegovog izračuna predstavlja jedan od standardnih modela izbornog sistema, koji, sam po sebi, nije suprotan članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da amandmani CXI i CXII i čl. 2, 3, 4. i 5. Izmjena Izbornog zakona u osporenom dijelu nisu suprotni članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Također, Ustavni sud nije mogao zaključiti da se navedenim odredbama, koje se na jednak način odnose na sve pripadnike konstitutivnih naroda i Ostalih, pokreću pitanja iz člana II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine ili iz člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

Navodi o neustavnosti Amandmana CXXVIII – korištenje popisa stanovništva

125. Podnosilac Komšić navodi da je Amandmanom CXXVIII propisana primjena različitih popisa stanovništva za popunjavanje dijela zakonodavne i izvršne vlasti u entitetu FBiH, te smatra da je ta odredba suprotna čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine. Posljedica toga je, prema njegovom mišljenju, „urušavanje integriteta institucija i izbornog procesa, a građani FBiH su dovedeni u stanje pravne nesigurnosti“. Osporenim odredbama Amandmana CXXVIII na Ustav FBiH propisuje se da se na formiranje zakonodavne vlasti primjenjuje posljednji popis stanovništva (tj. popis iz 2013. godine), dok postojeći stav 1. te odredbe propisuje da se rezultati popisa iz 1991. godine koriste za sve izračune koji zahtijevaju demografske podatke sve dok se Aneks 7 Općeg okvirnog sporazuma u potpunosti ne provede. Podnosilac Komšić se poziva i na član IX/11.a st. 2. i 3. Ustava FBiH navodeći da je njime utvrđeno da će se takva proporcionalna zastupljenost bazirati na popisu iz 1991. godine, dok se Aneks 7 Općeg okvirnog sporazuma u potpunosti ne provede, u skladu sa Zakonom o državnoj službi FBiH. Također smatra da odredba da će se za formiranje vlasti koristiti popis iz 1991. godine ima cilj da se spriječi legaliziranje rezultata etničkog čišćenja tokom rata u BiH (1992–1995), dok se ne implementira Aneks 7 Općeg okvirnog sporazuma, kojim se zahtijeva povratak svih prognanih i izbjeglih lica u njihove prijeratne domove.

126. Ispitujući te navode, Ustavni sud podsjeća da je to pitanje razmatrao i u odluci u predmetu broj U-23/14, kojom je, između ostalog, utvrdio da odredbe člana 20.16A stav 2. tač. a–j. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, kojim je bilo propisano da „do organiziranja novog popisa kao osnov koristi se popis iz 1991. godine tako da svaki kanton bira sljedeći broj izaslanika“, nisu u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. U tom predmetu, Ustavni sud je naveo:

43. Ustavni sud nalazi [...] da je ustavotvorac kod izbora delegata u Dom naroda utvrdio načelo proporcionalnosti kojim se osigurava da broj delegata jednog konstitutivnog naroda u Domu naroda iz pojedinog kantona bude razmjernan (proporcionalan) udjelu tog konstitutivnog naroda u broju stanovnika

relevantnog kantona. Izbor zakonodavnog tijela u kontekstu izbora delegata Doma naroda morao bi podrazumijevati da broj delegata pojedinog konstitutivnog naroda odgovara postotku udjela tog konstitutivnog naroda u određenom kantonu Federacije. Posljedica načela proporcionalnosti je da neki kantoni daju više, a neki manje delegata u Dom naroda, sve u skladu s nacionalnom strukturom stanovništva pojedinog kantona. Proizlazi da je utvrđeno načelo proporcionalnosti u funkciji što potpunijeg predstavljanja svakog od tri konstitutivna naroda u Federaciji [...].

51. Dovodeći naprijed navedeni značaj Doma naroda u ustavnom sistemu Federacije Bosne i Hercegovine u vezu s načelom konstitutivnosti naroda, neosporno proizlazi da načelo konstitutivnosti naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine, u kontekstu Doma naroda, može biti ostvareno samo ako se popunjavanje Doma naroda zasniva na jasno preciziranim kriterijima koji trebaju dovesti do što potpunijeg predstavljanja svakog od tri konstitutivna naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine. Suprotno od navedenog, neadekvatno političko predstavljanje onih koje predstavlja i čije interese zastupa dovodi do povrede načela konstitutivnosti, odnosno nejednakopravnosti bilo kojeg od konstitutivnih naroda, a time i povrede Ustava Bosne i Hercegovine, konkretno člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine [...].

127. Dalje, CIK je nakon održavanja Općih izbora 2018. godine donio Uputstvo iz kojeg proizlazi da je preliminarni broj delegata koji se bira iz skupština kantona utvrđen na osnovu posljednjeg popisa stanovništva, odnosno na osnovu popisa stanovništva iz 2013. godine. Ustavni sud je odlukama o dopustivosti br. U-24/18 od 31. januara 2019. godine i U-3/19 od 28. marta 2019. godine (dostupne na www.ustavnisud.ba) odbacio kao nedopuštene zahtjeve za ocjenu ustavnosti Uputstva zbog nenadležnosti Ustavnog suda za odlučivanje. U Odluci broj U-24/18 Ustavni sud je naveo:

36. [...] da pobijano uputstvo o izmjeni i dopunama predstavlja provedbeni akt koji je CIK donio s ciljem provođenja Izbornog zakona u postupku provođenja posrednih izbora za tijela vlasti u Bosni i Hercegovini, kojim je utvrđen preliminarni broj delegata za Dom naroda koji se biraju iz skupština kantona. Shodno tome, ali i činjenici da se radi o odredbi privremenog karaktera, Ustavni sud zaključuje da se u konkretnom slučaju ne radi o općem aktu za čiju je ocjenu ustavnosti nadležan u skladu sa članom VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

Također, u ovom slučaju, imajući u vidu sadržaj podnesenog zahtjeva, u svjetlu člana 31. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud ne uočava nijedan razlog zbog kojeg bi pobijani provedbeni akt CIK-a pokretao pitanje kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda [...].

128. Prema tome, Ustavni sud zapaža da je kao rezultat navedenih odluka Dom naroda FBiH u mandatu 2018–2022. godine već bio formiran prema rezultatima popisa stanovništva iz 2013. godine, čiju upotrebu podnosilac zahtjeva sada osporava. Također, Ustavni sud zapaža da iz sadržaja Amandmana CXXVIII proizlazi da se njime željelo postići „što potpunije predstavljanje svakog od konstitutivnih naroda i Ostalih u tom domu“ u skladu s odlukom Ustavnog suda u predmetu broj *U-23/14*. Osim toga, u konkretnom slučaju je očigledno da je član 20.16A stav 2. tač. a–j. Izbornog zakona na osnovu kojeg se primjenjivao popis iz 1991. godine stavljen van pravne snage rješenjem o neizvršenju Ustavnog suda u predmetu broj *U-23/14* (vidjeti tačku 20. ove odluke).

129. U pogledu navoda podnosioca zahtjeva da se ne može odvojiti uspostavljanje Doma naroda kao zakonodavnog organa od organa uprave i organa izvršne vlasti i pri tome koristiti različite metode i osnove popunjavanja tih organa, Ustavni sud primjećuje da načelo proporcionalne zastupljenosti iz člana IX/11.a Ustava FBiH, koje vrijedi za zapošljavanje i imenovanje u javnim organima vlasti, uključujući i sudove, te načelo proporcionalnosti koje se odnosi na izbor delegata u Dom naroda FBiH nemaju isti ustavnopravni značaj, niti služe jednako svrsi. Naime, proporcionalna zastupljenost u javnim organima vlasti, uključujući i sudove u Federaciji BiH, nema neposrednu funkciju predstavljanja konstitutivnih naroda ili Ostalih, niti im je povjerena neposredna uloga zaštite vitalnih nacionalnih interesa, kao što je to dato klubovima delegata u Domu naroda. Zbog toga, Ustavni sud smatra da korištenje dva različita popisa stanovništva za različite grane vlasti ne izlazi van okvira slobodne procjene države, zbog čega se ne mogu prihvatiti kao osnovane tvrdnje da se na navedeni način narušava načelo demokratije iz člana I/2. Ustava BiH. Pri tome, kada su u pitanju navodi podnosioca zahtjeva da „sastav upravnih i izvršnih tijela mora odgovarati sastavu zakonodavnih tijela“, Ustavni sud naglašava da nije zadatak Ustavnog suda da odluči bi li bilo opravdano da se i za javne organe vlasti, uključujući i sudove, primjenjuje posljednji popis stanovništva, već je to zadatak javnih vlasti koje u tom pogledu imaju široko polje slobodne procjene.

130. Osim navedenog, Ustavni sud napominje da nije sporno da su članom 1. stav 3. Aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma Bosna i Hercegovina i entiteti preuzeli obavezu da preduzmu sve potrebne korake za sprečavanje aktivnosti unutar svojih teritorija kojim bi se ugrozio ili spriječio

siguran i dobrovoljan povratak izbjeglica i prognanih, a članom 2. da će stvoriti na svojim teritorijama političke, ekonomske i socijalne uvjete za dobrovoljan povratak i skladnu integraciju bez davanja prednosti nekoj određenoj grupi. Ustavni sud, također, ukazuje na to da je imao u vidu i član II/5. Ustava BiH, kojim je propisano da sve izbjeglice i raseljena lica imaju pravo slobodno se vratiti u svoje domove. Međutim, Ustavni sud nije mogao zaključiti da se osporenim amandmanom CXXVIII, koji se odnosi na način izračunavanja broja mandata u Domu naroda FBiH i na taj način zaštitu kolektivnih prava konstitutivnih naroda i Ostalih, dovodi u pitanje provođenje Aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma ili pokreće pitanje zaštite prava izbjeglica ili raseljenih lica iz člana II/5. Ustava BiH. Zbog toga su neosnovane i tvrdnje podnosioca Komšića da Amandman CXXVIII predstavlja „grubo kršenje“ Aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma.

131. Stoga, polazeći od navedenih razloga, Ustavni sud nije mogao zaključiti da je Amandman CXXVIII protivan članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je također u tom kontekstu imao u vidu sadržaj odredaba čl. II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine te člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, na koje se podnosilac zahtjeva pozvao, ali je zaključio da se osporenim amandmanom ne pokreću pitanja kršenja tih odredaba.

c) U odnosu na odredbe koje se odnose na izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH

132. Podnosilac zahtjeva smatra da su odredbe amandmana CXX i CXXI i član 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 potpredsjednika FBiH, suprotne odredbama čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, članu 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članu 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Naime, podnosilac zahtjeva smatra da navedenim odredbama nije otklonjena diskriminacija u izboru predsjednika i potpredsjednika FBiH, što je Ustavni sud već proglasio neustavnim u Odluci broj U-14/12.

133. Ustavni sud podsjeća da je odlukom u predmetu broj *U-14/12* utvrdio da odredbe člana IV.B.1, član 1. stav 2 (dopunjene Amandmanom XLI) i član IV.B.1, član 2. st. 1. i 2 (izmijenjen Amandmanom XLII) Ustava FBiH, kao i čl. 9.13, 9.14, 9.16 i 12.3 Izbornog zakona nisu u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Međutim, Ustavni sud je u obrazloženju (vidi tačka 18. ove odluke) konstatirao da iz odluka Evropskog suda u predmetima *Sejdić i Finci* te *Zornić* nedvosmisleno proizlazi da Ustav BiH treba biti izmijenjen. Ustavni sud je naglasio da je nemoguće predvidjeti obim tih izmjena do kojih tek

treba doći. Stoga je Ustavni sud odlučio da neće ukinuti navedene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona, odnosno da neće naložiti Parlamentarnoj skupštini BiH, Narodnoj skupštini RS i Parlamentu FBiH da usaglase navedene odredbe sve dok u domaćem pravnom sistemu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima se okončava postojeća neusklađenost Ustava BiH i Izbornog zakona s Evropskom konvencijom, koju je utvrdio Evropski sud u navedenim predmetima.

134. Ustavni sud zapaža da iz preambula odluka visokog predstavnika, kao i dostavljenih zapažanja visokog predstavnika očigledno proizlazi da *ratio* osporenih odredaba nije bio otklanjanje neustavnosti koje su utvrđene odlukom Ustavnog suda u predmetu broj *U-14/12*, niti provođenje povezanih odluka Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci, Zornić, te Pilav* i drugih sličnih odluka na koje je podnosilac Komšić ukazivao. Čak i podnosilac Komšić u zahtjevu navodi da je visoki predstavnik „samo izmijenio broj delegata koji moraju podržati kandidate za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH“. Dakle, sadržaj osporenih odredbi amandmana CXX i CXXI i Poglavlje 9A u odnosu na čl. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 i 9.19 Izmjena Izbornog zakona potvrđuju činjenicu da u amandmanima nisu mijenjane odredbe Ustava FBiH koje su se odnosile na mogućnost da pripadnici grupe Ostalih imaju mogućnost kandidiranja za izbor predsjednika i potpredsjednika FBiH.

135. U tom kontekstu, Ustavni sud podsjeća da je nakon donošenja odluke u predmetu broj *U-14/12* u svojim naknadnim odlukama više puta ponovio stav da provođenje presuda u predmetima *Sejdić i Finci, Zornić, te Pilav* i u drugim sličnim predmetima prvo podrazumijeva izmjenu odredaba Ustava Bosne i Hercegovine za koje je utvrđeno da su diskriminirajuće i moraju se promijeniti (vidi odluke o meritumu br. *U-3/17* od 6. jula 2017. godine, tač. 35. i 36. i *U-14/22* od 26. maja 2022. godine, tač. 37. i 38, dostupne na www.ustavnisud.ba). To znači da je provođenje navedenih presuda i izmjena Ustava Bosne i Hercegovine i dalje neophodno i za provođenje odluke Ustavnog suda u predmetu broj *U-14/12*. Prema tome, kod nesporne činjenice da se osporene odredbe ne odnose na provođenje navedenih presuda Evropskog suda, niti odluke ovog suda u predmetu broj *U-14/12*, Ustavni sud smatra da i dalje ostaje obaveza javnih vlasti na njihovo provođenje. Pri tome je bitno naglasiti da u Odluci broj *U-14/12* Ustavni sud nije doveo u pitanje ustavnost odredaba kojima se propisuje način izbora predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH iz klubova delegata konstitutivnih naroda, već je naveo da se (i) pripadnicima grupe Ostalih mora osigurati mogućnost predlaganja i izbora kandidata za navedene funkcije, kao što je to osigurano konstitutivnim narodima.

136. U okolnostima konkretnog predmeta, Ustavni sud je također imao u vidu da se ne može zanemariti da je cilj osporenih odredbi koje je nametnuo visoki predstavnik provođenje odluke Ustavnog suda u predmetu broj *U-23/14* i sprječavanje blokade u formiranju vlasti. Pri tome, Ustavni sud smatra da ništa ne ukazuje da se tim odredbama dodatno produbljuje diskriminacija koja je već utvrđena u odnosu na mogućnost kandidiranja Ostalih za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH, kako se to nastoji prikazati u zahtjevu podnosioca Komšića. Prema tome, polazeći od činjenice da je neustavnost ranije važećih odredaba utvrđena iz razloga koji se ne odnose na postupak izbora predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH, Ustavni sud ne može zaključiti da su osporene pravne odredbe, kojima je, u suštini, samo promijenjen broj delegata koji moraju podržati kandidate za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH, same po sebi neustavne.

137. Naposljetku, podnosilac Komšić problematizira indirektni način izbora za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH, te smatra da im nedostaje demokratski legitimitet jer ih ne biraju direktno glasači. Također, ukazuje da se članovi Predsjedništva BiH odnosno predsjednik i potpredsjednik RS biraju direktno. Smatra da je to suprotno načelima „vlдавине prava“ i „demokratije“ iz člana I/2. Ustava BiH.

138. Ustavni sud podsjeća da Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži odredbe o političkoj ili administrativnoj organizaciji entiteta. Dakle, prema Ustavu Bosne i Hercegovine ne postoji ustavna obaveza da entiteti imaju istu političko-administrativnu strukturu, niti da način izbora predsjednika i potpredsjednika FBiH mora biti isti kao u drugom entitetu ili na nivou države. U vezi s tim, Ustavni sud ponavlja da navedena pravila podliježu normativnom uređenju zakonodavca u entitetima, koji pri njihovom uređenju ima široko područje slobodne procjene, a takvo rješenje ne ukazuje na odstupanje od načela iz Ustava Bosne i Hercegovine. Također, Ustavni sud zapaža da je Ustavom Bosne i Hercegovine određen način izbora isključivo članova Predsjedništva BiH. Činjenica da se predsjednik i potpredsjednik Federacije BiH ne biraju direktno ne vodi povredi Ustava Bosne i Hercegovine, s obzirom na to da Ustav Bosne i Hercegovine ne propisuje na koji bi način trebali biti izabrani predsjednik i potpredsjednik Federacije BiH. Štaviše, Ustavni sud zapaža da se ne može tvrditi da predsjednik i potpredsjednik Federacije BiH nemaju demokratski legitimitet zato što nisu izabrani na direktnim izborima, s obzirom na to da i način njihovog izbora predstavlja pitanje u kojem nadležne javne vlasti imaju široko polje slobodne procjene. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje i na tačku 56. Kodeksa Venecijanske komisije, u kojoj je navedeno „mada se predsjednik republike često bira direktno, ovo je pitanje ustava svake pojedinačne države“. Ustavni sud podsjeća da je od donošenja Ustava FBiH iz 1994. godine posredan način izbora predsjednika i

potpredsjednika FBiH predstavljao karakteristiku ustavnog uređenja tog entiteta i na taj aspekt nisu utjecali akti visokog predstavnika.

139. Stoga, Ustavni sud ne može zaključiti da su osporene odredbe amandmana CXX i CXXI i član 1. Izmjena Izbornog zakona – Poglavlje 9A u odnosu na čl. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 i 9.19 suprotne članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članu II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članu 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članu 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Ustavni sud je također u tom kontekstu imao u vidu sadržaj odredbe čl. II/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, na koje se podnosilac zahtjeva pozvao, ali zaključuje da se osporenim odredbama ne pokreću pitanja kršenja tih odredaba Ustava Bosne i Hercegovine.

d) U odnosu na navode o povredi načela pravne sigurnosti iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine

140. Podnosilac Džaferović smatra da osporene odredbe nisu u skladu s načelima „jasnoće“, „preciznosti“ i „predvidljivosti“ iz člana I/2. Ustava BiH. Podnosilac te navode obrazlaže pozivanjem na izjave dužnosnika CIK-a da se još ne zna kako provesti osporene odredbe, da se problem tiče delegiranja u Dom naroda FBiH, te da je CIK svjestan da će morati donijeti akt prema kojem će se delegati delegirati iz kantonalnih skupština u Dom naroda FBiH. U vezi s načelima „jasnoće“ i „predvidljivosti“, podnosilac je obrazložio i da izborna pravila moraju biti poznata biračima unaprijed, a da u konkretnom primjeru to nije slučaj jer su promijenjena odmah poslije izbora.

141. Ustavni sud zapaža da načelo vladavine prava nije ograničeno samo na formalno poštovanje ustavnosti i zakonitosti, već zahtijeva da svi pravni akti (zakoni, propisi i sl.) imaju određen sadržaj, odnosno kvalitet primjeren demokratskom sistemu, tako da služe zaštiti ljudskih prava i sloboda u odnosima građana i tijela javne vlasti u okviru demokratskog političkog sistema. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da standard kvaliteta zakona traži da pravna norma bude dostupna licima na koja se primjenjuje i da bude za njih predvidljiva, to jest dovoljno precizna da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze do stepena koji je razuman u datim okolnostima, kako bi se prema njima mogli ponašati (vidi Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 15/18* od 29. novembra 2018. godine, tačka 26). Ranijom praksom Ustavnog suda preuzeta je praksa Evropskog suda prema kojoj se izraz „zakon“ ne odnosi samo na puko postojanje zakona, već i na kvalitet zakona, zahtijevajući da on bude saglasan vladavini prava, a njegove pravne norme u dovoljnoj mjeri

precizne, jasne i predvidljive. Zakon mora dati dovoljno jasan obim bilo kakvog diskrecionog prava koje se daje javnim vlastima, kao i način kako se ono izvršava (*ibid.*, U-15/18, tačka 26).

142. Razmatrajući navode podnosioca Džaferovića, Ustavni sud najprije ukazuje da se iz teksta osporenih odredaba amandmana i Izbornog zakona ne vidi ništa što bi ukazivalo na njihovu „nejasnoću“ ili „nepreciznost“, niti to proizlazi iz navoda zahtjeva. Naime, Ustavni sud zapaža da je podnosilac zahtjeva naveo da osporava sve odredbe amandmana i Izmjena Izbornog zakona, pri čemu izuzev pozivanja na tekstove u medijima nije naveo niti jedan primjer odredbe koja bi se mogla smatrati nepreciznom. Prema tome, Ustavni sud ne može zaključiti da su osporene odredbe neprecizne, nejasne i nepredvidljive, odnosno da nemaju potreban kvalitet zakona. Osim toga, Ustavni sud zapaža da je relevantnim učesnicima ostavljeno dovoljno vremena za prilagođavanje navedenim propisima koji su se odnosili na provođenje posrednih izbora. Što se tiče „predvidljivosti“ osporenih odredaba u smislu „projekcije očekivanih izbornih rezultata“ ili „konfuzije“ koje bi one, navodno, mogle izazvati kod birača zato što su stupile na snagu neposredno nakon što je okončano glasanje na biračkim mjestima, Ustavni sud je u tom pogledu dao obrazloženje analizirajući navode o povredi prava na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. U tom kontekstu, Ustavni sud naglašava da se zahtjev „predvidljivosti“ kao segment načela vladavine prava i pravne sigurnosti ne može smatrati apsolutnim zahtjevom jer nije moguće postići apsolutnu predvidljivost pravnih normi, pogotovo u segmentima na koje su podnosioci zahtjeva ukazivali. Prema tome, imajući u vidu zaključke Ustavnog suda u vezi sa članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju i zaključke Ustavnog suda o drugim pitanjima koja su razmatrana u ovoj odluci, Ustavni sud nije mogao zaključiti da je narušena pravna sigurnost u smislu člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

143. Stoga, Ustavni sud smatra da iz prethodno navedenog obrazloženja nesporno proizlazi da osporene odredbe zadovoljavaju standard „kvalitete zakona“ u odnosu na relevantne kriterije preciznosti, jasnoće i predvidljivosti, te da su osporene odredbe u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

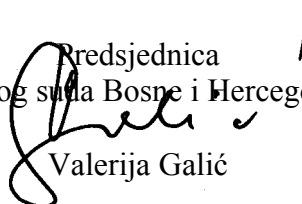
VII. Zaključak

144. Ustavni sud zaključuje da su amandmani i Izmjene Izbornog zakona u skladu sa čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

145. Na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

146. U smislu člana 43. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čine izdvojena mišljenja potpredsjednika Mirsada Ćemana, sutkinje Angelike Nußberger i sudije Ledija Biankua.

147. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Valerija Galić

Izdvojeno mišljenje potpredsjednika Mirsada Ćemana, sutkinje Angelike Nußberger i sudije Ledija Biankua o neslaganju

I) Uvodne napomene o kontekstu odluka visokog predstavnika

Miješanje visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini u Opće izbore koji su održani 2. oktobra 2022. godine je nečuveno. To je jedinstven slučaj.

U praksi Evropskog suda i Venecijanske komisije postoje predmeti vezani za promjene izbornih zakona koje su usvojene prije izbora¹ ili poslije izbora.² Ali u konkretnom predmetu, Odluka visokog predstavnika kojom se donose amandmani na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine broj 06/22 i Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 07/22 usvojene su usred izbornog procesa, nakon zatvaranja biračkih mjesta, a prije početka procedure brojanja glasova, u 19 sati na dan izbora.

Ustavni amandmani su objavljeni u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ i stupili su na snagu odmah, tj. u 19 sati na dan izbora. Izmjene i dopune Izbornog zakona stupile su na snagu prvog dana poslije njihovog objavljivanja u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, tj. 8. oktobra 2022. godine³.

1 Vidi npr. *Ekoglasnost protiv Bugarske*, broj 30386/05, 6. novembar 2012.

2 Vidi npr. *Lykourazos protiv Grčke*, broj 33554/03, 15. juni 2006.

3 Vidi član 2. Odluke kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 07/22 od 2. oktobra 2022. godine i član 7. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

Većina je zaključila da su odluke visokog predstavnika u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom. Duplim glasom predsjednice Ustavnog suda postignut je neophodni kvorum za donošenje odluke u predmetu. Iako poštujemo argumente naših kolega, ne možemo ih slijediti.

Prema našem mišljenju, odluke visokog predstavnika krše član 1/2. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

Za nadležni Parlament bi tehnički bilo nemoguće da usvoji odluke o promjenama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona Bosne i Hercegovine u ovom konkretnom trenutku s obzirom na to da je zakonodavna procedura kompleksna i da zahtijeva vrijeme. Procedura jest i mora biti transparentna, mora se pripremiti unaprijed i o njoj se mora javno raspravljati. Parlament nikada ne bi mogao donijeti slične zakonodavne akte o izbornim reformama s takvim „efektom iznenađenja“ uvečer na dan glasanja, kao što su odluke visokog predstavnika koje su došle potpuno „iz vedra neba“ za svakoga⁴.

Ipak, visoki predstavnik može da djeluje u takvom trenutku na osnovu tzv. bonskih ovlaštenja. Prema Ustavu Bosne i Hercegovine, njegove odluke zamjenjuju redovne zakonodavne akte. Međutim, to znači da, na koji god način da su odluke usvojene, one moraju biti u skladu s Ustavom i međunarodnim standardima u onoj mjeri u kojoj se primjenjuju.⁵

Želimo naglasiti da od samog početka pretpostavljamo da je visoki predstavnik djelovao s namjerom da prevaziđe ustavnu blokadu koja je postojala u Bosni i Hercegovini (u entitetu Federacija BiH) već nekoliko godina.⁶ Kako su politički pregovori o usvajanju izborne reforme propali, te nije bilo moguće navrijeme postići kompromis prije izbora⁷, visoki predstavnik je nametnuo model koji je trebao, po njegovom viđenju, da bude prihvatljiv za sve. **Ipak, mi ne dijelimo stav većine da je, iako uistinu teška, politička evolucija u Bosni i Hercegovini opravdavala kršenje najosnovnijih standarda pravičnih i transparentnih izbora, s obzirom na to da se, kako se obrazlaže, radilo o „manjem zlu“.** Prema našem mišljenju, povjerenje u pravične izbore, koji se uređuju zakonom, važnije je od (djelimičnog) rješenja prolazne krize, tim više jer uspjeh nametnutog rješenja nije uopće zagaraniran.

4 Podsjećamo da je u predmetu *Međunarodni zaštitnici životinja protiv Ujedinjenog Kraljevstva* Evropski sud istakao sljedeće: „Kako bi se odredila proporcionalnost opće mjere, Sud mora prije svega ocijeniti zakonodavne izbore koji su u njenom osnovu (...) Kvalitet parlamentarnog i sudskog preispitivanja neophodnosti mjere je od posebnog značaja u ovom pogledu, uključujući i za djelovanje relevantnog polja slobodne procjene.“ (vidi Evropski sud, *Animal Defenders International protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], presuda od 22. aprila 2013. godine, aplikacija broj 48876/08, tačka 108).

5 Vidi tačku 74. Odluke.

6 Vidi tač. 20. *et seq.*; 109. *et seq.* Odluke.

7 Vidi tač. 25. i 111. Odluke.

II) Premise odluke većine

Odluka većine je zasnovana na **pet premisa** koje mi ne možemo da prihvatimo.

Kao prvo, odluka većine je zasnovana na ideji da promjena izbornih pravila neposredno prije ili poslije izbora ne bi bila suprotna *per se* članu 3. Protokola broj 1.⁸ U vezi s tim, većina se poziva na sudsku praksu Evropskog suda u predmetima *Lykourazos protiv Grčke*⁹ i *Gruzijska laburistička partija protiv Gruzije*.¹⁰ Međutim, smatramo da ta sudska praksa nije primjenjiva na konkretni predmet. Oba predmeta se tiču potpuno različitih situacija – predmet *Lykourazos* tiče se diskvalifikacije izabranog kandidata na osnovu sudske presude **tri godine nakon izbora**, a predmet *Gruzijska laburistička partija* odnosi se na dilemu oko obaveze ispravljanja **očitih nedostataka u popisima birača** prije izbora u vrlo kratkim rokovima u „postrevolucionarnoj“ političkoj situaciji. Načela koja su navedena u tim predmetima nisu primjenjiva na konkretni predmet.

U stvarnosti, Sud nikada nije odlučivao o miješanju u izbore **za vrijeme izbornog procesa koji je u toku**, tj. između neposrednih i posrednih izbora. Kao što je već spomenuto, takvo miješanje je **nečuveno** i ne bi se moglo desiti u pravnom sistemu u kojem zakone usvaja samo Parlament a ne visoki predstavnik.

Drugi glavni argument u odluci većine je razlika između neposrednih i posrednih izbora. Na njih se gleda kao na odvojena pitanja a ne kao na jednu cjelinu. Zbog toga, prema stavu većine, promjena pravila nakon neposrednih izbora, koja ima neposredni učinak na posredne izbore, nije relevantna.¹¹ Pretpostavka je da povjerenje biračkog tijela nije poljuljano promjenom pravila usred procesa izbora, s obzirom na to da birači nisu mogli ni na koji način imati direktan utjecaj na ishod izbora u Dom naroda, te na izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH.¹² Prema toj viziji, pravo na glasanje nužno ne uključuje pravo da se zna kako će glasovi biti korišteni u propratnom procesu, a posebno koliko će predstavnika konstitutivnih naroda i Ostalih te koliko će predstavnika iz kojeg kluba biti poslano u Dom naroda na osnovu izbora u kantonalna zakonodavna tijela i koja procedura se mora slijediti u slučaju da nema delegata u kantonalnim zakonodavnim tijelima ili da nema izabranih delegata iz reda jednog ili više konstitutivnih naroda ili iz reda Ostalih.

8 Vidi tačku 89. Odluke.

9 Vidi fusnotu 1.

10 Vidi fusnotu 2.

11 Vidi tačku 97. Odluke gdje se argumentu podnosioca zahtjeva Komšića o neustavnosti izmjena i dopuna suprotstavlja argument da „podnosilac zahtjeva neposredne izbore pogrešno poistovjećuje sa posrednim izborima“.

12 Većina očekuje od podnosioca zahtjeva da dokaže takav utjecaj (vidi tačku 99. Odluke). I dok je takav dokaz nemoguć, očigledno je da je „strateško glasanje“ karakterističan element neposrednih izbora poslije kojih slijede posredni izbori.

„Pravo da znaju unaprijed“ nije uskraćeno samo biračima, nego i političkim strankama¹³, iako one nužno moraju da razvijaju strategije za neposredne izbore nakon kojih slijede posredni izbori i moraju da uzmu u obzir cjelokupan izborni proces kako bi bile uspješne.

Naše mišljenje je, međutim, da se **neposredni i posredni izbori moraju posmatrati zajedno kao cjelina**. Demokratski legitimitet predstavnicima u Domu naroda, kao i predsjedniku i potpredsjedniku **Federacije BiH** daje se na osnovu lanca izbora – jedni zavise od drugih, neposredni i posredni izbori su neodvojivo povezani.

Izraz „slobodna volja naroda“ znači da oni koji glasaju znaju ustavna i zakonodavna pravila cjelokupne „igre“ a ne samo pravila prvog koraka u igri. Ono što se naziva „informiranim pristankom“ u drugim okolnostima primjenjuje se i na demokratske izbore.

Kao treće, iako većina prihvata, na osnovu presude u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*¹⁴, da je član 3. Protokola broj 1 u potpunosti primjenjiv na izbore u Dom naroda¹⁵, tim članom se pravi razlika između načela primjenjivih na neposredne i posredne izbore.

Mi ne prihvatamo to tumačenje prakse Suda. Prema našem mišljenju, sva načela koja je razvio Evropski sud u odnosu na pravo na slobodne izbore primjenjuju se u potpunosti u slučaju izbora u Dom naroda u Bosni i Hercegovini, čak i ako su izbori „posredni“.

Prilikom razvoja načela izborne sudske prakse prema članu 3. Protokola broj 1, a naročito u odnosu na trenutak izmjena izbornih zakona, Evropski sud je dosljedno upućivao na Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima koji je razvila Venecijanska komisija.¹⁶ Ne postoji ništa u sudskoj praksi Evropskog suda ili u Kodeksu Venecijanske komisije što bi sugeriralo da se ta načela ne primjenjuju na neposredne izbore. Stoga, ne možemo se složiti s mišljenjem većine da se načela Kodeksa Venecijanske komisije „isključivo odnose na neposredne, ali ne i na posredne izbore“.¹⁷ To je tim više tačno u mjeri u kojoj se Kodeks odnosi na osnovna načela vladavine prava.

Kao četvrto, odlukom većine se umanjuje značaj promjena koje se uvode odlukama visokog predstavnika.¹⁸

13 Vidi tačke 102. *et seq.* Odluke.

14 Br. 27996/06, 34836/06 (VV), 22. decembar 2009. Vidi tačku 41. te presude u kojoj Veliko vijeće navodi: „Što se tiče Doma naroda Bosne i Hercegovine, Sud naglašava da je sastav Doma rezultat posrednih izbora, tako što njegove članove imenuju entitetski zakonodavni organi. Pored toga, Sud zapaža da je obim zakonodavnih nadležnosti koje Dom uživa u ovom slučaju odlučujući faktor. Dom naroda zaista uživa široka ovlaštenja u proceduri usvajanja zakona: član IV stav 3. (c) Ustava izričito predviđa da nijedan zakon ne može biti usvojen bez odobrenja oba doma. Nadalje, Dom naroda, zajedno s Predstavničkim domom, odlučuje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija države i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine, te odobrava budžet za institucije Bosne i Hercegovine (vidi član IV stav 4. (b)–(c) Ustava). I na kraju, daje potrebnu saglasnost za ratifikaciju ugovora (vidi član IV stav 4. (d) i član V stav 3. (d) Ustava). Stoga, izbori za Dom naroda potpadaju pod član 3. Protokola broj 1. Prema tome, član 14. u vezi sa članom 3. Protokola broj 1 je primjenljiv“.

15 Vidi tačku 86. Odluke.

16 Vidi npr. *Tanase protiv Moldavije*, broj 7/08, 27. april 2010, tač. 168. i 176.

17 Vidi tačku 112. Odluke.

18 Vidi tačku 113. Odluke.

Međutim, mišljenja smo da su promjene značajne. Izmjenama i dopunama izbornih pravila, kako na ustavnom tako i na zakonodavnom nivou, mijenja se, između ostalog, broj mandata u Domu naroda Federacije BiH, broj delegata koji se biraju iz kantonalnih skupština, te se utječe na broj delegata koji su potrebni za predlaganje i postavljanje nosilaca izvršne vlasti. Takve promjene nisu tehničke prirode nego se tiču „osnovnih elemenata izbornog sistema“. U tom kontekstu potrebno je poštovanje načela stabilnosti izbornog sistema. Dakle, načelo stabilnosti izbornog zakona iz Kodeksa Venecijanske komisije¹⁹, prema našem mišljenju, u potpunosti se odnosi na konkretni predmet.

Kao peto, većina smatra da Ustavni sud nema nadležnost da utvrdi rokove visokom predstavniku za donošenje obavezujućih odluka jer bi to izašlo van okvira teorije funkcionalne dualnosti.²⁰ Istovremeno, Ustavni sud prihvata da analizira tvrdnju podnosilaca zahtjeva da trenutak donošenja odredbi nije u saglasnosti sa stabilnošću izbornog sistema.²¹ Prema našem mišljenju, to je nepomirljiva protivrječnost. Mišljenja smo da trenutak izmjena i dopuna izbornih zakona čini suštinski dio zahtjeva vladavine prava te tako u potpunosti spada u nadležnost Ustavnog suda.

III) Povreda stabilnosti izbornog zakona i načela vladavine prava

Prema našem mišljenju, načelo stabilnosti izbornog zakona koje je dio načela vladavine prava narušeno je odlukama visokog predstavnika, s obzirom na to da su one usvojene i da su stupile na snagu za vrijeme izbornog procesa koji je bio u toku.

Prema Venecijanskoj komisiji, „istinski demokratski izbori mogu se održati samo ako su ispunjeni određeni osnovni uvjeti demokratske države koji se zasnivaju na vladavini prava, kao što su osnovna prava, stabilnost izbornog zakona te djelotvorne proceduralne garancije“²².

Evropski sud je precizirao i da miješanje u pravo na glasanje mora biti u saglasnosti s „načelom vladavine prava te općim ciljevima Konvencije“²³ i da je vladavina prava jedan od „temelja djelotvorne i smislene demokratije“²⁴.

19 Vidi Venecijanska komisija, *Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima*, Načelo II.2.

20 Vidi tačku 79. Odluke.

21 Vidi tačku 80. Odluke.

22 Vidi Izvještaj s objašnjenjem uz Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, koji je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 52. plenarnoj sjednici (Venecija, 18–19. oktobar 2002. godine), tačka 2.

23 Vidi *Ždanoka protiv Latvije* (VV), broj 58278/00, tačka 115, Evropski sud 2006 I, i *Miniscalco protiv Italije*, broj 55093/13, tač. 94–95, 17. juni 2021.

24 Vidi *Uspakich protiv Litvanije*, broj 14737/08, 20. decembar 2016, tačka 87.

Glavni elementi načela vladavine prava uključuju predvidljivost i stabilnost zakona²⁵. Ta načela su od naročite važnosti u izbornim pitanjima kao što je to naglasio Evropski sud u svojoj praksi prema članu 3. Protokola broj 1.²⁶

Podsjećamo da su osporeni ustavni amandmani stupili na snagu 2. oktobra 2022. godine, tj. nakon objavljivanja na zvaničnoj stranici Ureda visokog predstavnika, a Izmjene i dopune Izbornog zakona stupile su na snagu prvog dana nakon njihovog objavljivanja u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, tj. 8. oktobra 2022. godine²⁷.

Za takve promjene, na dan izbora, nenajavljene i nepredvidljive za nadležne javne institucije, političke stranke i birače, tj. za sve aktere koji su uključeni u izborni proces, ne može se smatrati, prema našem mišljenju, da su u saglasnosti s kriterijima stabilnosti izbornog zakona.

Smatramo bitnim napomenuti u ovom smislu, te kao odgovor na argument većine²⁸, da se načelo vladavine prava ne može primjenjivati u smanjenom obliku i prilagođavati konkretnim političkim okolnostima. Naprotiv, suština načela vladavine prava mora uvijek biti zagarantirana. A dio suštine jest aspekt predvidljivosti.²⁹ Ukoliko nije moguće postići „apsolutnu predvidljivost“, kao što tvrdi većina,³⁰ u slučaju kada se vrše značajne promjene Ustava i izbornih zakona u samom trenutku zatvaranja biračkih mjesta, radije bismo govorili o „**apsolutnoj nepredvidljivosti**“, te stoga i anatemu za vladavinu prava.

I dok se čini da je većina sklona da opravda miješanje u svjetlu konkretne situacije u Bosni i Hercegovini,³¹ mi smo mišljenja da **takvo značajno odstupanje od načela vladavine prava predviđenog Ustavom i Evropskom konvencijom ne može biti opravdano** u situaciji u Bosni i Hercegovini, čak je može zakomplicirati. Ne može nikada biti opravdano.

25 Vidi *Magyar Kétfarkú Kutya Párt protiv Mađarske* (VV), broj 201/17, 20. januar 2020, tačka 101.

26 Vidi *Paschalidis, Koutmeridis i Zaharakis protiv Grčke*, br. 27863/05, 28422/05, 28028/05, tač. 29–35, 10. april 2008.

27 Vidi član 2. Odluke kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 07/22 od 2. oktobra 2022. godine i član 7. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

28 Vidi tačku 142. Odluke.

29 Vidi predmet *Medžlis Islamske zajednice Brčko i drugi protiv Bosne i Hercegovine* (VV), br. 17224/11, 27/06/2017, u kojem je Evropski sud naglasio sljedeće: „70. U tom pogledu Sud ponavlja da se norma ne može smatrati 'zakonom' u smislu člana 10. stav 2. ukoliko nije formulirana dovoljno precizno da omogući građaninu da uredi svoje ponašanje; on ili ona mora biti u mogućnosti – ako je to potrebno uz odgovarajući savjet – da predvidi, u mjeri koja je razumna u datim okolnostima, posljedice koje određena radnja može imati. Te posljedice ne moraju biti predvidljive s apsolutnom izvjesnošću. Iako je izvjesnost poželjna, ona može donijeti i pretjeranu krutost, a zakon mora biti u stanju da održi korak s okolnostima koje se mijenjaju. Shodno tome, mnogi zakoni su neizbježno formulirani terminima koji su u manjoj ili većoj mjeri neodređeni i čije tumačenje i primjena predstavljaju pitanje prakse (vidi *Karácsony i drugi protiv Mađarske* [VV], broj 42461/13, tačka 124, Evropski sud 2016 (izvodi) i *Delfi AS protiv Estonije* [VV], broj 64569/09, tačka 121, Evropski sud 2015)“.

30 Vidi tačku 142. Odluke.

31 Vidi tač. 111. i 112. Odluke.

Iz ovih razloga **glasali smo za utvrđivanje povrede** načela stabilnosti izbornog sistema, te time i načela demokratije i vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i povrede člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

Na kraju posebno naglašavamo da, s obzirom na razloge zbog kojih smatramo da su odlukama visokog predstavnika učinjene navedene povrede Ustava i Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, u ovom izdvojenom mišljenju se nismo osvrnuli na neka druga konkretna sporna pitanja koja su podnosioci zahtjeva za ocjenu ustavnosti potencirali (npr. nedosljedna primjena rezultata popisa stanovništva iz 1991. odnosno 2013. godine itd.) jer to nije bilo neophodno.

Potpredsjednik Ćeman još dodaje da je ranije, tj. prije odluke o meritumu zagovarao i glasao za donošenje privremene mjere u ovom predmetu, međutim, to nije prihvaćeno.